

Causa C-194/24

**Repubblica italiana
contro
Parlamento europeo,
Consiglio dell'Unione europea**

« Ricorso di annullamento – Politica comune della pesca – Controllo dell'obbligo di sbarco – Regolamento (UE) 2023/2842 – Installazione di telecamere di sorveglianza su pescherecci – Violazione degli articoli 7, 8 e 31 della Carta dei diritti fondamentali – Proporzionalità – Intensità del controllo »

I. Introduzione

1. Tradizionalmente, le catture accidentali o di scarso interesse (commerciale) venivano rigettate in mare (2). A quel punto, tuttavia, i pesci o gli organismi marini interessati erano molto probabilmente già morti o in fin di vita (3).
2. L'«obbligo di sbarco» è stato introdotto dal regolamento sulla politica comune della pesca (in prosieguo: la «PCP») (4) per ridurre gli sprechi che per decenni hanno caratterizzato la pesca commerciale e, di conseguenza, per contribuire a una politica della pesca più sostenibile. In sostanza, tale atto esige che tutte le catture siano mantenute a bordo dei pescherecci di cui trattasi, registrate e successivamente sbarcate (5). Per questo motivo, l'obbligo di sbarco è stato descritto come «un cambiamento profondo nella gestione della pesca» e «una rivoluzione della gestione tradizionale della pesca, con un capovolgimento completo della sua impostazione» (6).
3. La presente causa concerne il controllo di tale obbligo di sbarco. Al fine di garantirne l'effettivo rispetto, il regolamento (UE) 2023/2842 (7) (in prosieguo: il «regolamento impugnato») ha introdotto l'obbligo, per determinati pescherecci, di essere dotati di sistemi di monitoraggio elettronico a distanza (REM), comprese telecamere a circuito chiuso (in prosieguo: «CCTV»).
4. La Repubblica italiana ritiene che l'installazione di dette telecamere costituisca un'ingerenza sproporzionata nei diritti di cui a varie disposizioni della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta»).
5. Suggerirò alla Corte di respingere tali censure in quanto infondate.

II. Fatti e contesto normativo

6. L'obiettivo della politica comune della pesca (PCP), quale rivista mediante il regolamento sulla PCP, è garantire che lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive, comprese le risorse ittiche, avvenga in modo da garantire condizioni economiche, ambientali e sociali sostenibili (8).
7. Tuttavia, ciò non può avvenire in assenza di misure di controllo efficaci.
8. Nel 2007 la Corte dei conti europea ha evidenziato le vaste carenze insite nel regime di controllo della pesca dell'Unione all'epoca in vigore (9). Tali misure sono state riviste nel 2009, con l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 1224/2009 (in prosieguo: il «regolamento sul controllo della pesca») (10).
9. Questo nuovo regime di controllo della pesca era costituito da misure di controllo dell'output e dell'input. Le misure di controllo dell'output sono concepite, in sostanza, per limitare le catture complessive mediante la cosiddetta «gestione dello sforzo di pesca», che comprende l'assegnazione di parti di stock per ciascuna specie ittica nelle acque dell'Unione (i «limiti del totale ammissibile di catture») e di contingenti per ciascun tipo di pesca. Le misure di controllo dell'input concernono i mezzi e le norme che regolano l'attività delle flotte pescherecce, attraverso i controlli sulla capacità di pesca e l'utilizzo dei pescherecci, misure tecniche che disciplinano l'uso degli attrezzi da pesca oppure attraverso la previsione di periodi e zone geografiche in cui la pesca è consentita (11).
10. Nel 2015 tale regime di controllo della pesca è stato adattato per tenere conto dell'entrata in vigore del regolamento sulla PCP e, in particolare, dell'introduzione dell'obbligo di sbarco (12).
11. Pur riconoscendo che il sistema introdotto a seguito dell'adozione del regolamento sulla PCP rappresentava un progresso e che gli Stati membri avevano attuato in modo adeguato le misure di gestione della pesca la Corte dei conti, nella sua relazione speciale

n.08/2017 ha affermato, tuttavia, che «l'U[nione europea] non dispone ancora di un regime di controllo della pesca sufficientemente efficace tale da contribuire al successo della PCP» (13). Pertanto, una delle raccomandazioni formulate in tale relazione concerneva il miglioramento, da parte degli Stati membri, dell'attendibilità dei dati sulle catture, in particolare in ragione delle «discrepanze importanti tra gli sbarchi dichiarati e le successive registrazioni della prima vendita» (14).

12. Suggestivi analoghi sono stati ripresi in una risoluzione del Parlamento europeo del 2016 (15) e in una valutazione della Commissione europea del 2017 (16).

13. Così, nel 2018 la Commissione ha pubblicato una proposta relativa allo strumento che sarebbe divenuto il regolamento impugnato (17). Tale documento era accompagnato da una valutazione d'impatto (18); entrambi i documenti evidenziano l'inadeguatezza dei dati relativi alla pesca e alle catture (19).

14. Il regolamento impugnato è fondato sull'articolo 43, paragrafo 2, TFUE. Tale disposizione prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di atti legislativi nel settore della pesca, consentendo così al legislatore dell'Unione di assumere decisioni politiche concernenti le misure di istituzione e gestione della PCP.

15. L'articolo 1, punto 10, del regolamento impugnato sostituisce l'articolo 13 del regolamento sul controllo della pesca. Nella sua nuova formulazione, l'articolo 13, paragrafo 1, prevede l'obbligo degli Stati membri di assicurare il monitoraggio e il controllo delle attività di pesca attraverso sistemi REM (20). L'articolo 13, paragrafo 2, di tale regolamento, nella sua nuova formulazione, impone ora agli Stati membri, a fini di monitoraggio e controllo dell'osservanza dell'obbligo di sbarco, di «[f]a[r] sì che a bordo delle navi da cattura dell'Unione di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 18 metri battenti la loro bandiera che comportano un rischio elevato di non conformità all'obbligo di sbarco sia installato un sistema REM operativo». Esso precisa, inoltre, che «[i]l sistema REM è in grado di monitorare e controllare efficacemente l'osservanza dell'obbligo di sbarco, comprende sistemi CCTV e può comprendere altri strumenti e/o attrezzature. Il comandante [del peschereccio] provvede affinché i dati ricavati dal sistema REM siano messi a disposizione delle autorità competenti. Le autorità competenti degli Stati membri di bandiera e costieri responsabili dei controlli nel settore della pesca hanno pari accesso a tali dati, fatte salve le pertinenti norme sulla protezione dei dati personali». L'articolo 13, paragrafo 3, quale sostituito, conferisce alla Commissione il potere di adottare atti di esecuzione per definire la portata e le modalità di applicazione degli obblighi di cui sopra (21).

16. Il considerando 24 del regolamento impugnato precisa le ragioni sottese al nuovo obbligo introdotto e, riconoscendo la sua ingerenza sul diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, individua le misure volte a ridurre al minimo tale ingerenza. A tal riguardo, il legislatore dell'Unione precisa che, «[p]er garantire l'efficacia del regime dell'Unione di controllo della pesca, in particolare per quanto riguarda il monitoraggio del rispetto dell'obbligo di sbarco, è necessario dotare certe navi da cattura, sulla base di una valutazione del rischio, di sistemi [REM] a bordo. Tali sistemi dovrebbero includere telecamere [CCTV]. I dati ricavati dalle CCTV non dovrebbero essere trasmessi in diretta streaming. Al fine di tutelare il diritto alla vita privata e alla protezione dei dati personali, la registrazione di materiale video mediante sistemi CCTV dovrebbe essere consentita solo in relazione agli attrezzi e alle parti delle navi in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo, trattati e immagazzinati o nei casi in cui possono verificarsi rigetti. L'attività di registrazione dovrebbe essere limitata alle situazioni in cui gli attrezzi sono utilizzati attivamente, come la cala o il recupero o il ritiro dell'attrezzo dall'acqua, e in cui le catture sono imbarcate e trattate dall'equipaggio o possono verificarsi rigetti. La possibilità di identificare singole persone nel materiale video registrato dovrebbe essere limitata per quanto possibile e, ove necessario, i dati dovrebbero essere resi anonimi. Per garantire chiarezza e coerenza, è opportuno stabilire norme in materia di accesso delle autorità competenti ai dati ricavati da tali sistemi REM. I filmati dei sistemi CCTV dovrebbero essere messi a disposizione delle autorità specificate nel [regolamento sul controllo della pesca] esclusivamente ai fini del controllo e dell'ispezione di cui al regolamento stesso».

A. Procedimento dinanzi alla Corte

17. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte l'11 marzo 2024, la Repubblica italiana ha proposto il ricorso in esame.

18. Essa chiede alla Corte di annullare il regolamento impugnato e di condannare il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea alle spese.

19. Il Parlamento e il Consiglio chiedono alla Corte di respingere il ricorso in quanto infondato e di condannare la Repubblica italiana alle spese.

20. Con decisione del presidente della Corte dell'8 luglio 2024, la Commissione è stata ammessa ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Parlamento e del Consiglio.

21. Hanno presentato osservazioni scritte la Repubblica italiana, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione. Il 22 ottobre 2025 si è tenuta un'udienza, nel corso della quale tali parti hanno altresì svolto le loro difese orali.

III. Analisi

22. La Repubblica italiana fonda il suo ricorso di annullamento su due motivi. La Corte mi ha invitato a limitare la mia analisi al primo motivo di ricorso (22).

A. Primo motivo di ricorso

23. Il primo motivo di ricorso è diretto contro l'articolo 1, punto 10, del regolamento impugnato (23). Ricordo che tale disposizione introduce l'obbligo, per gli Stati membri, di consentire il monitoraggio e il controllo dell'osservanza dell'obbligo di sbarco mediante sistemi REM, sistemi i quali, per le navi di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 18 metri (24) che comportano un rischio elevato di non conformità all'obbligo di sbarco, *devono* comprendere telecamere CCTV e possono includere altri strumenti e/o attrezzature.

24. La Repubblica italiana ritiene che la scelta del legislatore dell'Unione di imporre l'installazione di telecamere CCTV su talune navi costituisca una limitazione sproporzionata di tre dei diritti tutelati dalla Carta: il diritto al rispetto della vita privata e familiare (articolo 7), il diritto alla protezione dei dati personali (articolo 8) e il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31). Di conseguenza, siffatto obbligo incombente agli Stati membri violerebbe l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta (25).

25. Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione, contestano tali argomenti.

B. Intensità adeguata del controllo giurisdizionale

26. Una questione preliminare, discussa in udienza, concerne l'intensità del controllo giurisdizionale che deve essere esercitato dalla Corte quando è in discussione la compatibilità di una misura legislativa dell'Unione con diritti tutelati dalla Carta.

27. Nel suo ricorso, la Repubblica italiana sostiene che la valutazione della proporzionalità di una misura legislativa che interferisce con il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati impone un controllo di intensità elevata da parte della Corte. A tal riguardo, detta parte si fonda sulla giurisprudenza in cui la Corte ha insistito sul fatto che una misura la quale determini un'ingerenza negli articoli 7 e 8 della Carta deve essere limitata allo «stretto necessario» per il conseguimento dell'obiettivo da essa perseguito (26). Pertanto, la Repubblica italiana sostiene, in sostanza, che, al fine di trovare un equilibrio adeguato tra gli obiettivi perseguiti dalle misure in questione e i diritti fondamentali in gioco, la Corte deve procedere a una valutazione della proporzionalità comprensiva di tutti e tre i livelli di quest'ultima; vale a dire, l'idoneità, la necessità e la proporzionalità *stricto sensu*. Inoltre, tale parte fa valere, in sostanza, che ogni fase richiede un controllo giurisdizionale di intensità elevata.

28. Di converso, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione ritengono sufficiente che la Corte si limiti a verificare se la misura in questione sia di carattere «manifestamente inappropriato» rispetto all'obiettivo che il legislatore dell'Unione intende perseguire. A tal riguardo, la Commissione richiama la sentenza Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo), in cui la Corte ha dichiarato che, «per quanto riguarda il controllo giurisdizionale delle condizioni di attuazione del [principio di proporzionalità], considerato l'ampio potere discrezionale di cui dispone il legislatore dell'Unione in materia di [PCP], solo il carattere manifestamente inappropriato di una misura adottata in tale settore, rispetto all'obiettivo che l'istituzione competente intende perseguire, può inficiare la legittimità della misura stessa. Di conseguenza, si tratta di sapere non se la misura adottata dal legislatore dell'Unione fosse l'unica o la migliore possibile, bensì se essa fosse manifestamente inappropriata» (27).

29. Nessuna di queste due impostazioni è, in linea di principio, errata. Entrambi i filoni giurisprudenziali invocati dalle parti riguardano l'intensità del controllo giurisdizionale applicabile all'attuazione del principio di proporzionalità da parte delle istituzioni dell'Unione in sede di adozione di atti *legislativi*.

30. Anzitutto, ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 4, TUE, in virtù del principio di proporzionalità, il contenuto e la forma dell'azione dell'Unione si limitano a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

31. Quando detta azione dell'Unione consiste nell'adozione di misure legislative, mediante le quali «si dà vita» alle politiche previste dai Trattati, il legislatore dell'Unione dispone, in linea di principio, di un ampio margine di discrezionalità nella scelta dei mezzi che ritiene appropriati (28). La Corte ha già confermato che tale ampio potere discrezionale sussiste anche nel settore della [PCP] (29).

32. Tuttavia, la discrezionalità del legislatore non è illimitata. In primo luogo, essa deve essere esercitata entro i limiti di quanto generalmente consentito dagli obiettivi dei Trattati e della politica interessata, quali enunciati nei Trattati. In secondo luogo, il principio di proporzionalità esige che «gli atti delle istituzioni dell'Unione non eccedano i limiti di quanto è appropriato e necessario alla realizzazione degli obiettivi legittimi perseguiti dalla normativa di cui trattasi[*il che significa che*], qualora sia possibile una scelta fra più misure appropriate, si deve ricorrere alla meno restrittiva e che gli inconvenienti causati non devono essere sproporzionati rispetto alle finalità ricercate» (30).

33. Quest'ultima affermazione indica che, secondo la Corte, il legislatore dell'Unione deve rispettare *tutti e tre i livelli* della valutazione della proporzionalità in sede di adozione di un atto legislativo: ciò significa che la misura scelta deve essere idonea e necessaria rispetto all'obiettivo perseguito, che si devono tenere in debita considerazione altri interessi e che la misura scelta non può gravare in modo eccessivo su tali altri interessi.

34. Tuttavia, quando la Corte controlla l'attuazione, da parte del legislatore dell'Unione, del principio di proporzionalità, essa ritiene che il suo compito consista nel verificare soltanto «il carattere *manifestamente inidoneo* di un provvedimento (...), in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire» (31). Per giungere a una conclusione a tal riguardo, la questione che la Corte deve porsi non è, quindi, «se il provvedimento adottato dal legislatore fosse il solo o il migliore possibile, ma se esso fosse manifestamente inidoneo» (32). La Corte ha ribadito tale affermazione concernente i limiti del proprio potere di controllo giurisdizionale anche in relazione a misure rientranti nel settore della politica comune della pesca (33).

35. Pertanto, in linea di principio, nell'ambito del controllo degli atti legislativi dell'Unione, la proporzionalità significa, di fatto, «razionalità sostanziale» della scelta operata dal legislatore dell'Unione.

36. A tal fine, la Corte deve chiedersi se la risposta concreta del legislatore dell'Unione a una particolare sfida politica corrisponda a una delle opzioni a disposizione di un organo decisionale ragionevole. Se la Corte ritiene che il risultato legislativo auspicato possa essere ottenuto sulla base della misura scelta, essa non rimetterà ulteriormente in discussione la scelta operata.

37. Tuttavia, il legislatore dell'Unione deve essere in grado di dimostrare alla Corte di aver preso in considerazione l'eventuale impatto sulla posizione dei vari portatori di interesse sui quali incide la misura e di aver esaminato se «gli scopi perseguiti dal provvedimento considerato siano idonei a giustificare conseguenze economiche negative, anche considerevoli, per taluni operatori» (34). Tale obbligo è precisato all'articolo 5 del protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, allegato al Trattato UE e al Trattato FUE, il quale, come spiegato dalla Corte, impone che «i progetti di atti legislativi de[bbano] tener conto della necessità che gli oneri che ricadono sugli operatori economici siano il meno gravosi possibile e commisurati all'obiettivo da conseguire» (35).

38. Pertanto, la deferenza della Corte nei confronti del legislatore dell'Unione per quanto riguarda le scelte di merito da esso operate è controbilanciata da un controllo della «*proporzionalità procedurale*» della misura in questione (36).
39. La deferenza giudiziaria nei confronti delle scelte di merito operate dal legislatore è legata alla separazione dei poteri in una società democratica: sono gli elettori, e non i giudici, ad emettere una «sentenza» sulle scelte politiche operate dal legislatore e a chiamarlo a rispondere di eventuali errori nel bilanciamento degli interessi pubblici e privati insiti in una determinata questione politica.
40. Ciò premesso, la discrezionalità del legislatore dell'Unione nella scelta delle misure appropriate è nettamente più limitata quando la misura scelta determina un'ingerenza nei diritti fondamentali tutelati dalla Carta (37).
41. L'articolo 52, paragrafo 1, della Carta stabilisce che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti devono rispettare il principio di proporzionalità.
42. In sede di applicazione di siffatta «emanazione» del principio di proporzionalità quale espresso nella Carta, il controllo della Corte consiste, generalmente, in uno dei tre livelli della valutazione della proporzionalità (38). In altri termini, essa non limita il suo potere di controllo alla manifesta inidoneità delle scelte sottese a tale misura. Di converso, e almeno per quanto concerne l'ingerenza in taluni diritti fondamentali (39), come il diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati, la Corte procede a un controllo di elevata intensità sulla proporzionalità di tale ingerenza (40).
43. A tal riguardo, la Repubblica italiana si basa correttamente sulla sentenza *Luxembourg Business Registers* per dimostrare la necessità di un controllo di intensità elevata da parte della Corte nella presente causa (41).
44. Infatti, nella sua veste di «emanazione preposta alla tutela dei diritti», il principio di proporzionalità esige un controllo di intensità elevata (42).
45. In primo luogo, e soprattutto, ciò significa che al legislatore dell'Unione incombe l'onere di dimostrare che le sue scelte di merito sono conformi alla protezione costituzionale riconosciuta ai diritti in questione e sono commisurate all'importanza dell'obiettivo perseguito.
46. Tale obbligo del legislatore dell'Unione di difendere le proprie scelte di merito dinanzi alla Corte sorge nel caso in cui la parte che contesta la misura legislativa di cui trattasi sia in grado di dimostrare che tale misura interferisce con uno o più diritti fondamentali. A tal riguardo, tendo a condividere la posizione del Parlamento secondo cui non tutte le censure attinenti a una violazione di diritti fondamentali comportano automaticamente un controllo «rigoroso», da parte della Corte, di tale misura legislativa. Di converso, deve esservi sempre un nesso effettivo tra la misura in questione e l'asserita violazione del diritto o del principio tutelato dalla Carta (43). Questo è il motivo per cui, nell'ambito della valutazione della proporzionalità di una misura asseritamente contraria a un diritto fondamentale, la Corte deve anzitutto verificare se tale misura sia effettivamente idonea a interferire con tale diritto.
47. Infine, la ragione di un controllo meno deferente e, quindi, più incisivo, delle misure legislative dell'Unione in caso di ingerenza in diritti fondamentali risiede nel ruolo particolare svolto dai diritti tutelati dalla Carta in una società democratica liberale: una società in cui la governance democratica effettiva è limitata da determinate regole giuridiche fondamentali che non possono essere derogate in modo arbitrario, *neppure* nel caso di un processo decisionale democratico.
48. È solo mediante un controllo rigoroso della misura legislativa dell'Unione lesiva di diritti fondamentali che la Corte può difendere il valore della democrazia, quale espresso all'articolo 2 TUE. La democrazia, come concepita nell'Unione europea, va oltre il processo decisionale della maggioranza democraticamente eletta; essa esige la tutela dei diritti delle minoranze appartenenti alla società europea. Questo ruolo contromaggioritario attribuito ai giudici è divenuto vieppiù importante nel mondo attuale, in cui governi autocratici si adoperano per rafforzare e preservare il loro potere revocando i diritti delle minoranze e, più in generale, di chiunque si opponga alle loro scelte, giustificando le proprie azioni mediante la rappresentazione della democrazia come la regola della maggioranza eletta. Anche per questo motivo tali governi autocratici si prefiggono innanzitutto la limitazione dell'indipendenza della magistratura.
49. La presente causa solleva la preoccupazione che il regolamento impugnato determini un'ingerenza sproporzionata in taluni diritti fondamentali tutelati dalla Carta; più in particolare, nei diritti al rispetto della vita privata, alla protezione dei dati personali e a condizioni di lavoro giuste ed eque. La Repubblica italiana chiede il controllo della legittimità delle modifiche apportate dal regolamento impugnato al regolamento sul controllo della pesca alla luce dei parametri della Carta. Ciò presuppone che la valutazione della proporzionalità, da parte della Corte, di qualsiasi eventuale ingerenza nei diritti ivi tutelati sia rigoroso. Mi occuperò ora di tale valutazione.

C. L'installazione di telecamere CCTV sui pescherecci non costituisce un'ingerenza sproporzionata negli articoli 7, 8 e 31 della Carta

50. Con il suo primo motivo, la Repubblica italiana deduce, in sostanza, una violazione dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta. Essa ritiene che l'obbligo di installare telecamere CCTV su taluni tipi di pescherecci costituisca una limitazione sproporzionata dei diritti enunciati agli articoli 7, 8 e 31 della Carta. Secondo tale parte, l'installazione di siffatte telecamere comporta un'ingerenza manifesta e irragionevole nel diritto alla vita privata delle persone imbarcate, nel diritto alla protezione dei loro dati personali e nel loro diritto a condizioni di lavoro rispettose della loro dignità. Ciò in quanto, per effetto dell'installazione di dette telecamere, tali persone correrebbero il rischio di essere identificate. Sebbene la Repubblica italiana riconosca che tali misure perseguono un obiettivo legittimo, essa ritiene che il legislatore dell'Unione avesse a disposizione una misura meno restrittiva e, a suo avviso, persino più efficace, ossia il ricorso ad osservatori. Pertanto, nella sua forma attuale, tale misura causerebbe un'ingerenza «manifestante» (44) sproporzionata nei diritti fondamentali delle persone e dei lavoratori imbarcati su pescherecci.
51. Il Parlamento e il Consiglio, sostenuti dalla Commissione, contestano tali argomenti.

1. Applicabilità degli articoli 7 e 8 della Carta

52. Come spiegato in precedenza, in presenza di un'asserita violazione di un diritto fondamentale, la prima questione che la Corte dovrebbe porsi è se la misura di cui trattasi sia in grado di determinare un'ingerenza nei diritti di cui trattasi. In tal caso, il livello di controllo che deve essere esercitato dalla Corte richiede un controllo rigoroso.

53. L'obbligo di introdurre telecamere CCTV a bordo di determinati pescherecci è idoneo a comportare un'ingerenza nei diritti fondamentali invocati dalla Repubblica italiana? Inizierò prendendo in considerazione gli articoli 7 e 8 della Carta.

54. L'articolo 7 della Carta garantisce il rispetto della vita privata e familiare delle persone. L'articolo 8, paragrafo 1, della Carta tutela un aspetto della vita privata e familiare che è divenuto particolarmente sensibile all'era digitale, ossia conferisce espressamente a ogni persona il diritto alla protezione dei suoi dati di carattere personale.

55. Il Parlamento, la Commissione e il Consiglio contestano, in sostanza, il fatto che le misure in questione nel procedimento principale incidano su tali diritti. Essi sostengono che tali misure sono state concepite in modo tale da non poter dar luogo, *a priori*, a violazioni degli articoli 7 e 8 della Carta: ad esempio, l'installazione delle telecamere in questione concerne soltanto determinate navi (ad alto rischio); le registrazioni devono essere limitate al minimo e circoscritte alle parti della nave in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo, trattati e immagazzinati, nonché a tutte le zone in cui possono verificarsi rigetti; tutte le registrazioni sono anonimizzate «quanto prima».

56. La Repubblica italiana ritiene che, nonostante le misure tecniche e giuridiche dirette a limitare l'uso delle telecamere controverse, permanga il rischio che le persone imbarcate possano essere identificate. Questo solo fatto dovrebbe determinare l'applicazione del diritto alla protezione della vita privata e dei dati personali.

57. Condivido la posizione della Repubblica italiana.

58. Proteggere il diritto al rispetto della vita privata non è un gioco delle probabilità. Ogni persona possiede caratteristiche uniche che la distinguono dalle altre (45). Anche di fronte agli obblighi imposti alla Commissione di predisporre mezzi per anonimizzare, *fin dalla progettazione* (46), le registrazioni delle telecamere in questione, non si può escludere che i lavoratori a bordo delle navi interessate possano comparire nei filmati ed essere identificati. Le persone così riprese perdono, in tal modo, il diritto di controllare la propria immagine (47). Ciò fa scattare il loro diritto alla protezione dei dati.

59. Anche se poco probabile, non si può neppure escludere che, come spiega la Repubblica italiana, il «voyeur meccanico» a bordo di tali navi possa registrare una conversazione o una situazione privata tra due pescatori durante la lavorazione del pescato giornaliero, interferendo così con la loro vita privata (48).

60. Pertanto, per il fatto stesso che le telecamere CCTV sono installate a bordo delle navi di cui trattasi, è possibile un'ingerenza negli articoli 7 e 8 della Carta, in quanto esiste la possibilità, seppur remota, che tramite la previsione di dette registrazioni le persone a bordo di tali navi siano identificate. Il fatto che la misura non riguardi tutte le navi (ma soltanto quelle di lunghezza superiore a 18 metri che comportano un rischio elevato di non conformità all'obbligo di sbarco) non cambia nulla al riguardo. La misura di cui trattasi può determinare un'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata delle persone che lavorano a bordo di tali navi, e deve pertanto essere giustificata ai fini della sua legittimità.

61. La misura di cui trattasi, quindi, rientra nell'ambito di applicazione della tutela dei diritti fondamentali garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta.

2. Applicabilità dell'articolo 31 della Carta.

62. L'articolo 31, paragrafo 1, della Carta sancisce il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque, compresa la salute, la sicurezza e la dignità dei lavoratori.

63. Il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sottolineano, in sostanza, che non è immediatamente evidente il motivo per cui vi sarebbe un'ingerenza in tali diritti nel caso di specie.

64. In risposta, la Repubblica italiana spiega che il lavoro sotto videosorveglianza introduce un «controllo penetrante» che non rispetta l'elemento della «dignità» di cui all'articolo 31, paragrafo 1, della Carta.

65. A mio avviso, entrambi gli argomenti sono validi.

66. Da un lato, mi risulta che l'articolo 31, paragrafo 1, della Carta, letto alla luce delle spiegazioni relative alla Carta (49), riguardi principalmente l'integrità fisica e mentale dei lavoratori. In quest'ottica, è difficile comprendere in che modo il diritto a condizioni di lavoro «dignitose» si estenda alla registrazione mirata di attività durante l'orario di lavoro *effettivo* (in contrapposizione alle pause nella cambusa o nelle cabine della nave) (50). In un settore caratterizzato da un calo delle catture, da requisiti normativi stringenti e da un sistema retributivo spesso legato alla quantità di pescato durante ciascuna uscita in mare (51), l'uso di telecamere può, di fatto, essere considerato un elemento *a favore* della protezione dei lavoratori (e, quindi, della loro dignità) contro lo sfruttamento. Accogliendo tale ragionamento, non vi sarebbe alcuna limitazione dell'articolo 31, paragrafo 1, della Carta.

67. Dall'altro lato, la dignità sul luogo di lavoro, quale tutelata dall'articolo 31, paragrafo 1, della Carta, è probabilmente *il* valore alla base dei diritti sociali del lavoro (52). La dignità umana opera come contrappeso all'asimmetria di potere caratterizzata dalla possibilità di un controllo costante del comportamento dei lavoratori sul luogo di lavoro. È chiaro che uno dei modi per esercitare tale controllo è la videosorveglianza.

68. In tal senso, è inevitabile che un'ingerenza nel diritto alla dignità sul luogo di lavoro causata dall'esistenza di telecamere CCTV si sovrappone ai diritti al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati. Ciò non esclude l'applicabilità dell'articolo 31, paragrafo 1, della Carta a misure che incidono sulla vita privata sul luogo di lavoro.

69. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU») ha, in una certa misura, riconosciuto il diritto alla dignità sul luogo di lavoro come una categoria del diritto al rispetto della vita privata, garantito dall'articolo 8 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU) (53). Sotto questo profilo, la Repubblica italiana ha indubbiamente ragione allorché afferma che l'installazione di videocamere costituisce, *di per sé*, un'ingerenza nel diritto di un lavoratore a condizioni di lavoro rispettose della sua dignità, e deve quindi essere giustificata da una misura proporzionata e necessaria al perseguimento di una finalità legittima (54).

70. Infine, e a differenza di quanto spiegato dalla Commissione in udienza, al fine di decidere se l'articolo 31, paragrafo 1, della Carta sia chiamato in causa, è irrilevante che il regolamento impugnato preveda specificamente limitazioni giuridiche e tecniche a tale sorveglianza. Come per quanto riguarda l'asserita ingerenza negli articoli 7 e 8 della Carta, tali elementi rientrano nell'analisi della Corte unicamente al momento di valutare la *proporzionalità* di qualsiasi limitazione di tale diritto. Essi, tuttavia, non limitano l'ambito di applicazione dell'articolo 31, paragrafo 1, della Carta.

71. Suggesto pertanto alla Corte di constatare che le misure in questione rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 31, paragrafo 1, della Carta.

3. *Proporzionalità*

72. Avendo concluso che le misure in questione rientrano nell'ambito di applicazione degli articoli 7, 8 e 31 della Carta, determinando un'ingerenza nei diritti in essa previsti, procederò ora alla valutazione della proporzionalità di dette misure.

Finalità legittima

73. Un'ingerenza in un diritto fondamentale può essere giustificata sulla base del fatto che persegue una finalità legittima in modo proporzionato. Pertanto, la prima questione che la Corte dovrebbe porsi è se la misura di cui trattasi persegue una finalità che può essere considerata legittima.

74. Come spiegato nei considerando del regolamento impugnato, il legislatore dell'Unione ha ritenuto che il successo dell'attuazione della PCP nel suo complesso, nonché l'efficacia dell'obbligo di sbarco nel contesto di tale matrice globale, esigono, in particolare, il ricorso a un regime di controllo efficace, efficiente, moderno e trasparente (55).

75. Nel caso di specie, è pacifico che l'obbligo di sbarco, quale parte della PCP, e la necessità di garantire l'attuazione effettiva di tale obbligo costituiscono una finalità legittima (56).

76. Anche la Repubblica italiana, parte che ha dato avvio al presente procedimento, concorda sul fatto che l'installazione di telecamere di videosorveglianza a bordo delle navi di cui trattasi persegue una finalità legittima: assicurare il rispetto dell'obbligo di sbarco al fine di conseguire gli obiettivi della PCP.

77. Non vi è quindi alcuna ragione per cui la Corte non debba riconoscere tale finalità come legittima.

Idoneità

78. Il criterio dell'idoneità, in quanto parte della valutazione della proporzionalità, mira a determinare se la misura in questione sia idonea a conseguire l'obiettivo perseguito.

79. Nel caso di specie, come per quanto riguarda la legittimità dell'obiettivo, nessuna parte contesta l'idoneità dell'uso di sistemi REM, comprese le telecamere CCTV, per migliorare l'osservanza dell'obbligo di sbarco.

80. Dal fascicolo risulta che, secondo una relazione dell'Agenzia esecutiva europea per il clima, l'infrastruttura e l'ambiente, il controllo dei rigetti, il costo e il monitoraggio dettagliato di ogni bordata di pesca costituiscono uno dei principali rischi per l'attuazione dell'obbligo di sbarco. Tale agenzia ha pertanto raccomandato di concentrare i controlli sull'attività in mare anziché al momento dello sbarco (57).

81. Inoltre, secondo la valutazione d'impatto, l'introduzione di sistemi REM che prevedono l'uso di telecamere ha «dimostrato le sue potenzialità come mezzo efficace per garantire il controllo e l'attuazione dell'obbligo di sbarco e fornire un deterrente rispetto a rigetti illegali» (58).

82. Pertanto, non vi è alcun motivo che possa indurre la Corte a dubitare dell'idoneità dell'obbligo di installare telecamere CCTV a bordo di taluni pescherecci al fine di ridurre i volumi di pescato non sbarcato: vi è chiaramente un nesso sufficiente tra tale regime di controllo e l'efficacia dell'obbligo di sbarco (59).

83. Il legislatore dell'Unione era quindi legittimato a ritenere che l'introduzione dell'obbligo di installare dette telecamere fosse idonea a conseguire l'obiettivo da esso perseguito.

Necessità

84. Il principale argomento della Repubblica italiana è che la misura in questione non è necessaria.

85. Nella valutazione della proporzionalità, una misura è considerata non necessaria se esiste una misura alternativa meno restrittiva (nel caso di specie, dei tre diritti fondamentali di cui trattasi), ma che può comunque garantire il conseguimento dello stesso obiettivo legislativo.

86. Ad avviso della Repubblica italiana, esiste una misura meno restrittiva ma altrettanto efficace: il ricorso ad osservatori a bordo dei pescherecci in questione. Secondo tale parte, siffatta misura potrebbe essere persino più efficace dell'installazione di telecamere CCTV, in quanto un osservatore potrebbe interagire con i lavoratori ed impedire alla fonte eventuali violazioni dell'obbligo di sbarco, mentre il ricorso alla videosorveglianza permette soltanto un controllo dell'obbligo di sbarco *a posteriori*. Inoltre, come spiega la

Repubblica italiana, le spese connesse all'utilizzo e alla gestione di attrezzature per la videosorveglianza non sono state tenute in debita considerazione al momento dell'adozione del regolamento impugnato.

87. In linea di principio, nell'ambito di una valutazione della proporzionalità «rigorosa», e a differenza di quanto afferma il Consiglio, l'onere della prova dell'assenza di misure alternative in grado di conseguire gli stessi risultati incombe al legislatore dell'Unione. In altri termini, non spetta alla Repubblica italiana *confutare* la necessità dei mezzi scelti dal legislatore dell'Unione, bensì a quest'ultimo *provare* la necessità di tali mezzi.

88. Pertanto, il legislatore dell'Unione è tenuto a dimostrare di aver preso in considerazione misure alternative e di aver ritenuto, in esito alla sua valutazione, che tali misure non fossero in grado di raggiungere il risultato legislativo desiderato. Dato che la Repubblica italiana ha addotto argomenti a favore del ricorso ad osservatori anziché a sistemi REM, comprese telecamere CCTV, spetta necessariamente al legislatore dell'Unione *confutare* tali argomenti, al fine di dimostrare la legittimità della sua scelta legislativa dinanzi a una censura vertente su un'ingerenza ingiustificata in diritti tutelati dalla Carta.

89. A tal riguardo, il legislatore dell'Unione, ossia nella specie il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, spiega che il ricorso ad osservatori è stato effettivamente preso in considerazione nel corso del processo legislativo per garantire l'efficacia dell'obbligo di sbarco (60). Del resto, il ricorso a tale possibilità è previsto nel diritto dell'Unione sin dal 2015 (61). Ciò detto, il compromesso raggiunto dagli Stati membri in sede di Consiglio ha condotto a privilegiare l'obbligo di utilizzare i sistemi REM, comprese le telecamere CCTV (62).

90. A sostegno di tale scelta, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione rinviano tutti alla valutazione d'impatto, che spiega in modo approfondito i vantaggi delle telecamere di sorveglianza e sconfessa il ricorso ad osservatori come mezzo egualmente efficace per conseguire l'obiettivo perseguito (63).

91. Tale documento indica che «la possibilità di richiedere la presenza di osservatori a bordo era stata inizialmente presa in considerazione in quanto potrebbe dar luogo a vari benefici, tra cui la promozione dell'osservanza dell'obbligo di sbarco in mare e la definizione di una misura di controllo più flessibile rispetto alle telecamere a circuito chiuso (CCTV) senza spese in conto capitale iniziali. Tuttavia, tale alternativa è stata scartata per una serie di motivi: i) sarebbe necessario impiegare un numero molto più elevato di osservatori con turni a rotazione per garantire una copertura 24 ore su 24; ii) i piccoli pescherecci non disporrebbero di spazio sufficiente per ospitare gli osservatori, in particolare durante lunghi viaggi; iii) i costi sostenuti per l'impiego di osservatori su molti pescherecci sarebbero sproporzionati rispetto ai risultati che potrebbero derivarne (ad esempio, la necessità che due osservatori siano svegli in ogni momento delle operazioni di pesca potrebbe costare oltre 2 000 EUR al giorno (...); il costo medio sostenuto nell'ambito del programma di osservazione della NAFO è pari a 5 000 EUR al mese per osservatore); e iv) pur riconoscendo la fattibilità dei costi sostenuti per l'impiego di osservatori solo sulle navi ritenute ad alto rischio di non conformità, tale opzione comporterebbe un divario sproporzionato nei controlli su altre navi che difficilmente potrebbe essere giustificabile» (64).

92. Inoltre, il Parlamento spiega che il carattere continuo e sistematico dei sistemi REM, ivi comprese le telecamere CCTV, non può essere eguagliato mediante la presenza di osservatori a bordo, dato che questi ultimi non possono garantire una vigilanza costante su tutti gli aspetti di una determinata nave (65).

93. A tal riguardo, tuttavia, la Repubblica italiana spiega, in sostanza, che l'installazione di telecamere CCTV presenta un rischio sistematico di esposizione a riprese video e costituisce, pertanto, una misura più invasiva in relazione agli articoli 7, 8 e 31 della Carta rispetto alle registrazioni *ad hoc* o effettuate in momenti specifici.

94. Benché ciò possa essere vero, come hanno spiegato il Parlamento, il Consiglio e la Commissione, se il funzionamento delle telecamere CCTV in questione fosse limitato a determinate fasce orarie, il rigetto in mare delle risorse acquatiche indesiderate, compresi i pesci, avverrebbe, semplicemente, nei periodi in cui tali telecamere sono spente. Di conseguenza, le registrazioni *ad hoc*, anche se meno invasive, non possono essere considerate un'alternativa altrettanto efficace.

95. Alla luce delle spiegazioni che precedono, ritengo che dal fascicolo legislativo, dai documenti presentati alla Corte e dalle spiegazioni offerte dalle parti risulti chiaramente che il legislatore dell'Unione, da un lato, ha considerato i diversi mezzi che consentivano di raggiungere l'obiettivo legislativo da esso perseguito e, dall'altro, ha ponderato la loro efficacia rispetto a detto obiettivo, ma ha finito per escludere tali mezzi alternativi in quanto meno idonei a raggiungere l'obiettivo perseguito dalla misura da esso adottata.

96. Pertanto, a mio avviso, il legislatore dell'Unione ha fornito argomenti sufficienti per dimostrare che il ricorso ad osservatori non costituisce un mezzo altrettanto efficace per controllare l'obbligo di sbarco.

Ponderazione

97. Il terzo livello della valutazione della proporzionalità, spesso denominato «proporzionalità *stricto sensu*» o semplicemente «ponderazione», impone al legislatore dell'Unione di dimostrare che gli effetti negativi causati dalle misure in questione non sono sproporzionati rispetto ai vantaggi che la normativa mira a conseguire. In altri termini, alla luce di tale criterio, la Corte è tenuta a valutare se una misura la cui necessità ai fini del conseguimento di un determinato obiettivo legittimo è stata dimostrata sia, ciò nonostante, illegittima a causa del fatto che il «costo» per conseguire detto obiettivo è eccessivamente elevato (66).

98. Quando la censura di validità di una misura legislativa verte su un'ingerenza in diritti tutelati dalla Carta, il che impone, come ho spiegato in precedenza, un controllo rigoroso da parte della Corte, il controllo di tale misura mediante un'operazione di ponderazione è necessario *anche qualora* non esistano alternative meno restrittive (67).

99. Ai fini di tale operazione di ponderazione, la Corte è tenuta, in particolare, a tener conto, da un lato, della gravità dell'ingerenza nei diritti fondamentali in gioco e, dall'altro, dell'importanza dell'obiettivo che tale misura mira a conseguire (68).

100. Ai fini della presente causa, la valutazione della proporzionalità consiste, quindi, in una bilancia che misura, da un lato, gli effetti negativi della misura in questione sui diritti fondamentali in gioco e, dall'altro, i vantaggi che ne derivano ai fini del controllo effettivo

dell'obbligo di sbarco.

101. A tal riguardo, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione sottolineano correttamente che la valutazione della proporzionalità della misura in questione deve tener conto della sua struttura complessiva. Pertanto, è rilevante non soltanto il fatto che il legislatore dell'Unione abbia optato per l'uso dei sistemi REM, comprese le telecamere CCTV, ma anche che abbia previsto il loro utilizzo in modo tale da minimizzare il livello di ingerenza nei diritti tutelati dalla Carta di cui trattasi (69).

102. Per quanto riguarda la prima parte dell'operazione di ponderazione, vertente sugli effetti negativi prodotti dalle misure in questione, il Parlamento, il Consiglio e la Commissione evidenziano varie misure dirette ad attenuare l'ingerenza nei diritti tutelati dagli articoli 7 e 8 e dall'articolo 31, paragrafo 1, della Carta.

103. In primo luogo, tali parti indicano che l'obbligo di installare telecamere CCTV è limitato ai pescherecci di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 18 metri e, fra tali pescherecci, *soltanto* a quelli che comportano un rischio elevato di non conformità all'obbligo di sbarco (70).

104. In secondo luogo, essi osservano che dette telecamere devono essere installate in modo tale da riprendere *soltanto* gli attrezzi e le parti della nave in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo, trattati e immagazzinati, nonché tutte le zone in cui possono verificarsi rigetti (71). In udienza, il Consiglio ha inoltre spiegato che un maggior grado di precisione (nel testo legislativo) in merito al luogo di installazione delle telecamere non era possibile, poiché il punto esatto in cui tali attività hanno luogo varia da una nave all'altra.

105. In terzo luogo, le tre istituzioni sottolineano che *soltanto* il comandante del peschereccio di cui trattasi e le autorità competenti dello Stato membro di bandiera e dello Stato membro costiero responsabile del controllo della pesca sono in grado di accedere alle registrazioni di tali telecamere e che detto accesso deve avvenire nel rispetto delle norme in materia di protezione dei dati.

106. In quarto luogo, è prevista l'introduzione di norme aggiuntive in materia di conservazione e scambio di sistemi REM e in materia di accesso agli stessi (72).

107. In quinto luogo, le istituzioni sottolineano che il regolamento impugnato obbliga la Commissione a prevedere, e le autorità competenti ad attuare, «quanto prima», misure volte a garantire l'anonimizzazione dei dati di qualsiasi persona identificabile nei filmati registrati dalle telecamere CCTV (73). Non esiste quindi, in linea di principio, un periodo di conservazione dei dati che consenta l'identificazione di persone (74).

108. Da quanto precede risulta che il legislatore dell'Unione ha inteso introdurre misure volte a ridurre al minimo l'ingerenza causata dall'installazione di telecamere CCTV nei diritti fondamentali interessati.

109. Sulla nostra metaforica bilancia per ponderare le conseguenze negative di tali misure rispetto ai loro vantaggi, il peso sul lato negativo risulta pertanto alleggerito.

110. Per quanto riguarda la parte di tale esercizio di ponderazione relativa ai vantaggi, le istituzioni ricordano, in primo luogo, che il sistema istituito dal legislatore dell'Unione ha come obiettivo il monitoraggio dell'obbligo di sbarco, e non l'identificazione o il controllo di singole persone.

111. In secondo luogo, le misure in questione sono state istituite dopo molti anni di forte deterioramento degli stock ittici, in un contesto in cui altre misure, compresa la possibilità di ricorrere ad osservatori, non si sono rivelate in grado di garantire un utilizzo sostenibile delle risorse alieutiche dell'Unione.

112. In terzo luogo, e soprattutto, tale sistema persegue l'obiettivo importante e riconosciuto di garantire che lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive, comprese le risorse ittiche, avvenga in modo da garantire condizioni economiche, ambientali e sociali sostenibili. A tal riguardo, la Commissione ha spiegato, in udienza, che è essenziale conoscere il quantitativo corretto di pescato al fine di individuare i mezzi e le norme che reggono l'esercizio dell'attività di pesca da parte delle flotte pescherecce (75). L'errata individuazione di tali mezzi e norme, compresi i contingenti di pesca, può comportare un sovrasfruttamento e, in ultima istanza, la scomparsa di talune specie ittiche.

113. A differenza di quanto sostenuto dalla Repubblica italiana, ritengo che l'obiettivo normativo che il legislatore dell'Unione ha inteso raggiungere mediante il controllo efficace dell'obbligo di sbarco rivesta grande importanza, non soltanto per la politica della pesca dell'Unione, ma anche per gli obiettivi economici, sociali e ambientali di questa e di altre politiche dell'Unione.

114. Il vantaggio da conseguire mediante l'introduzione di sistemi REM, comprese le telecamere CCTV, è quindi significativo, e pesa fortemente sul lato positivo della nostra bilancia metaforica.

115. Tenuto conto di quanto precede, le ingerenze nei diritti tutelati dagli articoli 7, 8 e 31 della Carta mediante l'utilizzo di sistemi REM, così come previsto dalla misura in questione ma anche limitato dalla stessa, non sono sproporzionate rispetto al vantaggio che il regolamento impugnato mira ad ottenere.

116. Per le ragioni che precedono, ritengo che il legislatore dell'Unione abbia rispettato l'articolo 52, paragrafo 1, della Carta, avendo bilanciato correttamente l'obiettivo perseguito dal regolamento impugnato con l'idoneità di tale normativa a limitare gli articoli 7, 8 e 31 della Carta.

117. Ne consegue che, a mio avviso, la Corte dovrebbe respingere il primo motivo della Repubblica italiana.

IV. Conclusione

118. Suggesto alla Corte di respingere il primo motivo della Repubblica italiana.

2 Secondo una stima effettuata nel 2013, ogni anno i pescherecci dell'Unione hanno rigettato in mare 1,7 milioni di tonnellate di pesci e altri animali marini. V. ClientEarth e a., «Joint NGO priorities on the revision of the EU Fisheries Control System», ottobre 2018; disponibile all'indirizzo:
https://awsassets.panda.org/downloads/joint_ngo_position_paper_on_the_revision_of_the_eu_fisheries_control_system__october_2018.pdf.

3 V. Biblioteca del Parlamento europeo, «Discarding fish under the Common Fisheries Policy: Towards an end to mandated waste», Library Briefing, 13 maggio 2013, 130436REV1, pag. 2, in cui si spiega che «la maggior parte dei pesci, in particolare i pesci tondi, risulta di solito già morta o in fin di vita al momento del rigetto in mare. Crostacei, molluschi e alcune specie di squali o di pesci piatti possono avere maggiori probabilità di essere restituiti al mare ancora vivi, ma valutare la loro sopravvivenza a lungo termine risulta estremamente difficile. Ciò ha un impatto diretto sugli stock interessati» [traduzione libera].

4 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU 2013, L 354, pag. 22; in prosieguo: il «regolamento sulla PCP»).

5 L'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento sulla PCP, che introduce l'obbligo di sbarco, è così formulato: «Tutte le catture di specie soggette a limiti di cattura e, nel Mediterraneo, anche le catture di specie soggette a taglie minime (...) sono portate e mantenute a bordo dei pescherecci, registrate, sbarcate e imputate ai contingenti(...)».

6 V. la testimonianza resa da Samuel Stone, direttore del settore Pesca e Acquacoltura della Marine Conservation Society del Regno Unito dinanzi all'House of Lords Select Committee on the European Union (commissione ristretta della Camera dei Lord per l'Unione europea, Regno Unito), 5 dicembre 2018, disponibile all'indirizzo:
<https://data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/eu-energy-and-environment-subcommittee/implementation-and-enforcement-of-the-eu-landing-obligation/oral/93810.html>.

7 Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca (GU L 2023/2842).

8 V. articolo 2, paragrafo 1, del regolamento sulla PCP, che menziona gli obiettivi che devono guidare la PCP.

9 V. relazione speciale n. 7/2007 sui sistemi di controllo, ispezione e sanzionamento relativi alle norme di conservazione delle risorse ittiche comunitarie corredata delle risposte della Commissione (GU 2007, C 317, pag. 1). Il sistema esaminato nella relazione della Corte dei conti era quello previsto dal regolamento (CEE) n. 2241/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, che istituisce alcune misure di controllo delle attività di pesca (GU 1987, L 207, pag. 1) e tale relazione ha concluso che i) i dati relativi alle catture non erano completi né affidabili, non essendo possibile conoscere la reale entità dei prelievi e, di conseguenza, applicare correttamente i limiti relativi al totale ammissibile di catture e ai contingenti; ii) i dispositivi d'ispezione in uso non garantivano la prevenzione né il rilevamento efficaci delle infrazioni; iii) le procedure adottate per trattare le infrazioni constatate non permettevano di garantire che ciascuna di esse formasse oggetto di un controllo né di una sanzione (dissuasiva); e iv) la sovraccapacità che incideva sulla redditività dell'industria della pesca, in un contesto di diminuzione delle catture autorizzate, incoraggiava il mancato rispetto dei limiti alla pesca.

10 Regolamento (CE) del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 847/96, (CE) n. 2371/2002, (CE) n. 811/2004, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 2115/2005, (CE) n. 2166/2005, (CE) n. 388/2006, (CE) n. 509/2007, (CE) n. 676/2007, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 1300/2008, (CE) n. 1342/2008 e che abroga i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1627/94 e (CE) n. 1966/2006 (GU 2009, L 343, pag. 1).

11 V., in tal senso, Corte dei conti europea, *Controllo della pesca nell'UE: occorre intensificare gli sforzi*, relazione speciale n. 08/2017 (in prosieguo: la «relazione speciale n. 8/2017»), punto 3; disponibile all'indirizzo:
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_8/SR_FISHERIES_CONTROL_IT.pdf.

12 Regolamento (UE) 2015/812 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, che modifica i regolamenti (CE) n. 850/98, (CE) n. 2187/2005, (CE) n. 1967/2006, (CE) n. 1098/2007, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 2347/2002 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, e i regolamenti (UE) n. 1379/2013 e (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'obbligo di sbarco e abroga il regolamento (CE) n. 1434/98 del Consiglio (GU 2015, L 133, pag. 1).

13 Relazione speciale n. 8/2017, punto 95.

14 Relazione speciale n. 8/2017, punto 99.

[15](#) V. risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 su «Come rendere omogenei i controlli sulla pesca in Europa» [2015/2093(INI)] (GU 2018, C 215, pag. 143), considerando H (sulla discrepanza dei dati) e punto 33, in cui si afferma che è «necessario raccogliere, gestire e utilizzare dati di buona qualità per quanto riguarda l'obbligo di sbarco, al fine di controllare e valutare l'efficacia dell'applicazione di detto obbligo, nonché allineare la raccolta dei dati ai requisiti risultanti dalla PCP rivista». V. anche il punto 66 della risoluzione, in cui si «sottolinea l'importanza delle tecnologie elettroniche (sistemi di comunicazione e di monitoraggio elettronici), che rappresentano uno strumento potenzialmente efficace sotto il profilo dei costi per ampliare l'osservazione delle attività in mare».

[16](#) V. relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, Applicazione e valutazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo unionale per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, come previsto a norma dell'articolo 118, REFIT - Valutazione dell'impatto della normativa in materia di pesca, [COM (2017) 192 final], in cui la Commissione ha concluso che il sistema (all'epoca applicabile) «non [era] del tutto adatto alla finalità per cui è stato concepito» e che i portatori d'interesse ritenevano necessario «adeguare meglio il regime di controllo alla nuova PCP, in particolare per quanto riguarda l'obbligo di sbarco».

[17](#) Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca [COM (2018) 368 final] (in prosieguo: la «proposta»).

[18](#) V. documento di lavoro dei servizi della Commissione – Valutazione d'impatto – che accompagna [la proposta] [SWD (2018) 279 final] (in prosieguo: la «valutazione d'impatto»).

[19](#) V. valutazione d'impatto, pagg. da 9 a 15, e la proposta, pag. 4.

[20](#) V. articolo 13, paragrafo 1, del regolamento sul controllo della pesca, come sostituito dal regolamento impugnato.

[21](#) A fini di completezza, è opportuno aggiungere che l'articolo 13, paragrafi 4 e 5, attribuisce agli Stati membri la facoltà di estendere le suddette misure ai pescherecci di lunghezza inferiore a 18 metri o di incentivare l'adozione volontaria di tali sistemi da parte di navi che non sono soggette all'obbligo di utilizzare sistemi REM, e che il paragrafo 6 dello stesso articolo consente agli Stati membri di disporre l'uso di sistemi REM per il controllo del rispetto di altre norme della PCP, senza prevedere un obbligo in tal senso. Tali elementi non sono tuttavia rilevanti ai fini della decisione della presente causa.

[22](#) Con il suo secondo motivo, la Repubblica italiana sostiene che l'articolo 90 del regolamento sul controllo della pesca, quale introdotto dall'articolo 1, punto 75, del regolamento impugnato, viola l'articolo 3, paragrafo 3, TUE, gli articoli 101 e 120 TFUE, nonché il protocollo n. 27 sul mercato interno e sulla concorrenza. In sostanza, tale parte ritiene che la discrezionalità attribuita agli Stati membri per effetto delle modifiche introdotte dall'articolo 1, punto 75, del regolamento impugnato per quanto attiene alla definizione delle «infrazioni gravi» determinerebbe distorsioni nel mercato interno, poiché le autorità nazionali potrebbero favorire le proprie navi.

[23](#) Per maggiori dettagli, v. paragrafo 15 delle presenti conclusioni.

[24](#) In udienza, la Commissione ha precisato che, sebbene le navi di tale lunghezza rappresentino soltanto il 6,8% del numero totale di pescherecci dell'Unione, esse effettuano il 70% di tutte le catture nell'Unione.

[25](#) Nell'intestazione del suo primo motivo, la Repubblica italiana elenca altresì una violazione dell'articolo 52, paragrafi 2, 3 e 4, della Carta e dell'articolo 18 CEDU. Analogamente, nella parte conclusiva del suo ricorso, essa sembra sostenere che la misura di cui trattasi leda ingiustificatamente la tutela del segreto industriale. Tuttavia, la Repubblica italiana non ha spiegato, nelle sue osservazioni scritte o in udienza, il modo esatto in cui le modifiche apportate dall'articolo 1, punto 10, del regolamento impugnato inciderebbero su tali norme. Di conseguenza, ritengo che il suo ricorso debba essere respinto in quanto irricevibile nella parte in cui riguarda detti elementi, per mancato rispetto dei requisiti di chiarezza e precisione, quali risultanti dall'articolo 120, lettera c), del regolamento di procedura della Corte di giustizia. V., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2012, Commissione/Portogallo (C-34/11, EU:C:2012:712, punto 44 e giurisprudenza citata).

[26](#) A tal riguardo, la ricorrente rinvia alla sentenza del 22 novembre 2022, Luxembourg Business Registers (C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912, punto 66), in cui la Corte ha ritenuto di dover valutare «se l'ingerenza nei diritti garantiti dagli articoli 7 e 8 della Carta risultante da un simile accesso sia limitata allo stretto necessario».

[27](#) Sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 56).

[28](#) La Corte ha avuto occasione di confermare siffatta ampia discrezionalità (legislativa), in particolare, nei settori della politica agricola comune (v., ad esempio, sentenza del 7 settembre 2006, Spagna/Consiglio, C-310/04, EU:C:2006:521, punto 96 e giurisprudenza citata), del mercato interno (v., ad esempio, sentenza dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio C-626/18, EU:C:2020:1000, punti da 95 a

97 e giurisprudenza citata), e della politica comune dei trasporti [sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 247 e giurisprudenza citata)].

[29](#) Sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 56).

[30](#) V., *ex multis*, sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 55 e giurisprudenza citata).

[31](#) V. sentenza dell'11 luglio 1989, Schröder HS Kraftfutter (265/87, EU:C:1989:303, punto 22), che ha espresso chiaramente tale principio, per la prima volta, nel settore della politica agricola comune e da tale momento l'ha ribadito in molteplici occasioni (il corsivo è mio); v., *ex multis*, sentenze del 13 novembre 1990, Fedesa e a. (C-331/88, EU:C:1990:391, punto 14) (nel settore della politica agricola comune) e, più recentemente, del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 27 e giurisprudenza citata) (nel settore della PCP).

[32](#) V. sentenza del 12 luglio 2001, Jippes e a. (C-189/01, EU:C:2001:420, punto 83), in cui la Corte, nel settore della politica agricola comune, ha aggiunto per la prima volta tale elemento, al fine di precisare i limiti del proprio potere di controllo giurisdizionale. Tale posizione è stata poi ribadita in cause riguardanti diversi settori dell'attività legislativa dell'Unione, quali il mercato interno (v. sentenza dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio, C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 95 e giurisprudenza citata) o la politica comune dei trasporti [v. sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 242 e giurisprudenza citata].

[33](#) V., a tal riguardo, sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 56).

[34](#) Sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 243 e giurisprudenza citata).

[35](#) V., ad esempio, sentenze dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 98 e giurisprudenza citata), e del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punto 243 e giurisprudenza citata).

[36](#) V., in tal senso, sentenza del 4 ottobre 2024, Lituania e a./Parlamento e Consiglio (Pacchetto mobilità) (da C-541/20 a C-555/20, EU:C:2024:818, punti 218 e 244 e giurisprudenza citata).

[37](#) V., in tal senso, Emiliou, N., *The principle of proportionality in European law: a comparative study*, Kluwer Law International, L'Aja, 1996, pag. 172, secondo cui «una minaccia ai diritti o alle libertà fondamentale giustifica un livello più stringente di controllo» della proporzionalità dell'azione di cui trattasi [traduzione libera].

[38](#) V., a tal riguardo, conclusioni dell'avvocato generale Emiliou nella causa Nordic Info (C-128/22, EU:C:2023:645, paragrafo 120), nelle quali egli sottolinea che, in generale, ma non sempre, nella sua giurisprudenza in materia di libera circolazione, la Corte effettua soltanto una valutazione dell'idoneità e della necessità della misura di cui trattasi, mentre quando entrano in gioco diritti fondamentali, la Corte procede generalmente anche a una valutazione della proporzionalità «*stricto sensu*» di una misura.

[39](#) Osservo che è possibile interpretare la giurisprudenza nel senso che istituisce una gerarchia, in termini di importanza e di potenziale ingerenza, tra i diritti fondamentali tutelati dalla Carta e nel senso che soltanto una limitazione dei diritti «più importanti» esige un controllo rigoroso da parte della Corte (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge, C-417/23, EU:C:2025:1017, punto 171 e giurisprudenza citata, in cui la Corte spiega che la discrezionalità attribuita alle autorità «è tanto più limitata in quanto il diritto in questione è importante per garantire all'individuo interessato il godimento effettivo dei diritti fondamentali o di ordine "intimo"»). Senza che sia necessario, nel caso di specie, prendere posizione sulla questione dell'esistenza o meno di una gerarchia tra i diritti fondamentali, è sufficiente osservare che la Corte ha già confermato che il controllo giurisdizionale dell'asserita ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata e alla protezione dei dati richiede un'intensità di controllo elevata.

[40](#) V., in tal senso, sentenza dell'8 aprile 2014, Digital Rights Ireland e a. (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238), e in particolare il suo punto 48, in cui la Corte ha dichiarato che, «tenuto conto, da un lato, del ruolo importante svolto dalla protezione dei dati personali sotto il profilo del diritto fondamentale al rispetto della vita privata e, dall'altro, della portata e della gravità dell'ingerenza in tale suddetto diritto che la direttiva 2006/24 comporta, il potere discrezionale del legislatore dell'Unione risulta ridotto e di conseguenza è necessario procedere ad un controllo stretto».

[41](#) Sentenza del 22 novembre 2022 (C-37/20 e C-601/20, EU:C:2022:912).

42 A mio avviso, ciò che fa scattare un controllo di intensità elevata da parte della Corte è il fatto che vi sia un'ingerenza in (taluni) diritti fondamentali, e non la gravità di tale ingerenza. L'affermazione di cui al punto 48 della sentenza dell'8 aprile 2014, *Digital Rights Ireland*, (C-293/12 e C-594/12, EU:C:2014:238), citata alla nota 40 delle presenti conclusioni, può tuttavia condurre alla conclusione che un controllo di intensità elevata è necessario soltanto quanto vi è una grave ingerenza nel diritto in questione (in tal caso, il diritto al rispetto della vita privata). Tuttavia, a mio avviso, il fatto che l'ingerenza non sia grave potrebbe essere rilevante per concludere nel senso della proporzionalità *in senso stretto* (terzo livello) di una misura legislativa, ma non è pertinente ai fini della decisione della Corte di fermarsi al primo livello della valutazione della proporzionalità, vale a dire la verifica se la misura in questione sia manifestamente *inidonea*. Ciò risulta chiaramente, a mio avviso, dal modo in cui la Corte ha effettuato la valutazione della proporzionalità nelle sue sentenze del 21 marzo 2024, *Landeshauptstadt Wiesbaden* (C-61/22, EU:C:2024:251, in particolare punti da 106 a 124) e del 18 dicembre 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge* (C-417/23, EU:C:2025:1017, punto 168 e giurisprudenza citata).

43 Il requisito dell'esistenza di un nesso tra l'asserita limitazione di un diritto fondamentale e gli effetti della misura in questione non è esclusivo del diritto dell'Unione. V., per analogia, sentenza della US Supreme Court (Corte suprema degli Stati Uniti d'America) nella causa *Arcara v. Cloud Books, Inc.*, 478 U.S. 697 (1986), pag. 705 (in cui si constata l'assenza di un nesso sufficiente tra una censura attinente al primo emendamento, che avrebbe richiesto un controllo di intensità elevata da parte dei giudici statunitensi, e la chiusura di una libreria motivata dal fatto che in essa si praticava la prostituzione).

44 Sebbene la Repubblica italiana precisi che la misura di cui trattasi è «manifestamente» sproporzionata, essa spiega altresì di non ritenere che nel caso di specie debba essere applicato un livello di scrutinio così ridotto.

45 V., per quanto concerne l'applicabilità del diritto al rispetto della vita privata e familiare durante il lavoro, Corte EDU, 17 ottobre 2019, *López Ribalda e a. c. Spagna*, CE:ECHR:2019:1017JUD000187413, § 89 e giurisprudenza citata (in cui si menziona il fatto che «l'immagine di una persona costituisce uno dei principali attributi della sua personalità, poiché rivela le caratteristiche uniche di tale persona e la distingue dalle altre»).

46 V., a tal riguardo, considerando 106 del regolamento impugnato, in cui si spiega che il sistema così istituito deve rispettare il principio della tutela della vita privata fin dalla progettazione e per impostazione predefinita.

47 V. Corte EDU, 17 ottobre 2019, *López Ribalda e a. c. Spagna*, CE:ECHR:2019:1017JUD000187413, § 89 e giurisprudenza citata (in cui si spiega che «il diritto di ogni persona alla protezione della propria immagine è quindi uno degli elementi essenziali dello sviluppo personale e presuppone il diritto di controllare l'utilizzo di tale immagine. Se, nella maggior parte dei casi, il diritto di controllare detto utilizzo implica la possibilità, per una persona, di rifiutare la pubblicazione della sua immagine, esso comprende altresì il diritto della persona di opporsi alla registrazione, alla conservazione e alla riproduzione di detta immagine da parte di un'altra»).

48 Infatti, sebbene il considerando 24 del regolamento impugnato sottolinei che «[l]a possibilità di identificare singole persone nel materiale video registrato dovrebbe essere limitata per quanto possibile e, ove necessario, i dati dovrebbero essere resi anonimi», questi due elementi indicano, di per sé, che vi è un margine per l'identificazione delle persone a bordo dei pescherecci di cui trattasi. V. anche Ministero danese dell'Alimentazione, dell'Agricoltura e della Pesca, Agenzia danese per la pesca, *Electronic monitoring in the Danish Kattegat (3AS) Nephrops fishery* ottobre 2023 (in prosieguo: la «relazione dell'Agenzia danese per la pesca»), pag. 24, allegata alla memoria di intervento della Commissione, nella quale tale agenzia spiega che «non si può evitare che i pescatori entrino nel campo visivo delle telecamere, ad esempio se si sporgono verso la zona di cernita durante la manipolazione delle catture» [traduzione libera].

49 GU 2007, C 303, pag. 17.

50 Secondo le spiegazioni relative alla Carta, tale elemento «[s]i ispira» all'articolo 26 della Carta sociale europea riveduta (ETS n. 163). Ai sensi di tale disposizione, «[p]er assicurare l'effettivo esercizio del diritto di tutti i lavoratori alla protezione della loro dignità sul lavoro, le Parti s'impegnano, in consultazione con le organizzazioni di datori di lavoro e di lavoratori: 1. a promuovere la pubblicizzazione, l'informazione e la prevenzione in materia di molestie sessuali sul luogo di lavoro o in connessione con il lavoro, e ad adottare ogni adeguata misura per tutelare i lavoratori contro tali comportamenti; [e] 2. a promuovere la pubblicizzazione, l'informazione e la prevenzione in materia di atti condannabili o esplicitamente ostili o offensivi ripetutamente diretti contro ogni salariato sul luogo di lavoro o in connessione con il lavoro, e ad adottare ogni adeguata misura per tutelare i lavoratori contro tali comportamenti». È difficile comprendere in che modo tale disposizione, se interpretata in buona fede e in base al senso comune dei suoi termini, come richiesto dall'articolo 31, paragrafo 1, della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati (Nazioni Unite, Serie dei trattati, vol. 1155, pag.331), possa riferirsi al tipo di circostanze oggetto della presente causa. Nello stesso senso, v. Jarass, D., «Article 31», in Jarass, D., *Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, C.H. Beck, Monaco di Baviera, 2021, pag. 8, con riferimenti ad altri commentatori.

51 V., ad esempio, WWF, *Socio-Economic Impacts of the EU Common Fisheries Policy: An evaluation of the European Union fishing fleet and options for the future* (2021), pag. 25, che qualifica la retribuzione «alla parte» come tutt'ora dominante nel settore della pesca dell'Unione; disponibile all'indirizzo: https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/wwf_cfp_socio_economic_impact_study_2021.pdf.

52 V. Bogg, A., «Article 31 – Fair and Just Working Conditions», in Peers, S., et al. (a cura di), *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Hart Publishing, 2014, punto 31.07, il quale sostiene, lungo questa linea argomentativa, che, di conseguenza, l'articolo 31 della Carta «dovrebbe essere considerato una disposizione dotata di un peso e di un'importanza normativi assai significativi» [traduzione libera].

[53](#) V. Corte EDU, 28 novembre 2017, Antović e Mirković c. Montenegro., CE:ECHR:2017:1128JUD007083813, § 44 (in cui si è statuito che la videosorveglianza non occulta sul luogo di lavoro rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 8 CEDU, a causa della «documentazione registrata e riproducibile del comportamento di una persona sul luogo di lavoro, che il lavoratore non può evitare, essendo obbligato in forza del contratto di lavoro a svolgere la propria attività in quel luogo»).

[54](#) V., a tal riguardo, il parere 4/2004 relativo al trattamento dei dati personali mediante videosorveglianza, del «gruppo di lavoro articolo 29 per la protezione dei dati» [istituito ai sensi dell'articolo 29, paragrafo 1, della direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati (GU 1995, L 281, pag. 31)], in cui si spiega che «è opportuno rilevare ch[e] i sistemi di videosorveglianza miranti direttamente a controllare, a partire da un luogo remoto, la qualità e la quantità delle attività lavorative, implicando di conseguenza il trattamento di dati personali in questo contesto, non debbono di regola esser[e] permess[i]».

[55](#) V. considerando 1, 3 e 24 del regolamento controverso. V. anche la valutazione d'impatto, pag. 18, in cui si spiega che «se l'attuale regime di controllo non è adeguato alla riforma della PCP ed opportunamente modernizzato, vi è un rischio molto elevato di compromettere gli obiettivi della PCP stessa e la sua *raison d'être*. In particolare, l'obbligo di sbarco introdotto dalla riforma della PCP rimarrebbe privo di adeguati strumenti e disposizioni di controllo. Se non si garantisce la conformità alla PCP, anche la reputazione e la credibilità internazionale dell'Unione ne risentiranno, in sede bilaterale e multilaterale».

[56](#) Per quanto riguarda gli obiettivi della PCP, v. sentenza dell'11 gennaio 2024, Friends of the Irish Environment (Possibilità di pesca superiori a zero) (C-330/22, EU:C:2024:19, punti 62 e 65).

[57](#) V. Commissione europea, Sintesi delle misure relative all'obbligo di sbarco e ai tassi di rigetto, EASME/EMFF/2018/011, 16 giugno 2021, pag. 52, in cui si legge che «i rischi e le sfide principali associati all'obbligo di sbarco consistono nel garantire il controllo dei rigetti in mare, assicurare una documentazione dettagliata e accurata di tutte le bordate di pesca e garantire il rispetto delle condizioni e delle soglie relative all'esenzione legata all'alto tasso di sopravvivenza e alle esenzioni *de minimis*. Tali rischi sono difficili da mitigare mediante controlli tradizionali, come le ispezioni in mare. Una delle sfide chiave, pertanto, è la necessità di nuovi meccanismi regolamentari e attuativi, poiché l'ambito del monitoraggio e del controllo si sposta dalle operazioni di sbarco alle attività in mare. (...) Tale spostamento esige che le prassi in materia di pesca e rigetto a bordo della nave siano monitorate al 100% durante la bordata di pesca, al fine di rilevare cosa viene catturato e se hanno luogo rigetti (...)».

[58](#) V. valutazione d'impatto, pag. 10.

[59](#) V., a tal riguardo, sentenza del 18 dicembre 2025, Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge (C-417/23, EU:C:2025:1017, punto 161 e giurisprudenza citata, che esige coerenza tra una misura contestata e il suo obiettivo dichiarato).

[60](#) V., ad esempio, Segretariato generale del Consiglio, proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca, ST 15184/2/19 Rev 2 (5 febbraio 2020), che riassume le posizioni degli Stati membri, compresa quella della Repubblica italiana, sul ricorso ad osservatori; in particolare note da 209 a 211.

[61](#) V. articolo 73 *bis* del regolamento sul controllo della pesca, inserito dal regolamento 2015/812, il quale stabilisce che «gli Stati membri possono inviare osservatori incaricati del controllo a bordo dei pescherecci battenti la loro bandiera al fine di garantire il monitoraggio delle attività di pesca soggette all'obbligo di sbarco».

[62](#) V. Segretariato generale del Consiglio, Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca – Orientamento generale, ST 9390/2/21 Rev 2 (24 giugno 2021), punto 12, lettera b).

[63](#) A differenza di quanto affermato dalla Repubblica italiana nel corso del presente procedimento, tale documento dimostra altresì che il legislatore dell'Unione ha ritenuto che il ricorso ad osservatori fosse più costoso rispetto all'installazione di telecamere CCTV.

[64](#) V. valutazione d'impatto, pag. 80.

[65](#) Il Parlamento rimanda, a tale riguardo, a uno studio elaborato su richiesta della commissione per la pesca (PECH); v. van Helmond, A.T.M., Research for PECH Committee – Workshop on electronic technologies for fisheries – Part II: Electronic monitoring systems, Parlamento europeo, Dipartimento tematico per politiche strutturali e di coesione, Bruxelles: 2021, pag. 13 [in cui si spiega che, «dopo una prima sperimentazione dei sistemi di telecamere CCTV (a circuito chiuso) a bordo dei pescherecci per adeguarsi alle riforme nella gestione e ai furti di attrezzi nella pesca al granchio della Columbia Britannica (...), si è prontamente constatato che le telecamere potevano essere utilizzate per il monitoraggio e il controllo delle attività di pesca caratterizzate da un'insufficiente copertura mediante osservatori a bordo»]. V. anche la relazione dell'Agenzia danese per la pesca, allegata alla memoria di intervento della Commissione, pag. 43, in cui si indica che «l'esperienza maturata dopo tre anni di pesca documentata tramite telecamere nel Kattegat e nel Mar Baltico mostra che la documentazione

video è una forma di controllo efficace, soprattutto per registrare le catture e, quindi, garantire il rispetto dell'obbligo di sbarco. La valutazione evidenzia inoltre che non esistono metodi di controllo alternativi in grado di permettere un controllo efficace dell'obbligo di sbarco. Dal punto di vista delle autorità, il monitoraggio elettronico con telecamere rappresenta, quindi, uno strumento di controllo altamente efficace».

[66](#) L'utilizzo, da parte della Corte, dei termini «stretto necessario» nei casi in cui è in discussione l'ingerenza nel diritto al rispetto della vita privata potrebbe, di fatto, essere inteso come pertinente (anche) in relazione a questo terzo livello della valutazione della proporzionalità, e non soltanto in riferimento al criterio della necessità. V., in tal senso, *ex multis*, sentenza del 6 ottobre 2020, *Privacy International* (C-623/17, EU:C:2020:790, punto 67 e giurisprudenza citata), in cui la Corte ha precisato che «occorre ricordare che la tutela del diritto fondamentale al rispetto della vita privata richiede, conformemente alla giurisprudenza costante della Corte, che le deroghe e le restrizioni alla tutela dei dati personali debbano operare entro i limiti dello *stretto necessario*. Inoltre, un *obiettivo di interesse generale* non può essere perseguito senza tener conto del fatto che esso *deve essere conciliato con i diritti fondamentali interessati dalla misura, effettuando un equilibrato contemperamento tra l'obiettivo e gli interessi e diritti in questione*» (il corsivo è mio).

[67](#) V., per quanto riguarda le misure nazionali, sentenza del 18 dicembre 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge* (C-417/23, EU:C:2025:1017, punto 165 e giurisprudenza citata), in cui si spiega che «[s]upponendo che non si possa individuare nessun'altra misura altrettanto efficace, il giudice del rinvio dovrebbe ancora esaminare (...) la proporzionalità in senso stretto di tale normativa (...) [per] verificare se gli inconvenienti causati da detta normativa non siano sproporzionati rispetto agli obiettivi invocati».

[68](#) V. nota 42 delle presenti conclusioni e, più recentemente, sentenza del 18 dicembre 2025, *Slagelse Almennyttige Boligselskab, Afdeling Schackenborgvænge* (C-417/23, EU:C:2025:1017, punto 168 e la giurisprudenza citata).

[69](#) V., per analogia, sentenza del 6 ottobre 2020, *La Quadrature du Net e a.* (C-511/18, C-512/18 e C-520/18, EU:C:2020:791, punto 147 e giurisprudenza citata), in cui la Corte sottolinea che il requisito della limitazione della misura allo «stretto necessario» esige che la conservazione di dati relativi al traffico e all'ubicazione, per contrastare taluni reati e minacce e salvaguardare la sicurezza nazionale, imponga che la «conservazione [di detti dati] sia, per quanto concerne le categorie di dati da conservare, i mezzi di comunicazione interessati, le persone riguardate, nonché la durata di conservazione prevista, limitata allo stretto necessario».

[70](#) V. articolo 13, paragrafo 2, del regolamento sul controllo della pesca, come modificato, in cui si precisa che tale obbligo è limitato alle «navi da cattura dell'Unione di lunghezza fuori tutto pari o superiore a 18 metri battenti la loro bandiera che comportano un rischio elevato di non conformità all'obbligo di sbarco». V. anche l'articolo 13, paragrafo 3, lettera a), di tale regolamento.

[71](#) V. articolo 13, paragrafo 3, lettera b), del regolamento sul controllo della pesca, come modificato, ai sensi del quale «il materiale video registrato ottenuto da tali sistemi riguardi soltanto gli attrezzi e le parti della nave in cui i prodotti della pesca vengono salpati a bordo, trattati e immagazzinati nonché tutte le zone in cui possono verificarsi rigetti». V. anche l'allegato 1 della memoria di intervento della Commissione, che fornisce un esempio specifico del modo in cui tali zone possono essere oggetto di videosorveglianza, riducendo al minimo la possibilità di identificare le persone che vi lavorano o vi compaiono.

[72](#) V. articolo 13, paragrafo 3, lettera c), del regolamento sul controllo della pesca, come modificato, in cui si precisa che la Commissione «stabilisce norme dettagliate sulla conservazione e sullo scambio dei dati ricavati dal sistema REM e sull'accesso agli stessi». Occorre tuttavia osservare che siffatte misure non erano ancora in vigore quando la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del regolamento impugnato.

[73](#) V. articolo 13, paragrafo 3, lettera b), del regolamento sul controllo della pesca, come modificato, ai sensi del quale il materiale video registrato «non consent[è], nella misura del possibile, l'identificazione di persone fisiche. [Le norme] prescrivono inoltre che, qualora si rilevi che in tale materiale video registrato possono essere identificate delle persone fisiche, le autorità competenti provvedano all'anonimizzazione dei dati personali quanto prima e ne informino il comandante o l'operatore del sistema REM».

[74](#) Su questo punto si riscontra una differenza rispetto alla proposta legislativa presentata dalla Commissione, nella quale era previsto un periodo di conservazione dei dati pari a cinque anni; v. considerando 59 e articolo 112, paragrafo 3, della Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 768/2005, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e il regolamento (UE) 2016/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca [COM (2018) 368 final].

[75](#) V., a tal riguardo, il paragrafo 9 delle presenti conclusioni, in cui illustro succintamente il sistema di gestione dello sforzo di pesca ai sensi del regolamento sulla PCP.