



CAHIERS DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DROIT DE LA MER
PAPERS OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF THE LAW OF THE SEA

APPROCCI E STRUMENTI INNOVATIVI PER LA PESCA SOSTENIBILE NEL MAR MEDITERRANEO

PERCORSI EVOLUTIVI
NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO



a cura di

GIUSEPPE CATALDI
VALENTINA ROSSI

2024

EDITORIALE SCIENTIFICA



CAHIERS DE L'ASSOCIATION INTERNATIONALE DU DROIT DE LA MER
PAPERS OF THE INTERNATIONAL ASSOCIATION OF THE LAW OF THE SEA

**SCIENTIFIC COMMITTEE / COMITÉ SCIENTIFIQUE /
COMITATO SCIENTIFICO**

GEMMA ANDREONE

*Dirigente di ricerca di Diritto internazionale
Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto di Studi Giuridici Internazionali (ISGI)
Direttore f.f. ISGI*

ANDREA CALIGIURI

*Professore associato di Diritto interazionale
Direttore del Centro interdipartimentale di Ricerca
sull'Adriatico e il Mediterraneo, Università degli Studi di Macerata*

RAFAEL CASADO RAIGON

*Professeur de droit international public
Université de Cordoue
Ancien président de l'Association internationale du droit de la mer*

FULVIO MARIA PALOMBINO

*Professore ordinario di Diritto internazionale
Università degli Studi di Napoli Federico II*

NATHALIE ROS

*Professeur à l'Université de Tours (IRJI)
Vice-Président et Secrétaire général de l'Association internationale du Droit de la Mer*

TULLIO TREVES

*Professore Emerito di Diritto internazionale
Università degli Studi di Milano
già Giudice del Tribunale Internazionale del Diritto del Mare*

SELINE TREVISANUT

*Full Professor, Chair in International Law and Sustainability
Utrecht University School of Law*

ROBERTO VIRZO

*Professore ordinario di Diritto internazionale
Università degli Studi di Messina*

**APPROCCI E STRUMENTI INNOVATIVI
PER LA PESCA SOSTENIBILE
NEL MAR MEDITERRANEO**

**Percorsi evolutivi
nell'ordinamento internazionale ed europeo**

A CURA DI

GIUSEPPE CATALDI, VALENTINA ROSSI

EDITORIALE SCIENTIFICA

2024



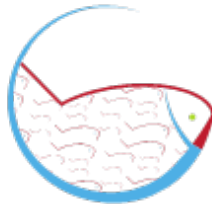
MINISTERO DELL'AGRICOLTURA
DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE
E DELLE FORESTE




Consiglio Nazionale
delle Ricerche


IRISS
Istituto di Ricerca su Innovazione
e Servizi per lo Sviluppo

Il Volume costituisce uno dei prodotti finali delle attività di ricerca condotte nell'ambito del progetto *Controllo sulle attività di pesca a seguito dell'evoluzione normativa a mezzo di un approccio integrato e con l'utilizzo di sistemi innovativi* (Cup: J61F19000170001), finanziato nell'ambito del Programma triennale 2019-21 per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima, mediante l'Accordo di Collaborazione tra il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (già MIPAAF) - Direzione Generale della pesca marittima e dell'acquacoltura e il Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo (IRISS). Le attività progettuali, condotte sotto la Responsabilità Scientifica della dott.ssa Valentina Rossi, Prima Ricercatrice di diritto internazionale del CNR, hanno visto la partecipazione di numerosi colleghi ed esperti della materia, di università, associazioni e altri enti di ricerca, tra cui l'Università degli studi di Napoli "L'Orientale", l'*Association Internationale du Droit de la Mer* (AssIDMer), l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR. I risultati del progetto di ricerca, inclusi i materiali formativi (seminari on-line) e informativi sono liberamente accessibili al seguente indirizzo: www.iriss.cnr.it/pesca-sostenibile-nel-mediterraneo-cap/



Controllo sulle attività di pesca

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© Copyright 2024 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli
www.editorialescientifica.com – info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-907-7

INDICE

<i>Premessa</i>	7
TULLIO TREVES	

INTRODUZIONE GENERALE *General Introduction*

<i>Per una pesca sostenibile nel Mar Mediterraneo: considerazioni introduttive e spunti di riflessione</i>	11
VALENTINA ROSSI	

I

LA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE ATTIVITÀ DI PESCA: UN COMPLESSO BILANCIAMENTO DI INTERESSI *Sustainable Management of Fisheries: a Complex Balancing of Interests*

<i>La pesca nella prospettiva del Tribunale Internazionale del Diritto del Mare</i>	43
IDA CARACCILO	
<i>Impatto della pesca a strascico sugli ecosistemi marini</i>	61
MICHELE SCARDI	
<i>Le norme internazionali in materia di pesca con reti derivanti</i>	89
TULLIO SCOVAZZI	
<i>Il contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata: regime internazionale e dell'Unione europea</i>	101
ROSA FEDERICA GRASSI	
<i>Il nuovo accordo OMC sulle sovvenzioni alla pesca: luci e ombre di un tentativo importante ma imperfetto di avvicinamento agli obiettivi dello sviluppo sostenibile dei mari</i>	127
STEFANO SILINGARDI	
<i>Pesca e libertà dei mari in un mare territorializzato: il problema italiano</i>	149
FABIO CAFFIO	

II

LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA SOSTENIBILITÀ
The Social Dimension of Sustainability

*Sulla tutela del lavoro in mare con particolare riferimento alle imprese di
 pesca* 167
 GIUSEPPE CATALDI

*Towards a mandatory human rights due diligence in fisheries and aquacul-
 ture. Remarks in the light of recent normative developments* 187
 MARCO FASCIGLIONE

*Il ruolo dei privati per una pesca più sostenibile: lo strumento della due
 diligence nel quadro della regolamentazione UE* 205
 NADIA PERRONE

III

IL RUOLO DELL'UE, TRA QUESTIONI IRRISOLTE E NUOVI APPROCCI
The Role of EU: Between Outstanding Issues and New Approaches

*Mediterranean sea and the reform of the European Union's common fisher-
 ies policy* 227
 GABRIELA A. OANTA

*Una tragedia dei beni comuni: dal modello comunitario della pesca costiera
 nel Mediterraneo alla governance statale e imprenditoriale* 241
 FRANÇOIS FERAL

Etichettatura e (rin)tracciabilità dei prodotti ittici 253
 NATALE RAMPAZZO

La gestione del marine litter è una sfida per la pesca professionale 281
 MARIA COZZOLINO, ROSA FEDERICA GRASSI

PREMESSA

Tullio Treves

A quarant'anni dall'apertura alla firma della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, a quasi trenta dalla sua entrata in vigore, e a giorni dalla chiusura del negoziato che ha portato alla conclusione dell'Accordo sulla biodiversità al di là della giurisdizione nazionale (BBNJ) si è tenuto a Napoli il convegno – organizzato con mano sicura da Valentina Rossi e Giuseppe Cataldi – “Per una pesca sostenibile nel mare Mediterraneo: percorsi evolutivi nel diritto e nella prassi internazionale” di cui in questo Volume collettaneo si presentano i risultati.

Le coincidenze “internazionali” su accennate – anche se forse non calcolate dai curatori nel pianificare il convegno – sottolineano a mio avviso l'importanza del tema nel quadro dello sviluppo del diritto internazionale del mare e come esso rivesta grande interesse in un'ottica non solo generale ma anche italiana, europea e mediterranea.

Dal punto di vista dello sviluppo del diritto internazionale della pesca in generale è di grande rilievo il saggio introduttivo della co-curatrice, Valentina Rossi, sulla gestione sostenibile delle attività di pesca alla luce dell'evoluzione normativa, con particolare riferimento ai sistemi di controllo. La fondamentale connessione tra attività di pesca e scienza emerge dal saggio di Michele Scardi sull'impatto di queste attività sugli ecosistemi marini mentre la non meno rilevante dimensione sociale ed economica della pesca in un'ottica di sostenibilità è messa in evidenza nello scritto del co-curatore, Giuseppe Cataldi, e in quelli di Marco Fasciglione e Nadia Perrone.

Il diritto del mare, e quello della pesca in particolare, vedono coinvolte non solo organizzazioni internazionali specializzate (a cominciare dalla FAO e dall'OMI) ma anche, recentemente, organizzazioni competenti per materie diverse. Si tratta in particolare dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro ai cui contributi alle condizioni di lavoro dei lavoratori della pesca è dedicato il saggio di Giuseppe Cataldi, e dall'Organizzazione Mondiale del Commercio nel cui ambito è stato recentemente adottato un accordo sulle sovvenzioni alle imprese di pesca, oggetto di uno studio dettagliato di Stefano Silingardi.

Di grande attualità sembrano poi le considerazioni di Rosa Federica Grassi sulla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (IUU Fishing) che, mi sembra, contribuiscono a interpretare questo concetto molto menzionato ma di contenuto giuridico non sempre chiaro anche nelle sue applicazioni al di fuori del Mediterraneo. Di grande interesse sono tuttora le considerazioni, che tengono conto di sviluppi assai recenti, di Tullio Scovazzi sulla pesca con reti pelagiche derivanti.

Di interesse specifico per l'Italia è lo scritto dell'Ammiraglio Caffio che analizza dal punto di vista italiano l'impatto sulla pesca dell'espansione delle giurisdizioni nazionali nel Mediterraneo.

Non poteva mancare la prospettiva del diritto d'Unione Europea. Gabriela Oanta affronta la tematica attualissima della riforma della politica comune della pesca, mentre in un'ottica più sociologico-politica Francois Féral si sofferma sulla "Europa Blu"; Maria Cozzolino e Rosa Federica Grassi approfondiscono il tema del legame tra gestione dei rifiuti marini e attività di pesca e Natale Rampazzo quello della tracciabilità ed etichettatura dei prodotti ittici

Di grande interesse non solo per gli specialisti del diritto del mare ma anche per gli internazionalisti in generale è infine il saggio, firmato da una protagonista, nel ruolo di giudice dell'ITLOS, Ida Caracciolo, la quale si sofferma sulla prospettiva del Tribunale internazionale del diritto del mare.

I saggi raccolti in questo Volume sono il prodotto di un progetto di ricerca che coinvolge studiosi italiani e stranieri. Ma la partecipazione italiana è di gran lunga prevalente e vede impegnati oltre ad alcuni specialisti affermati, vari giovani che hanno contribuito con studi di valore. Ciò testimonia della vitalità degli studi di diritto del mare nel nostro paese. In Italia si studia il diritto del mare e lo si fa ad un ottimo livello.

INTRODUZIONE GENERALE

General Introduction

VERSO UNA PESCA SOSTENIBILE NEL MAR MEDITERRANEO: CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E SPUNTI DI RIFLESSIONE

Valentina Rossi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La gestione sostenibile delle risorse biologiche marine: un complesso bilanciamento di interessi statali, collettivi, individuali. – 2.1. La tutela dei diritti umani nelle attività di pesca. – 2.2. I dubbi sulla sostenibilità del parametro del “rendimento massimo sostenibile”. – 3. La giurisdizionalizzazione del Mar Mediterraneo e la ZEE italiana. – 4. Il ruolo dell’Unione europea tra questioni irrisolte e nuove strategie. – 4.1. La riforma del sistema unionale di controllo sulla pesca. – 5. Il contrasto alla pesca illegale non dichiarata e non regolamentata e il ruolo crescente degli strumenti di mercato. – 6. Osservazioni conclusive.

1. Introduzione

L’evoluzione delle tecniche di pesca e l’aumento della capacità di pesca, uniti alla internazionalizzazione delle attività di pesca e al mutamento delle dinamiche di mercato, hanno messo alla prova in maniera crescente la capacità dei sistemi di regolamentazione esistenti di garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche, la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei consumatori e dei lavoratori e il contrasto alle pratiche di concorrenza sleale.

Nell’ultimo Rapporto dedicato a *The State of World Fisheries and Aquaculture - Towards Blue Transformation*, pubblicato dalla FAO nel 2022¹, l’Organizzazione dà conto della progressiva riduzione delle risorse ittiche a causa di diversi fattori, *in primis*, la pesca eccessiva, l’inquinamento e la cattiva gestione. Il monitoraggio a lungo termine degli stock ittici marini registra la sensibile diminuzione della percentuale degli stock sfruttati entro limiti biologicamente sostenibili, dal 90% nel 1974 al 64,6% nel 2019; di questi, gli stock sfruttati al massimo in modo sostenibile (*maximally sustainably fished stocks*) sono il 57,3% e gli stock sotto sfruttati (*underfished*) il 7,2%. Nello specifico, fra le sedi *Major Fishing Areas*, individuate dalla FAO, quella del Mediterraneo e del Mar Nero ha fatto registrare a lungo la percentuale più alta di stock pescati a livelli non sostenibili (59% nel 2013, 62,2% nel 2015, 62,5% nel 2017). In questo triste primato, è stata superata, nel 2019, solo dall’area del Paci-

* *Prima Ricercatrice di Diritto Internazionale, Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR - IRISS); Responsabile Scientifico del Progetto Controlli sulle attività di pesca, Accordo di collaborazione MAFSAF/PEMAC - CNR/IRISS.*

¹ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture – Towards Blue Transformation*, Rome, 2022.

fico sud-orientale, attestandosi comunque al secondo posto con il 63,4% di stock sovrasfruttati (una percentuale, dunque, ancora in aumento)². Analogamente, i dati presentati nel Report *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022*³, elaborato dalla Commissione Generale per la Pesca nel Mediterraneo (GFCM), rivelano un settore che rimane sotto stress nonostante alcune tendenze positive. La maggior parte degli stock ittici commerciali (il 73% degli stock valutati) viene pescata al di fuori dei limiti biologicamente sostenibili e la pressione di pesca è ancora il doppio del livello considerato sostenibile (*Maximum Sustainable Yield - MSY*). Tuttavia, la pressione di pesca nel Mediterraneo e nel Mar Nero è diminuita in media del 21% nell'ultimo decennio e per alcune specie prioritarie soggette a misure di gestione fino al 75%. Gli effetti di questa riduzione stanno iniziando a manifestarsi nell'aumento della biomassa di alcuni stock che, tuttavia, non è ancora sufficiente a produrre un aumento significativo della biomassa ittica in tutta la regione per gli stock considerati al di sotto dei livelli di biomassa ideali.

A fronte di questo scenario, il citato Report FAO è particolarmente attento al quadro normativo e istituzionale e al contesto politico. L'Organizzazione parte dalla considerazione che la Comunità internazionale è evidentemente fuori strada nella direzione di porre fine alla fame e alla malnutrizione in tutte le sue forme entro il 2030, come stabilito nel Goal 2 dei *Sustainable Development Goals (SDG)*⁴. Ciò è dovuto *inter alia* agli ecosistemi degradati, all'aggravarsi della crisi climatica e all'aumento della perdita di biodiversità, che costituiscono una minaccia per i posti di lavoro, le economie locali, l'ambiente e la sicurezza alimentare in tutto il mondo⁵. Non si può non aggiungere che considerazioni simili possono essere fatte con riferimento al Goal 14 dei SDG "conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile". Si pensi, in particolare al Target 14.4 il quale prevede(va), entro il 2020, di "regolamentare efficacemente la raccolta e porre fine alla pesca eccessiva, alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata e alle

² *Ibid.*, p. 47.

³ Si tratta della quarta edizione del rapporto biennale che fornisce una panoramica aggiornata sullo stato, le tendenze e la governance della pesca nella regione; esso descrive l'attuale composizione della flotta peschereccia, la produzione complessiva della pesca da cattura, i risultati economici e le caratteristiche socioeconomiche della pesca da cattura e delle catture accidentali, e analizza lo stato delle risorse ittiche. I dati e le informazioni sono presentati per lo più fino al 2020, anche se, quando possibile, sono incluse anche informazioni relative al 2021. Le informazioni si basano sui dati presentati ufficialmente dalle parti contraenti della CGPM e le parti non contraenti cooperanti (PCC), in linea con le decisioni vincolanti, attraverso una serie di strumenti di presentazione dei dati o su stime basate sui migliori dati disponibili ottenuti da altre fonti o attraverso metodologie standard. Grazie al consolidamento degli standard di qualità negli ultimi due anni, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022* analizza per la prima volta le tendenze del settore della pesca a livello regionale.

⁴ I primi due target dell'Obiettivo 2 sono: "2.1 By 2030, end hunger and ensure access by all people, in particular the poor and people in vulnerable situations, including infants, to safe, nutritious and sufficient food all year round."; "2.2 By 2030, end all forms of malnutrition, including achieving, by 2025, the internationally agreed targets on stunting and wasting in children under 5 years of age, and address the nutritional needs of adolescent girls, pregnant and lactating women and older persons." UNGA, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2015, (UN Doc. A/ RES/70/1).

⁵ Minacce peraltro aggravate dall'impatto della pandemia di Covid-19 e dalle altre emergenze umanitarie.

pratiche di pesca distruttive e attuare piani di gestione basati su dati scientifici, al fine di ripristinare gli stock ittici nel più breve tempo possibile, almeno a livelli in grado di produrre il massimo rendimento sostenibile, come determinato dalle loro caratteristiche biologiche”⁶.

Il sottotitolo del Report FAO, “Verso la trasformazione blu”, riflette, pertanto, l’esortazione ad agire sulle politiche e i programmi adottati ai diversi livelli di governo, attuando i cambiamenti necessari per rendere il settore della pesca e dell’acquacoltura sostenibile, inclusivo ed efficiente, in grado di affrontare la sfida di nutrire il mondo in modo equo e durevole e, allo stesso tempo, di contribuire al ripristino degli habitat acquatici e della biodiversità. In termini generali, migliorare la gestione della pesca a livello globale rimane essenziale per riportare gli ecosistemi a uno stato sano e produttivo e proteggere l’approvvigionamento a lungo termine di alimenti acquatici. Numerosi studi recenti confermano che l’adozione di sistemi efficaci di gestione e controllo delle attività di pesca consente non solo il miglioramento dello stato di conservazione degli stock ittici ma anche l’aumento delle catture⁷. Tali studi rilevano anche che, mentre nei Paesi sviluppati si può registrare un miglioramento dei sistemi di gestione e controllo delle attività di pesca, nei Paesi in via di sviluppo si registra, al contrario, un peggioramento in termini di sovracapacità delle flotte di pescherecci, di produzione per ciascuna unità e in termini di status di conservazione degli stock⁸. Secondo il citato Report FAO, la ricostituzione degli stock sovrasfruttati potrebbe aumentare la produzione ittica di 16,5 milioni di tonnellate e incrementare il contributo della pesca marina alla sicurezza alimentare, alla nutrizione, alla crescita economica e al benessere delle comunità costiere.⁹ Gli studi e i dati menzionati con-

⁶ In proposito, il sito ufficiale delle Nazioni Unite che riporta in sintesi i progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi e dei singoli target, con riferimento al 2023, non può che prendere atto di quanto segue: “*Fishery resources continue to be threatened by overfishing, pollution, poor management and other factors, including illegal fishing. More than a third (35.4%) of global stocks were overfished in 2019, an increase of 1.2% since 2017. Despite ongoing deterioration, the rate of decline has decelerated in recent years. However, the trend continues to deteriorate from the 2020 target to restore fish stocks to biologically sustainable levels.*” https://sdgs.un.org/goals/goal14#progress_and_info.

⁷ Si veda in proposito R. HILBORN, R.O. AMOROSO, C.M. ANDERSON, J.K. BAUM, T.A. BRANCH, C. COSTELLO, C.L. DE MOOR, A. FARAJ, D. HIVELY, O.P. JENSEN, H. KUROTA, L.R. LITTLE, P. MACE, T. MCCLANAHAN, M.C. MELNYCHUK, C. MINTO, G.C. OSIO, A.M. PARMA, M. PONS, S. SEGURADO, C.S. SZUWALSKI, J.R. WILSON, Y. YE, “Effective fisheries management instrumental in improving fish stock status”, in *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 2020, Vol. 117(4), p. 2218 - 2224, accessibile all’indirizzo <https://europepmc.org/article/med/31932439>. Lo studio evidenzia come nelle aree in cui è meno intensa la regolamentazione e i controlli sono minori la percentuale di catture è tre volte più alta rispetto a quelle soggette a controlli più intensi, e l’abbondanza degli stock è per contro dimezzata.

⁸ Si veda Y. YE, N.L. GUTIERREZ, “Ending fishery overexploitation by expanding from local successes to globalized solutions”, *Nature Ecology and Evolution*, 2017/1, accessibile all’indirizzo <https://www.nature.com/articles/s41559-017-0179>.

⁹ FAO, *Report 2022*, p. xiv. In questa prospettiva, il Rapporto presenta alcuni segnali positivi: nel 2019, gli stock sfruttati in maniera biologicamente sostenibile hanno rappresentato l’82,5% degli sbarchi, con un aumento del 3,8% rispetto al 2017. *Ibid*, p. 47 - 48. Con riferimento a quest’ultimo dato, a titolo esemplificativo, in media, il 66,7% degli stock delle dieci specie più sbarcate nel 2019 è stato pescato

fermano la necessità di inquadrare in una prospettiva inter-generazionale e intra-generazionale, la annosa dicotomia tra gli obiettivi di sviluppo economico, volti alla soddisfazione dei fabbisogni, incluso quello alimentare, di una popolazione crescente, e quelli di tutela dell'ambiente marino, delle sue risorse e della sua biodiversità, e di promozione dei diritti umani. Come emerge in numerosi saggi del Volume, gli attuali livelli, tecniche e politiche di sfruttamento delle risorse ittiche stanno già producendo seri problemi economici e sociali, oltre che ambientali, impattando sulle economie delle comunità costiere, traducendosi in violazioni dei diritti umani e generando conflitti per lo sfruttamento delle risorse biologiche marine¹⁰. Se i cambiamenti sovente auspicati non saranno concretamente attuati, questi problemi non potranno che acuirsi.

Le dinamiche evolutive in atto nell'ordinamento giuridico internazionale mirano, di conseguenza, alla definizione di nuovi approcci normativi, assetti istituzionali e strumenti gestionali, che siano idonei a realizzare la sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e la loro gestione coerente, finalizzata al conseguimento di benefici economici, sociali e ambientali. Il settore della pesca si trova, tuttavia, al crocevia di molteplici interessi (industriali, commerciali, ambientali, di sicurezza alimentare, di sicurezza del lavoro, di rispetto dei diritti umani), che fanno capo ai singoli Stati ma anche alla Comunità internazionale nel suo complesso nonché, in maniera crescente, a soggetti non statali come individui e imprese multinazionali: le norme internazionali in materia affondano le loro radici in una costante tensione tra interessi e valori concorrenti, o contrastanti, e in un continuo sforzo di bilanciamento tra gli stessi.

Oggetto del Volume è l'analisi di queste dinamiche evolutive, attraverso la valutazione delle soluzioni adottate, o in corso di adozione, nei numerosi *fora* internazionali in cui, in questo momento storico, si stanno definendo gli obiettivi e le azioni della Comunità internazionale per la valorizzazione delle attività di pesca in un'ottica di sostenibilità. L'ambito di indagine è circoscritto alla disciplina internazionale e unionale in materia di pesca, intesa come il complesso di norme volte alla regolamentazione delle catture marine (dunque, una definizione che non include la disciplina dell'acquacoltura e della pesca nelle acque interne). Si tratta di un ambito tematico ampio, che comprende le norme che disciplinano la produzione ittica in tutte le sue fasi (attività di cattura, sbarco, trasporto, trasformazione e messa in commercio dei prodotti ittici) e che solleva complesse questioni di diritto internazionale del mare, dell'ambiente, di tutela dei diritti umani, del commercio internazionale e delle nuove tecnologie.

Il Volume costituisce uno dei risultati finali delle attività del Progetto di ricerca "Controllo sulle attività di pesca a seguito dell'evoluzione normativa a mezzo di un approccio integrato e con l'utilizzo di sistemi innovativi", realizzato nell'ambito

entro livelli biologicamente sostenibili, leggermente superiori a quelli del 2017. Questo dimostra che gli stock più grandi sono gestiti in modo più efficace.

¹⁰ Si vedano, in particolare, i saggi di Giuseppe Cataldi, François Féral e Fabio Caffio.

dell'Accordo di collaborazione con il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (ex MIPAAF) / PEMAC e il Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR / IRISS. Le attività di ricerca sono state condotte dal CNR - IRISS in collaborazione con università, associazioni e altri istituti del CNR, tra cui Università degli studi di Napoli "L'Orientale", l'*Association Internationale du Droit de la Mer* (AssIDMer), l'Istituto di Studi Giuridici Internazionali del CNR. Nell'ambito del Progetto, l'individuazione delle criticità emergenti, l'analisi critica delle soluzioni adottate e l'individuazione di auspicabili azioni future, con particolare riferimento al Mar Mediterraneo, hanno perseguito l'obiettivo ultimo di supportare il ruolo e l'efficace cooperazione delle istituzioni italiane nei diversi *fora* internazionali. Le questioni giuridiche affrontate nel corso del Progetto, e approfondite nei saggi raccolti nel Volume, sono al centro dell'attuale dibattito istituzionale, politico e accademico in materia di pesca e vanno dal processo di giurisdizionalizzazione degli spazi marini, mediante l'istituzione delle zone economiche esclusive (ZEE), ai conflitti di pesca nel Mediterraneo; dal ruolo dell'Unione europea e della politica comune della pesca (PCP) per la tutela delle risorse marine biologiche, alla crescente attenzione per la dimensione sociale delle attività di pesca; dal contrasto alle tecniche di pesca ad elevato impatto ambientale e alla pesca illegale non dichiarata non regolamentata, agli strumenti di mercato. Nei paragrafi a seguire, saranno offerti alcuni spunti di riflessione, elaborati alla luce delle attività di ricerca del Progetto e degli approfondimenti presentati nei saggi.

2. La gestione sostenibile delle risorse biologiche marine: un complesso bilanciamento di interessi statali, collettivi, individuali

Il diritto del mare è una matrice di interessi individuali e collettivi degli Stati. La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) è stata, infatti, concepita, da una parte, per soddisfare gli interessi individuali degli Stati nei loro affari marittimi, dall'altra, per proteggere alcuni interessi generali della Comunità internazionale; basti pensare alle norme riguardanti il contrasto alla pirateria e alla schiavitù, la libertà di navigazione nonché il regime giuridico che regola l'Area. Sotto la spinta dei cambiamenti economici, sociali e tecnologici degli ultimi decenni, la "costituzione dei mari" è andata incontro a un intenso processo evolutivo, attraverso la sua interpretazione e applicazione nella prassi degli Stati¹¹. Con riferimento alle risorse biologiche marine (*Marine Living Resources* - MLR), la dottrina ha evidenziato come tale processo abbia chiarito e plasmato il significato di questa espressione¹² e modellato il regime giuridico di tali risorse.

¹¹ Si veda per un'analisi recente G. CATALDI, "L'évolution du droit de la mer après 40 années" in A. CALIGIURI, G. CATALDI, N. ROS (a cura di) *L'évolution du droit de la mer. Réflexions à l'occasion du 20ème anniversaire de l'AssiDMer*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 1 ss..

¹² La UNCLOS non contiene una definizione giuridica dell'espressione "*marine living resources*" nonostante essa sia utilizzata decine di volte al suo interno; si veda V. RAFALY, "The concept of "Marine Living Resources": Navigating a Grey Zone in the Law of the Sea", *Canadian Yearbook of International*

Pur riconoscendo esplicitamente nel Preambolo l'obiettivo di promuovere la conservazione delle risorse biologiche marine, la UNCLOS detta, nella Parte V sulla zona economica esclusiva (ZEE) e nella Parte VII sull'alto mare, una disciplina incentrata prevalentemente sul loro "sfruttamento", con l'obiettivo di regolamentarlo nei rapporti tra gli Stati, in una prospettiva per lo più economica. Ciò è evidente, secondo alcuni autori, già nell'uso del termine "risorse"¹³. Il regime di gestione delle risorse biologiche marine dell'UNCLOS è incentrato sul concetto di "rendimento massimo sostenibile" (*Maximun Sustainable Yield - MSY*), per garantire il loro "utilizzo ottimale"¹⁴; in questo quadro, il concetto di "risorse biologiche marine" finisce per coincidere con quello di risorse ittiche. Il regime giuridico dettato è concepito per garantire lo sfruttamento sostenibile di queste risorse, al fine di soddisfare la domanda di consumo umano, considerando tutti gli interessi rilevanti e confliggenti degli Stati, incluse le necessità economiche delle comunità di pescatori costieri e le esigenze particolari degli Stati in via di sviluppo. In sintesi, un regime basato su un approccio definito "*resource-focused*"¹⁵, che riflette la sovranità sugli spazi marittimi e gli interessi di sfruttamento delle risorse, rispetto ai quali gli interessi di conservazione appaiono secondari, o per meglio dire strumentali. L'evoluzione dell'ordinamento giuridico internazionale, in seguito all'affermarsi degli interessi di tutela dell'ambiente e all'adozione di numerosi strumenti in materia, ha avuto un impatto significativo sull'interpretazione e l'applicazione del regime delineato dall'UNCLOS. Il diritto internazionale dell'ambiente, insieme al progredire delle conoscenze scientifiche sugli ecosistemi marini e sull'interdipendenza tra tutte le risorse viventi che ne fanno parte, ha portato alla consapevolezza che le risorse marine viventi costituiscono un elemento fondamentale dell'ambiente marino¹⁶ e della sua biodiversità¹⁷; la loro con-

Law, Vol. 59, 2021, p. 285 e ss., p. 286. Con questa espressione ci si riferisce oggi "to the living organisms of the oceans" "vital as a source of protein for human consumption.", cfr. N. MATZ-LUCK, J. FUCHS, "Marine Living Resources" in D. ROTHWELL et al, (a cura di) *The Oxford Handbook of the Law of the Sea*, Oxford, OUP, 2015, p. 491 ss. a p. 492.

¹³ *Ibid.*, p. 493 e 498.

¹⁴ Art. 62.1 UNCLOS. Si veda in proposito, J. HARRISON, E. MORGERA, "Article 62: Utilization of the Living Resources" in A. PROELSS (a cura di) *United Nations Convention on the Law of the Sea*, The Hague, Hart Publishing, 2017, p. 493 ss., p. 495; ID, "Article 61: Conservation of the Living Resources" in A. PROELSS, *United Nations Convention cit.*, p. 480 ss. . Si veda anche *infra* paragrafo 2.2.

¹⁵ Cfr. V. RAFALY, *The concept of marine Living Resources... cit.*, p. 290 e bibliografia ivi citata.

¹⁶ La Parte XII dell'UNCLOS impone l'obbligo generale di preservare e proteggere l'ambiente marino in ogni area marina (art. 192-196). Tale disposizione comporta la responsabilità degli Stati di adottare tutte le misure necessarie per prevenire, ridurre e controllare l'inquinamento e per monitorare le attività sotto la loro giurisdizione o controllo, o le attività che essi consentono o intraprendono. È previsto anche un obbligo specifico per la protezione degli habitat delle specie endemiche e di altre forme di vita marina, nonché degli ecosistemi fragili.

¹⁷ P. BIRNIE, A. BOYLE, C. REDGWELL, *International Law and the Environment*, 3° ed., 2009, p. 750, secondo cui "the CBD may have modified the fisheries provisions of UNCLOS", nella misura necessaria a impedire che l'attività di pesca "[causi] gravi danni alla diversità biologica o [costituisca] per essa una minaccia", ai sensi dell'Art. 22 CBD; al contempo, gli Autori citati ritengono che alcune nozioni della Convenzione di Montego Bay potrebbero essere interpretate come inclusive di misure finalizzate alla protezione della biodiversità marina.

servazione e uso sostenibile rappresentano un interesse collettivo della Comunità internazionale degli Stati sotto svariate prospettive, dunque, secondo parte della dottrina, un “interesse comune dell’umanità”¹⁸. Si pensi, ad esempio, ai recenti studi che dimostrano il ruolo degli ecosistemi marini nell’assorbimento del carbonio, nell’ambito delle politiche contro il cambiamento climatico. Questo mutamento di prospettiva ha trovato riconoscimento crescente nella prassi internazionale, come emerge dall’analisi della giurisprudenza in tema di pesca del Tribunale internazionale del diritto del mare (ITLOS) condotta da Ida Caracciolo nel suo saggio. L’autrice, giudice dell’ITLOS, evidenzia come la prassi del Tribunale sia articolata, persino “frammentata”, in conseguenza del fatto che esso ha affrontato le questioni attinenti alla conservazione e gestione delle risorse marine viventi in molte e diverse prospettive. Tuttavia, la giurisprudenza dell’ITLOS è lungi dal delineare un quadro privo di coerenza, la quale è data dalla “precisa consapevolezza che la gestione delle risorse biologiche viventi dei mari non deve essere interpretata in una visione bilaterale dei rapporti tra Stati ma nell’interesse generale di tutti gli Stati alla protezione delle risorse condivise e al loro sfruttamento sostenibile”¹⁹.

Tale processo evolutivo ha acquisito ulteriore rilevanza in considerazione del fatto che le risorse biologiche marine non sono più assimilabili alle sole risorse ittiche; la scoperta di nuove specie, materiali, molecole e geni, divenuti “sfruttabili” grazie all’evoluzione tecnologica, ha fatto sì che le risorse biologiche marine siano diventate utilizzabili per scopi diversi, che vanno dalla tecnologia farmaceutica e cosmetica alla individuazione di fonti alimentari alternative per il consumo umano. Basti pensare al dibattito che ha circondato lo status e il regime giuridico delle “risorse genetiche marine”, nel corso dei negoziati per l’adozione dell’Accordo integrativo dell’UNCLOS sulla biodiversità delle aree al di là della giurisdizione nazionale (cd. Accordo BBNJ)²⁰. È emersa l’esigenza di distinguere, per quanto riguarda l’ambiente

¹⁸ Espressione, come è noto, coniata con riferimento alla diversità biologica e al clima, in occasione della Conferenza delle Nazioni Unite di Rio de Janeiro, 5 giugno 1992. La conservazione della diversità biologica, inclusa quella marina, costituisce “*a common concern of humankind*”, ai sensi della Convenzione delle Nazioni Unite sulla biodiversità, *Convention on Biological Diversity* (CBD), Preambolo; analogamente, la Convenzione Quadro delle NU sul cambiamento climatico afferma che “*change in the Earth’s climate and its adverse effects are a common concern of humankind*”, *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), Preambolo. In tal senso, si veda Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, CUP, 2019, p. 281 ss.; ID, “Protection of Community Interests in International Law: The Case of the Law of the Sea”, *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, Vol. 15, 2011, p. 329-375. Si veda anche A. PROELSS, “Fisheries” in E. MORGERA, K. KULOVESI, (a cura di) *Research Handbook on International Law and Natural Resources*, Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 369 ss., p. 382; E.E. FASIA, “No Provision Left Behind – Law of the Sea Convention’s Dispute Settlement System and Obligations Erga Omnes”, in *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, Vol. 20, 2021/3, p. 519 ss..

¹⁹ *Infra*, saggio di Ida Caracciolo.

²⁰ UNGA, *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*, New York, 19/20 giugno 2023, (A/CONF.232/2023/4), di seguito Accordo BBNJ. Si veda per un’analisi, E. PAPANASTAVRIDIS, “The Negotiations for a new Implementing Agreement under the Convention on the Law of the Sea concerning Marine Biodiversity” in *International Comparative Law Quarterly*, Vol. 69,

marino, tra le risorse marine viventi campionate per ottenere materiale genetico e le risorse marine viventi raccolte per il consumo umano, come nel caso delle attività di pesca²¹. La soluzione di compromesso adottata nella Parte II dell'Accordo sul regime di sfruttamento delle risorse genetiche marine rivela la crescente complessità delle questioni sottese al regime giuridico delle risorse biologiche marine e la difficoltà di conciliare tutti gli interessi rilevanti, che si moltiplicano con l'aumentare dell'accessibilità degli spazi marini e della capacità di sfruttarne le risorse²². Ai sensi dell'Articolo 11(6) dell'Accordo BBNJ, le attività riguardanti le risorse genetiche marine di aree al di fuori della giurisdizione nazionale e la loro sequenza digitale “*sono nell'interesse di tutti gli Stati e a beneficio di tutta l'umanità*, in particolare a beneficio dell'avanzamento delle conoscenze scientifiche dell'umanità e della promozione della conservazione e dell'uso sostenibile della diversità biologica marina, tenendo in particolare considerazione gli interessi e i bisogni degli Stati in via di sviluppo”²³. Tuttavia, è importante notare che la disposizione fa riferimento alle “attività”, che sono a beneficio dell'umanità, ma non prevede che le “risorse” siano patrimonio comune dell'umanità. Il principio del patrimonio comune dell'umanità è richiamato tra i principi e gli approcci che devono guidare le Parti nel raggiungimento degli obiettivi dell'Accordo, ma precisando che il riferimento è al principio “*which is set out in the Convention*”, l'UNCLOS, con i limiti che notoriamente ne discendono²⁴. D'altra parte, l'Articolo 11(4) afferma anche che “*No State shall claim or exercise sovereignty or sovereign rights over marine genetic resources of areas beyond national jurisdiction. No such claim or exercise of sovereignty or sovereign rights shall be recognized.*”; la disposizione riprende, quindi, il principio di non-appropriabilità che rappresenta uno dei corollari fondamentali del principio del patrimonio comune dell'umanità. Nell'attuale crisi del multilateralismo, l'Accordo raggiunto rappresenta senz'altro un successo; sembra, tuttavia, innegabile che alla base di questo risultato

2020, p.p. 585 - 610; D. TLADI, “The Common Heritage on Mankind and the Proposed Treaty on Biodiversity in Areas beyond National Jurisdiction: The Choice between Pragmatism and Sustainability” in *Yearbook of International Environmental Law*, Vol. 25, 2015/1, pp. 113 - 132; E. MORGERA, “Fair and equitable benefit-sharing in a new international instrument on marine biodiversity: A principled approach towards partnership building?”, in *Maritime Safety and Security Law Journal*, Vol. 5, 2018/2019; N. MATZ-LÜCK, “The Concept of the Common Heritage of Mankind: Its Viability as a Management Tool for Deep-Sea Genetic Resources”, in E. J. MOLENAAR, A. G. OUDE ELFERINK (a cura di) *The International Legal Regime of Areas beyond National Jurisdiction*, Boston, Brill, 2010, pp. 61-76.

²¹ In proposito, sia consentito rinviare a G. ANDREONE, V. ROSSI, G. ARDITO, “Legal Regime of Marine Genetic Resources in Areas Beyond National Jurisdiction”, in J.W. GOESSLING, J. SERÓDIO, J. LAVAUD (a cura di), *Diatom Photosynthesis: From Primary Production to High Value Molecules*, Beverly MA, Wiley Scrivener, upcoming, p. 577.

²² PART II - Marine Genetic Resources, Including the Fair and Equitable Sharing of Benefits.

²³ Corsivo aggiunto.

²⁴ *Accordo BBNJ cit.*, Art. 7. L'articolo 136 dell'UNCLOS designa l'area internazionale dei fondali profondi (l'Area) e le sue risorse come patrimonio comune dell'umanità. Tuttavia, le risorse che rientrano in questa disposizione sono limitate a “tutte le risorse minerali solide, liquide o gassose in situ nell'Area sul o sotto il fondo marino, compresi i noduli polimetallici” (articolo 133). Pertanto, risulta dubbio il regime delle risorse biologiche; si veda in proposito, G. ANDREONE, V. ROSSI, G. ARDITO, *op. cit.*, p. 593 ss. (“*Spatial Scope (High Seas-Area) and Legal Status of MGRs in ABNJ (Common Heritage vs Freedom of the Seas)*”).

ci sia la forte spinta degli interessi economici di alcuni Stati e delle multinazionali all'accesso e allo sfruttamento del *patrimonio* genetico che si cela nelle risorse biologiche degli oceani. Il bilanciamento con gli interessi degli altri Stati e della Comunità internazionale è affidato agli obblighi in tema di *benefit sharing*, di cui all'Art. 14, e al meccanismo finanziario previsto dell'Art. 52, “per la conservazione e l'uso sostenibile della diversità biologica marina delle aree al di fuori della giurisdizione nazionale”, in conseguenza dell'impossibilità di raggiungere un accordo circa il riconoscimento delle risorse genetiche marine come “patrimonio comune dell'umanità”. Si tratta di meccanismi noti, rispetto ai quali non si può che auspicare uno sviluppo e un utilizzo efficace²⁵. A ciò si aggiunge che l'Accordo BBNJ evita del tutto di affrontare i legami tra tutela della biodiversità marina e gestione delle attività di pesca; queste ultime sono menzionate solo per escluderle dall'ambito di applicazione della Parte II sulle risorse genetiche marine²⁶. È evidente che si tratta di una scelta politica; aprire questo vaso di pandora avrebbe reso troppo complicato il raggiungimento di altri obiettivi ritenuti prioritari. Resta il fatto che le aree di interazione e potenziale sovrapposizione tra gli strumenti internazionali in materia di pesca in alto mare e la disciplina dettata dall'Accordo BBNJ su gli *Area Based Management Tools* (incluse le aree marine protette) o la valutazione di impatto ambientale sono svariate e dovranno essere affrontate in fase di attuazione. Questo senza considerare che la relazione tra l'Accordo BBNJ e la *International Seabed Authority* costituirà un'altra questione complessa.

In tale contesto evolutivo, un altro elemento che assume particolare rilievo è il regime della zona economica esclusiva (ZEE), nella quale, come è noto, ai diritti sovrani degli Stati costieri per l'esplorazione, lo sfruttamento, la conservazione e la gestione delle risorse biologiche (art. 56, par. 1 *a*) UNCLOS) si accompagnano obblighi e responsabilità, che discendono dal principio della gestione razionale delle risorse ittiche (art. 61)²⁷. Il difficile bilanciamento tra gli obblighi e le responsabilità

²⁵ H. HARDEN-DAVIES et AL., “How can a new UN ocean treaty change the course of capacity building?” in *Aquatic Conservation: Marine and Freshwater Ecosystems*, 2022, p. 907 ss..

²⁶ *Ibid.*, Art. 10(2): “The provisions of this Part shall not apply to: (a) Fishing regulated under relevant international law and fishing-related activities; or (b) Fish or other living marine resources known to have been taken in fishing and fishing-related activities from areas beyond national jurisdiction, except where such fish or other living marine resources are regulated as utilization under this Part.”

²⁷ La dottrina in tema di zona economica esclusiva è molto estesa, si veda, *ex multis*: G. CATALDI, “La pêche dans les eaux soumises à la souveraineté ou à la juridiction des États côtiers”, in D. VIGNES, G. CATALDI, R. CASADO RAIGÓN, *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, Bruylant, 2000, pp. 49-116; G. ANDREONE, “The Exclusive Economic Zone” in D.R. ROTHWELL, A.O. ELFERINK, K.N. SCOTT, T. STEPHENS (a cura di), *The Oxford Handbook on the Law of the Sea*, Oxford, OUP, 2015, pp. 159 ss; Y. TANAKA, *International Law of the Sea*, 3° ed., Cambridge, CUP, 2019, pp. 149 ss; T. SCOVAZZI, “‘Due Regard’ Obligations, with Particular Emphasis on Fisheries in the Exclusive Economic Zone”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 34, 2019, pp. 56-72; G. ANDREONE, “La zona economica esclusiva e la sua applicazione nel mare Mediterraneo”, in *Il Mare* – Terza Edizione – Numero speciale del Bollettino ufficiale degli idrocarburi e delle georisorse, S. GRANDI, O. COPPI (a cura di), MISE, 2020, p. 101 ss.; A. DEL VECCHIO, “Exclusive Economic Zones: Still a Valid Tool For the Conservation of Marine Living Resources?”, in R. CASADO RAIGÓN, E.J. MARTÍNEZ PÉREZ (eds), *La contribución de la Unión Europea a la protección de los recursos biológicos en espacios marinos de interés internacional*, Barcelona, Tirant lo Blanch, 2021, p. 27 ss..

dello Stato costiero e degli Stati terzi con riferimento allo sfruttamento e alla conservazione delle risorse biologiche della ZEE è analizzato nel dettaglio nel saggio della professoressa Caracciolo, anche con riferimento al noto Parere consultivo n. 21 del 2015 dell'ITLOS, relativo alle attività di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (pesca INN) nella ZEE. Il contributo evidenzia il rilievo delle attività di pesca e delle incertezze applicative e interpretative che potenzialmente possono discendere dal regime di conservazione e gestione delle risorse viventi del mare in questa zona. Nella prospettiva in esame, appare importante ricordare che nel parere 21 del 2015, contenente l'analisi più completa che il Tribunale abbia mai fatto dei doveri degli Stati costieri e di bandiera di garantire una gestione sostenibile della pesca nella ZEE, l'ITLOS ha ribadito l'affermazione secondo cui "la conservazione delle risorse viventi del mare è un elemento della protezione e della preservazione dell'ambiente marino"²⁸. In tal modo, il Tribunale ha riaffermato la necessità di un approccio integrato tra due settori che il regime giuridico di base predisposto a suo tempo dall'UNCLOS non si è occupato di coordinare fra loro, pur disciplinandoli. Questa integrazione deve realizzarsi, si ritiene, innanzitutto, attraverso una più efficace attuazione, ai fini della gestione sostenibile di queste risorse, di alcuni principi fondamentali del diritto internazionale dell'ambiente che discendono dal concetto di sviluppo sostenibile: il principio di precauzione, l'approccio ecosistemico e gli obblighi di informazione e cooperazione. Il richiamo del Tribunale ci sembra debba essere letto, in questa prospettiva, anche come una tendenza al ridimensionamento dell'ampia discrezionalità sinora riconosciuta agli Stati costieri nell'esercizio dei propri poteri di gestione e conservazione delle risorse biologiche marine nella ZEE, discrezionalità che è stata evidenziata da buona parte della dottrina²⁹.

In una prospettiva di equità intra-generazionale, è inquadrato da Michele Scardi il tema della pesca a strascico nel Mediterraneo. Come è noto, questa tecnica di pesca è caratterizzata da impatti ambientali significativi, a causa della interazione degli attrezzi con il fondale. L'analisi deve necessariamente muovere da alcune premesse fattuali. Innanzitutto, la pesca con attrezzi da traino è praticata in alcune aree del Mediterraneo (tra cui l'Adriatico), da tempi molto lunghi, tali che essa ha contribuito a plasmare la struttura e le funzioni di alcuni ecosistemi marini così come oggi li conosciamo; in secondo luogo, le trasformazioni generate dalle attività di pesca sugli ecosistemi marini complessi sono profonde, imprevedibili e, in alcuni casi, non reversibili; infine, studi recenti hanno dimostrato la vulnerabilità di alcuni habitat, quelli delle acque più profonde, agli effetti di questo tipo di pesca. Su questi studi, si basano evidentemente le misure adottate dalla Commissione Generale per la Pesca

²⁸ ITLOS, Parere consultivo n. 21, 2 aprile 2015, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, para. 120; affermazione già formulata nei casi *Southern Bluefin Tuna*.

²⁹ Si vedano D. VIGNES, G. CATALDI, R. CASADO RAIGON, *Le Droit international de la pêche*, Bruillant, Bruxelles, 2000, p. 20; E.D. BROWN, *The International Law of the Sea*, Aldershot, Dartmouth, 1994, p. 220; G. ANDREONE, "The Exclusive Economic Zone... *cit.*", p. 167, che sottolinea il contenuto vago degli obblighi di conservazione e allocazione razionale del surplus stabiliti dall'UNCLOS.

nel Mediterraneo (GFCM) che, nel 2005, ha stabilito che i membri della CGPM devono proibire l'uso di draghe trainate e di reti a strascico a profondità superiori a 1.000 metri.³⁰ In questo scenario, Scardi presenta alcuni dati recenti sulla dimensione globale della pesca a strascico, evidenziando la rilevanza a dir poco marginale delle marinerie europee e ancor più di quelle italiane. Alla luce di queste e altre considerazioni, egli esorta a valutare le misure internazionali volte alla estensione delle aree in cui la pesca a strascico è interdetta in una prospettiva di "sostenibilità globale". Egli rileva come la interdizione della pesca a strascico in aree in cui essa viene praticata storicamente può generare considerevoli costi sociali ed economici per le marinerie che praticano questo tipo di pesca e produrre benefici ambientali modesti o quanto meno incerti; d'altro canto, tali misure potrebbero generare uno spostamento dello sforzo di pesca verso altre aree, del Mediterraneo o del pianeta, con gravi effetti ambientali in paesi in cui gli ecosistemi sono ancora integri e dove la regolamentazione e i controlli sono meno efficaci.

Il riconoscimento degli interessi collettivi della Comunità internazionale nella regolamentazione degli spazi marini e delle loro risorse e la necessità di proteggerli efficacemente, uniti al crescente rilievo degli interessi di attori non statali, come individui e imprese multinazionali, sono elementi che stanno determinando la tendenza a un cambiamento strutturale, nel diritto del mare in generale, e in quello della pesca in particolare, al fine di conciliare questi obiettivi con l'importanza permanente della sovranità statale. Nondimeno, lo sviluppo di strumenti e meccanismi giuridici idonei a prendere in considerazione e a bilanciare i diversi interessi degli Stati, della comunità internazionale nel suo complesso e degli attori non statali sta seguendo un andamento tortuoso, secondo alcuni "conservativo"³¹, in quanto sovente gli regimi giuridici esistenti vengono utilizzati e adattati per affrontare questioni per le quali non sono stati creati. Tuttavia, come approfondito in alcuni saggi del Volume, negli ultimi anni, di fronte alle sfide poste dalla realtà contemporanea, sta emergendo, non senza difficoltà, la tendenza all'affermarsi di strumenti basati su approcci innovativi.

2.1. La tutela dei diritti umani nelle attività di pesca

In questa prospettiva, vanno inquadrati gli sforzi in atto per garantire la tutela dei diritti umani dei lavoratori marittimi, in particolare di quelli impegnati nel settore della pesca. Il lavoro in mare impiega globalmente milioni di persone; coloro che svolgono tali attività lavorative sono particolarmente esposti ad abusi in materia di diritti umani e di diritti dei lavoratori, che si traducono, non di rado, secondo i dati dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), in casi di lavoro forzato, tratta di persone, riduzione in schiavitù. Si tratta, infatti di attività svolte in luoghi ristretti, mobili, in porzioni di mare soggette alla sovranità e/o giurisdizione di Stati diversi o

³⁰ GFCM, *Management of certain fisheries exploiting demersal and deepwater species* (REC.CM-GFCM/29/2005/1).

³¹ Si veda S. VILLALPANDO, "The Legal Dimension of the International Community: How Community Interests Are Protected in International Law", *European Journal of International Law*, Vol. 21, 2010/2, p. 387 - 419, p. 410.

in alto mare, e in cui i soggetti vittime di violazioni dei loro diritti possono avere difficoltà a chiedere aiuto o sbarcare. Secondo la FAO, la pesca commerciale è uno dei lavori più pericolosi al mondo: l'Organizzazione stima che ogni anno più di 32.000 pescatori muoiano durante il loro lavoro³². I pescatori lavorano spesso per lunghe ore in condizioni climatiche difficili, il che aumenta la probabilità di subire incidenti o lesioni; inoltre, le condizioni di pericolo in cui lavora la maggior parte dei pescatori sono state aggravate dal cambiamento climatico, poiché i fenomeni meteorologici estremi continuano ad aumentare in numero e gravità, ma anche dalla crescente domanda di pesce a buon mercato e dalla pesca eccessiva che hanno costretto i pescatori locali a viaggiare più lontano per trovare stock ittici vitali o salire a bordo di pescherecci illegali, in condizioni che violano la dignità umana e annullano di qualsiasi possibilità di autentico sviluppo sociale ed economico.

Negli anni recenti, si sono moltiplicati gli sforzi per migliorare le condizioni di lavoro, la sicurezza in mare e la lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, non solo mediante una più efficace attuazione degli strumenti esistenti ma anche attraverso l'adozione di strumenti *ad hoc*, come la Convenzione ILO n. 188 sul lavoro nel settore della pesca³³ e la Convenzione IMO sulla sicurezza dei pescherecci³⁴. I pescatori e i lavoratori del settore sono, tuttavia, sempre più spesso vittime di sfruttamento, lavoro forzato, schiavitù e traffico. Dal un punto di vista giuridico internazionalista, le peculiarità delle attività condotte in mare generano criticità legate alla complessità delle norme applicabili, appartenenti a diverse branche del diritto internazionale, e alla difficoltà di individuare obblighi e responsabilità. Un quadro che diviene ancora più articolato in considerazione della evoluzione nel diritto internazionale del rapporto tra imprese e diritti umani. Il tema della tutela del lavoro in mare, con particolare riferimento alle imprese di pesca, è approfondito nel contributo di Giuseppe Cataldi, il quale formula alcune riflessioni sul paradigma “proteggere, rispettare e rimediare” applicato alle attività in mare e, in particolare, alle attività di pesca. Il saggio offre una attenta analisi degli obblighi dello Stato di bandiera, e si interroga circa il possibile contributo dello Stato costiero e di quello del porto per la protezione dei diritti umani, nelle zone di mare nelle quali essi esercitano i loro poteri in materia di sicurezza della navigazione e di pesca, nonché sul ruolo svolto dalle imprese volontariamente attraverso i propri processi di *due diligence*.

In proposito, è importante evidenziare che le violazioni dei diritti umani nel settore della pesca sono state esacerbate, nel tempo, anche dal modello produttivo affermatosi nel settore in parola: l'industria della pesca si basa fortemente sul modello di produzione a filiera, che consente alle aziende a monte di sfuggire alle norme esistenti subappaltando la fornitura di prodotti ittici ad aziende a valle che operano in

³² Si veda la pagina della FAO su “*Fishing Safety*” <https://www.fao.org/fishing-safety/en/>.

³³ ILO, *Work in Fishing Convention*, 2007 (No. 188); entrata in vigore nel novembre 2017. Nonostante vincoli oggi ancora pochi Stati, tale strumento rappresenta senza dubbio uno degli strumenti più rilevanti adottati in ambito internazionale in materia di sicurezza a bordo dei pescherecci e tutela dei diritti dei lavoratori.

³⁴ IMO, *International Regulations for the Safety of Fishing Vessels*; La Convenzione, tuttavia, adottata nel 2012 non ha ancora raggiunta il numero di ratifiche necessarie alla sua entrata in vigore.

paesi con un basso livello di rispetto dei diritti umani e che praticano il lavoro forzato o altre gravi violazioni dei diritti umani. Di conseguenza, mentre l'attenzione si è concentrata sugli obblighi degli Stati di proteggere i diritti umani degli individui soggetti alla loro giurisdizione (esaminata da Cataldi), una scarsa attenzione è stata dedicata troppo a lungo al ruolo dei privati. Le evoluzioni internazionali in materia sono analizzate da Marco Fasciglione, il quale approfondisce gli sviluppi verso una “*due diligence* obbligatoria” sui diritti umani, nei settori della pesca e dell’acquacoltura. Il saggio evidenzia come i principi guida delle Nazioni Unite su Impresa e diritti umani (*United Nations Guiding Principles* - UNGPs) affermano, accanto all’obbligo (positivo) degli Stati di regolamentare le attività degli attori privati, la “responsabilità delle imprese al rispetto” dei diritti umani, esortando le stesse a rispettarli nel corso di tutte le loro operazioni e lungo l’intera catena del valore. Di conseguenza, il contributo esamina le potenzialità della recente ondata di “*normative hardening*” volta a imporre alle aziende un obbligo di *due diligence* rispetto al loro impatto sui diritti umani. Una particolare attenzione meritano, in questo contesto, gli sviluppi in atto nell’ordinamento giuridico unionale, oggetto di approfondimento nel contributo di Nadia Perrone che analizza la proposta di Direttiva in materia di *due diligence* delle imprese ai fini della sostenibilità³⁵ e la proposta di Regolamento che vieta l’ingresso nel mercato dell’Unione dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato³⁶. In questa sede, sembra importante sottolineare che la proposta di Direttiva individua alcuni settori considerati ad alto rischio, vale a dire i settori prioritari dell’azione internazionale volta ad affrontare le questioni relative ai diritti umani e all’ambiente, e include tra questi la pesca. Secondo quanto previsto nelle modifiche proposte dal Parlamento dell’UE, la Commissione dovrebbe sviluppare linee guida settoriali specifiche, sulla base degli orientamenti settoriali dell’OCSE in materia di *due diligence*. Resta, tuttavia, da vedere cosa sarà previsto nel testo definitivo. La Direttiva introduce, inoltre, meccanismi di monitoraggio e sistemi sanzionatori, volti a rafforzare l’accesso ai rimedi per le vittime delle violazioni dei diritti umani. In particolare, la proposta prevede la possibilità di comminare sanzioni pecuniarie che devono essere non inferiori (nel massimo) al 5% del fatturato mondiale dell’impresa, in caso di suo mancato adempimento alle disposizioni di *due diligence*. In aggiunta, essa introduce la responsabilità civile dell’impresa per i danni che tale inadempienza abbia causato o abbia contribuito a causare; in altri termini, le vittime potranno agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni causati da tale omissione una volta che da essa sia dipeso nei loro confronti un impatto negativo. Queste previsioni mirano alla attuazione di un principio fondamentale che è quello della internalizzazione dei costi ambientali e sociali legati dall’esercizio delle attività di impresa, che l’azienda dovrebbe essere più propensa a cercare di prevenire.

³⁵ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937, Bruxelles, 23.2.2022 COM(2022)71 final, 2022/0051 (COD).

³⁶ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell’Unione, Bruxelles, 14.9.2022 COM(2022) 453 final, 2022/0269 (COD).

2.2. I dubbi sulla sostenibilità del parametro del “rendimento massimo sostenibile”

Il concetto di rendimento massimo sostenibile (*Maximum Sustainable Yield* - MSY) svolge un ruolo chiave nel regime di conservazione e gestione delle risorse biologiche marine delineato dall'UNCLOS e ulteriormente sviluppato dai numerosi strumenti internazionali e regionali adottati successivamente. L'Art. 61, al paragrafo 3, dispone che lo Stato costiero, nell'adottare le misure di conservazione previste dal paragrafo 2 del medesimo articolo, deve mirare a mantenere o a ricostituire le specie sfruttate a livelli tali da consentire, appunto, il massimo rendimento sostenibile. A tal fine, le misure devono essere adottate nel rispetto dei fattori ecologici ed economici pertinenti, ivi compresi i bisogni delle comunità costiere dedite alla pesca e le esigenze particolari dei paesi in via di sviluppo, tenuto conto dei metodi pesca, dell'interdipendenza dei banchi e degli standard minimi internazionali generalmente raccomandati a livello subregionale, regionale o mondiale³⁷. Analoga previsione è contenuta all'Art. 119(1), lett. a) e b), con riferimento alla determinazione delle quote consentite di pesca e all'adozione delle misure di conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare.

Si tratta di un concetto che ha un solido fondamento nel diritto internazionale positivo. Vi faceva, infatti, già riferimento l'Art. 2 della Convenzione di Ginevra del 1958 sulla conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, nella forma dell'“*optimum sustainable yield*”. Tuttavia, anche in ragione della varietà di accezioni che di tale concetto sono state via via accolte, una definizione unitaria universalmente accettata non esiste.³⁸ In sostanza, il MSY consente l'estrazione della *maggiore quantità possibile* di pesce da uno stock che si autorigenera, anno dopo anno,

³⁷Il riferimento agli *standard minimi internazionali* generalmente raccomandati a livello subregionale, regionale o mondiale, implica l'obbligo dello Stato costiero di prendere in considerazione gli standard contenuti, ad esempio, nell'Accordo sugli stock ittici transzonali e altamente migratori del 1995 (cd. *Fish Stocks Agreement*), in una varietà di strumenti vincolanti e di *soft law* adottati in ambito FAO, ma anche in decisioni di organi istituiti da accordi internazionali non inquadrabili direttamente nella materia *de qua*, come la Convenzione sulla protezione della biodiversità del 1992 e la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie del 1979. Si veda J. HARRISON, *Saving the Oceans Through Law. The International Legal Framework for the Protection of the Marine Environment*, OUP, 2017, chapter 7 *Fishing and the Conservation of Marine Living Resources* p. 170. L'autore dimostra come le istituzioni internazionali abbiano ampliato i loro mandati per affrontare una gamma più ampia di questioni ambientali marine, al di là dei problemi di base del controllo dell'inquinamento per includere la conservazione della diversità biologica marina e un approccio ecosistemico alla regolamentazione. Il paragrafo 4 aggiunge, poi, un elemento che permette di chiarire ulteriormente l'obiettivo di conservazione posto dal paragrafo 3, stabilendo che le misure di conservazione dovranno essere adottate prendendo in considerazione gli effetti sulle specie associate o dipendenti da quelle che sono oggetto di pesca, al fine di conservare o ricostituire le popolazioni di tali specie associate o dipendenti al di sopra dei livelli ai quali la loro riproduzione può venire seriamente compromessa.

³⁸ Il FAO *Fisheries Glossary* definisce il MSY come “[t]he highest theoretical equilibrium yield that can be continuously taken (on average) from a stock under existing (average) environmental conditions without affecting significantly the reproduction process”, cfr. FAO, *Fisheries Glossary*, consultabile al seguente indirizzo: <http://www.fao.org/faoterm/collection/fisheries/en>.

senza intaccare significativamente la sua rinnovabilità. La finalità perseguita attraverso tale parametro è, in sostanza, quella di “mantenere la *produttività* degli oceani”³⁹; in altri termini, il MSY costituisce un obiettivo da perseguire nello sfruttamento commerciale delle risorse ittiche, l’obiettivo del “massimo rendimento”, che incontra un limite al livello oltre il quale lo sfruttamento di uno stock rischia di comprometterne la conservazione.

Tuttavia, nel tempo, da più parti sono stati avanzati dubbi sulla sostenibilità del parametro del rendimento massimo sostenibile, su cui è incentrato il regime giuridico di gestione e conservazione delle risorse biologiche marine. I dubbi, sollevati da biologi marini e scienziati della pesca, matematici, economisti e giuristi⁴⁰, hanno riguardato molteplici profili, che riguardano sia l’efficacia sia l’affidabilità di questo parametro come obiettivo di conservazione e gestione sostenibile delle risorse marine viventi. Nelle critiche mosse, è possibile individuare alcuni elementi ricorrenti, primo fra tutti, come già menzionato, la natura essenzialmente economica del concetto, che mira a massimizzare i benefici per l’uomo (produttore e/o consumatore), piuttosto che a realizzare un durevole bilanciamento con i costi ambientali. Il MSY rappresenta un parametro sbilanciato, che tende a massimizzare la produzione biologica e trascurare la protezione delle risorse marine viventi: esso, pertanto, non è idoneo a dare attuazione al concetto di sviluppo sostenibile nell’ambito dello sfruttamento delle risorse naturali. Dal concetto sviluppo sostenibile discende, infatti, il principio secondo cui gli Stati dovrebbero sfruttare le risorse naturali in modo “durevole” e, a tal fine, tenere in debito conto gli interessi degli altri Stati e delle generazioni future, integrando nelle proprie politiche di sviluppo le considerazioni ambientali⁴¹. È stato affermato che ciò significa assicurare la loro conservazione in quanto “*common welfare goal*” della Comunità internazionale.⁴² In aggiunta, anche sotto il profilo economico, è stato osservato come il MSY ponga al centro l’output dell’industria della pesca (le catture), e non tenga in conto l’input, vale a dire, i costi sostenuti dagli imprenditori e dai pescatori, come pure dallo Stato e dalla società nel suo complesso.

Altre criticità sono, poi, emerse negli anni sul piano operativo: evidentemente, la precisa determinazione di tale obiettivo/limite è particolarmente complessa, così come la sua applicazione in concreto. In primo luogo, un dato che emerge costantemente negli studi condotti, mettendo in discussione affidabilità di questo parametro,

³⁹ Y. TANAKA, *International Law of the Sea cit.*, p. 285; corsivo aggiunto.

⁴⁰ J.F. CADDY, R. MAHON, *Reference points for fisheries management*, FAO Fisheries Technical Paper, 1995, par. 2.4; J. WAKEFIELD, *Reforming the Common Fisheries Policy*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2016, p. 280; Y. TANAKA, *International Law of the Sea cit.*, p. 286; A.A. ARIF, “Legal Status of Maximum Sustainable Yield Concept in International Fisheries Law and Its Adoption in the Marine Fisheries Regime of Bangladesh: A Critical Analysis”, in *The International Journal of Marine and Coastal Law* Vol. 32(3), 2017, pp. 544-569.

⁴¹ P.M. DUPUY, J. VINUALES, *International Environmental Law*, Cambridge, CUP, 2018, p. 92; N.J. SCHRIJVER, *The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, Meaning and Status*, Leiden, Martinus Nijhoff, 2008, p. 173; P. SANDS, *Principles of International Environmental Law*, Cambridge, CUP, 2003, p. 253.

⁴² N. MATZ-LUCK, J. FUCHS, “Marine Living Resources” cit., p. 495.

è la carenza di informazioni accurate sulla gran parte degli stock e sulla loro variabilità, in ragione della difficoltà di acquisire i dati necessari sugli stock e sul loro sfruttamento. In proposito, i biologi marini hanno anche posto l'attenzione sul fatto che questo parametro non tiene conto dell'interdipendenza fra gli stock, quindi, e non è idoneo a preservare i sub-stock; inoltre, esso ignora il contributo di fattori ambientali importanti nel mantenimento dell'equilibrio di uno stock, come la temperatura dell'acqua, la sua acidificazione e l'inquinamento marino. In secondo luogo, è stato posto in luce che l'efficace utilizzo del parametro si basa su assunti inattendibili: la stima accurata degli stock esistenti, la possibilità di definire accuratamente il momento in cui uno stock raggiunge il livello al quale è possibile il suo sfruttamento al rendimento massimo sostenibile, l'aspettativa di una tempestiva azione statale di limitazione della pesca quando lo sfruttamento raggiunge tale livello, il preciso calcolo del tempo necessario al recupero di ciascuno stock affinché l'attività di pesca possa riprendere. Con particolare riferimento al Mediterraneo, e alla pesca multi-specifica che caratterizza questo bacino, è stato osservato come sia virtualmente impossibile ottenere simultaneamente il MSY per tutte le diverse specie pescate.

Sulla scorta di tali critiche, e alla luce del generale impoverimento delle risorse biologiche marine a livello mondiale, è emersa, quanto meno sul piano scientifico, una tendenza verso il ridimensionamento della centralità del parametro del MSY. In particolare, considerata la incertezza delle informazioni disponibili e la conoscenza ancora limitata delle complesse dinamiche su cui si basa l'equilibrio degli habitat marini, soprattutto di quelli posti alle maggiori profondità, appare di fondamentale importanza che l'applicazione di questo parametro sia informata al rispetto del principio di precauzione e dell'approccio ecosistemico. Ciò è previsto in alcuni strumenti specifici adottati successivamente alla Convenzione di Montego Bay, tra cui il *Fish Stock Agreement*. L'Annesso II all'Accordo indica che “dovrebbero essere utilizzati due tipi di parametri di riferimento precauzionali: parametri di riferimento relativi alla conservazione, o limiti, e parametri di riferimento relativi alla gestione, o obiettivi. I primi stabiliscono i confini entro cui si intende contenere la cattura entro limiti biologici sicuri e all'interno dei quali sono fissati gli obiettivi di sfruttamento degli stock ai fini del rendimento massimo sostenibile. Ciò significa che, sebbene l'Art. 5(b) affermi che lo Stato può comunque tenere conto di fattori economici ed ambientali nella determinazione di tale parametro, questo non potrà in ogni caso superare i parametri/limiti di riferimento relativi alla conservazione.

In questa prospettiva, assumono rilevanza le iniziative in atto al fine di migliorare la raccolta dei dati sullo stato delle risorse biologiche marine, in modo da renderli più aggiornati, integrati, comparabili. Il riferimento alle “*best available scientific information*”⁴³ è ormai costante nelle norme e politiche adottate a tutti i livelli di governo; tuttavia, la raccolta, l'elaborazione e la condivisione di queste informazioni richiedono ingenti risorse e l'uso di moderne tecnologie, nonché la disponibilità politica a una cooperazione effettiva. Non a caso il Target 14.a del SDG 14, relativo alla conservazione e all'utilizzo durevole degli oceani, dei mari e delle risorse marine per uno

⁴³ *Ex multis*, Art. 61.2 UNCLOS.

sviluppo sostenibile, prevede di “*Increase scientific knowledge, develop research capacity and transfer marine technology, ...*”⁴⁴. In ambito UE, la Politica Comune della Pesca (PCP) individua nella disponibilità di dati scientifici affidabili uno strumento cardine per inquadrare e valutare la realtà di riferimento, elaborare le misure di gestione adeguate e valutarne l’efficacia *ex post*. Nel 2000, l’UE ha adottato il primo regolamento in materia di raccolta dati, introducendo il *Data Collection Framework* (DCF)⁴⁵, lo strumento normativo finalizzato a razionalizzare a livello unionale una materia gestita fino ad allora in maniera frammentaria e indipendente dai singoli Stati membri. La struttura omogenea in esso delineata è stata, negli anni, migliorata e affinata attraverso due importanti revisioni. La prima, realizzata nel 2008⁴⁶, è finalizzata all’adeguamento alle disposizioni della riforma della PCP del 2002 e, conseguentemente, ai principi di sviluppo sostenibile con essa introdotti: nello specifico, una strategia di gestione della pesca basata sulla flotta e una strategia basata sugli ecosistemi marini. La principale novità introdotta con il *Data Collection Framework* del 2008 consiste nella richiesta di raccogliere e trasmettere dati maggiormente disaggregati, al fine di ottenere informazioni anche sullo sforzo di pesca esercitato sulla risorsa ittica per singolo Stato membro, definendo, conseguentemente, specifiche misure di controllo e di gestione dello sforzo. La seconda revisione, del 2017⁴⁷, in linea con la riforma del 2013 della PCP, si basa sul principio secondo cui i dati raccolti vengono utilizzati per promuovere un approccio ecosistemico alla gestione della pesca. Tali dati sono, infatti, utilizzati anche per calcolare i descrittori qualitativi ai fini del “buono stato ecologico” (*Good Environmental Status* - GES) delle acque marine, come definito dalla Direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino⁴⁸, in attuazione del percorso volto alla integrazione e condivisione delle informazioni in ambito marittimo⁴⁹. Nel recente “Piano d’azione: proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente”, la Commissione europea ricorda che i trattati attribuiscono all’UE la conservazione delle risorse biologiche marine quale competenza esclusiva, mentre la politica ambientale è una competenza concorrente con gli Stati membri. In questa ottica, afferma la necessità di migliorare le sinergie

⁴⁴ Indicatore di riferimento per questo target è: la percentuale del bilancio totale della ricerca destinata alla ricerca nel campo della tecnologia marina.

⁴⁵ Regolamento (CE) n. 1543/2000 del Consiglio, del 29 giugno 2000, che istituisce un quadro comunitario per la raccolta e la gestione dei dati essenziali all’attuazione della politica comune della pesca.

⁴⁶ Regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio, del 25 febbraio 2008, che istituisce un quadro comunitario per la raccolta, la gestione e l’uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca.

⁴⁷ Regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell’Unione per la raccolta, la gestione e l’uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio.

⁴⁸ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino)

⁴⁹ Le iniziative in tal senso sono numerose; tra queste la costituzione del *Common Information Sharing Environment* (CISE), che, dal 2014, è una delle azioni a sostegno dell’attuazione della strategia di sicurezza marittima dell’UE.

tra i due settori e rafforzare in modo significativo la trasparenza, lo scambio di informazioni e il coordinamento⁵⁰.

3. La giurisdizionalizzazione del Mar Mediterraneo e la ZEE Italiana

Il regime giuridico della ZEE riveste una importanza cruciale per la conservazione delle risorse marine viventi, poiché una percentuale elevata degli stock ittici sfruttabili commercialmente sono catturati entro le 200 miglia dalla costa. In questo ambito, emergono le questioni legate al processo di proclamazione e delimitazione delle ZEE nel Mediterraneo che si sta ancora realizzando e che è destinato ad estendere l'ambito spaziale di esercizio della giurisdizione degli Stati costieri a tutto il bacino facendo sparire di fatto l'alto mare. Come è noto, il processo di attuazione di questo istituto nel Mar Mediterraneo è stato, e continua ad essere, complesso e conflittuale. Fabio Caffio, nel suo saggio ricostruisce il processo di 'territorializzazione' del bacino del Mediterraneo, a partire dalla prassi delle zone cd. "*minus generis*" che hanno ormai ceduto il passo alla proclamazione di vere e proprie ZEE, senza, tuttavia, che ciò determinasse una diminuzione delle tensioni legate alla delimitazione degli spazi marini, e alla conseguente allocazione delle risorse. In effetti, la creazione di zone di giurisdizione nazionale ha progressivamente ridotto la libertà di pesca, toccando da vicino anche gli interessi italiani in aree in cui le marinerie italiane esercitavano tradizionalmente attività di pesca; alla luce di queste dinamiche, Caffio fa una interessante ricostruzione dei 'conflitti di pesca' tra l'Italia e paesi come la Tunisia e la Libia.

Il complesso puzzle delle delimitazioni degli spazi marini tra Stati con coste opposte o adiacenti⁵¹, la progressiva ma incompleta giurisdizionalizzazione del mare Mediterraneo, la frammentazione che ne consegue, e i riflessi di questa situazione in materia di pesca, hanno assunto rinnovata attualità in seguito all'adozione della L. 14 giugno 2021, n. 91, che autorizza l'istituzione di una Zona economica esclusiva nelle acque adiacenti il mare territoriale italiano⁵². La legge in parola ha il potenziale per estendere la giurisdizione e i poteri sovrani dell'Italia oltre le 12 miglia nautiche anche nelle acque dell'Adriatico, dello Ionio e del canale di Sicilia, superando l'approccio parziale e la politica minimalista adottati, nel 2011, con l'istituzione della zona di

⁵⁰ CE, Piano d'azione per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente, 21.02.2023, (COM/2023/102).

⁵¹ Si veda in proposito M. ORIOLES, "Il rischio delle Zee fra Italia, Grecia, Turchia, Libia e non solo", in *Start Magazine*, 2020, disponibile all'indirizzo: <https://www.startmag.it/mondo/il-risiko-delle-zee-fra-italia-grecia-turchia-libia-e-non-solo/>; G. A. OANTA, "Maritime Delimitations in the Mediterranean: Current Challenges", *Italian Yearbook of International Law*, 2021, pp. 5-28; A. CALIGIURI, "On the Legal Regime of Waters off the Disputed Territories in the Eastern Mediterranean", *Italian Yearbook of International Law*, 2021, pp. 49-72.

⁵² Si veda in proposito, G. CATALDI, "La legge che autorizza la creazione di una ZEE italiana", in A. CALIGIURI, I. PAPANICOLOPULU, L. SCHIANO DI PEPE, R. VIRZO, (a cura di) *Italia e diritto del mare*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 65 ss.; T. SCOVAZZI, "The Italian exclusive economic zone", in *Questions of International Law*, No. 88, 2022, pp. 39-56.

protezione ecologica nel Mediterraneo occidentale, nel mar Ligure e nel mar Tirreno. La ZEE italiana potrebbe rappresentare un'opportunità di rafforzamento del ruolo dell'Italia nel Mediterraneo, e una possibilità per rilanciare il dialogo con i Paesi della sponda sud del Mediterraneo, se le questioni di delimitazione saranno affrontate nel rispetto dei diversi interessi rilevanti, anche in tema di sfruttamento e conservazione delle risorse biologiche marine. Le relazioni esistenti tra i soggetti giuridici e gli attori della pesca nel Mar Mediterraneo delineano un quadro estremamente complesso, reso ancora più delicato da numerosi fattori che stanno attualmente influenzando questo mare, quali la crisi dei rifugiati, la lotta per le risorse di idrocarburi, le nuove forme di inquinamento marino e i conflitti politici. Tutti questi elementi rendono ancor più difficile l'adozione di misure di conservazione e gestione, l'esecuzione di controlli sulla pesca e lo sviluppo di progetti transfrontalieri per la conservazione degli ecosistemi. In proposito, è stato evidenziato come dalla coesistenza pacifica su spazi marittimi "condivisi", dunque anche da come i processi di delimitazione saranno negoziati, dipende la sicurezza marittima, intesa come un valore da proteggere e, al tempo stesso, come una condizione indispensabile per la tutela degli interessi collettivi e il perseguimento degli obiettivi ambientali, sociali ed economici che la comunità internazionale si pone⁵³.

Con l'istituzione della ZEE italiana, lo Stato italiano si impegnerà, oltre il limite esterno del mare territoriale, ad esercitare i diritti sovrani e rispettare gli obblighi e le responsabilità previsti dal diritto internazionale⁵⁴, in raccordo con il diritto dell'Unione Europea (UE).

Tra le questioni che l'Italia dovrà affrontare, ce n'è una, attualmente oggetto di un intenso dibattito sul piano politico e accademico, relativa alla eliminazione, o almeno alla riduzione, dell'utilizzo di una pratica di pesca caratterizzata da seri impatti sull'ambiente marino, la pesca con reti derivanti. Questa tipologia di reti costituisce notoriamente un attrezzo da pesca particolarmente dannoso a causa della sua scarsa selettività: oltre alle specie oggetto di interesse commerciale, in esse restano, infatti, imprigionati altri animali, quali rettili marini, uccelli e specie protette di mammiferi. Nel quadro del "Piano d'azione dell'UE: proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente", adottato nel mese di febbraio 2023, una particolare attenzione viene dedicata proprio alla riduzione dell'impatto della pesca sui fondali marini e alle azioni volte ad aumentare la selettività degli attrezzi e delle pratiche di pesca, nel quadro di una più efficace attuazione del cd. Regolamento sulle

⁵³ A. LEANDRO (eds), *La ZEE italiana: ragioni, ambito, delimitazioni e sfide*, Cacucci, Bari, 2021, p.30 e ss.

⁵⁴ Si veda N. BANKES, "Legislative and enforcement jurisdiction of the coastal state with respect to fisheries in the exclusive economic zone", in O. JENSEN (eds.), *The Development of the Law of the Sea Convention: the role of international courts and tribunals*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2020; F. CAFFIO, "Quali confini per la nostra zone economica esclusiva", in A. LEANDRO, *La ZEE italiana... cit.*, pp. 75 - 92, il quale sottolinea come istituire la ZEE significa stabilire zone in cui la giurisdizione nazionale sia dedicata responsabilmente all'ordinato svolgimento delle attività marittime, comprese le attività di pesca.

misure tecniche⁵⁵. Il ripristino e la tutela dei fondali marini sono ritenuti fondamentali, in considerazione della loro importanza per la biodiversità marina e del ruolo svolto nel contrastare i cambiamenti climatici grazie alla capacità di assorbimento del carbonio. La Commissione invita, quindi, gli Stati membri ad adottare misure per eliminare gradualmente la pesca di fondo con attrezzi attivi in tutte le aree marine protette al più tardi entro il 2030 e a vietarla in tutte le aree marine protette di recente istituzione: le prime misure dovrebbero essere adottate entro marzo 2024 per i siti inseriti nella rete Natura 2000, ai sensi della Direttiva Habitat. Con riferimento alla selettività delle pratiche di pesca e alla riduzione delle catture accidentali di specie minacciate, il Piano fissa un calendario, con l'obiettivo di dare priorità alle specie che necessitano di maggior protezione.

Il quadro normativo internazionale in materia di pesca con reti derivanti è analizzato nel saggio di Tullio Scovazzi. Partendo dalla moratoria sulla pesca con reti derivanti di grande scala adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite alla fine degli anni '80, l'autore ricostruisce l'articolato quadro che emerge dai numerosi strumenti internazionali che vietano o limitano questo metodo di pesca. Dall'analisi emerge uno scenario composito sotto diversi aspetti: il carattere vincolante o esortativo delle norme; l'approccio basato su disposizioni generali circa la selettività degli attrezzi da pesca o su disposizioni specifiche; il contenuto assoluto o condizionato del divieto. Ciononostante, il professor Scovazzi non ha dubbi nell'affermare che le misure riguardanti l'uso e la detenzione delle reti derivanti possono oggi essere considerate parte del diritto internazionale consuetudinario. Secondo l'analisi condotta dall'autore, dunque, le norme internazionali in materia sono sostenute dalla convinzione diffusa nella Comunità internazionale della loro necessità sociale e giuridica⁵⁶, che si ritiene affondi le sue radici nell'interesse collettivo alla conservazione delle risorse biologiche marine, mediante l'uso di attrezzi da pesca selettivi, che non provochino danni evitabili all'ambiente marino e alla sua biodiversità. Sussistono i dubbi sul contenuto specifico del divieto. In proposito, il saggio analizza il caso emblematico del Mar Mediterraneo. Nelle acque di questo bacino, concorrono, infatti, tre regimi differenti, tutti vincolanti per l'Italia: quello adottato in ambito UE, quello della Commissione Generale della pesca nel Mediterraneo (GFCM) e quello di cui all'Accordo sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero e Mar Mediterraneo e dell'area atlantica contigua (ACCOBAMS).

⁵⁵ Regolamento (UE) 2019/1241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 1967/2006, (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio.

⁵⁶ B. CONFORTI, *Diritto Internazionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, p. 36.

4. Il ruolo dell'Unione europea tra questioni irrisolte e nuove strategie

Una delle principali conseguenze dell'istituzione di una ZEE da parte di uno stato membro dell'UE è rappresentata dall'automatico assoggettamento delle acque che si trovano ad essere in essa ricomprese alle norme che fanno parte dell'ordinamento giuridico di tale Stato, incluse ovviamente quelle di origine unionale, indipendentemente dal fatto che si tratti di norme direttamente applicabili o di norme che richiedono un'attività di recepimento ai fini della loro applicazione⁵⁷. Tra gli ambiti in cui il diritto dell'Unione europea è destinato a produrre effetti significativi figura ovviamente la conservazione e gestione delle risorse della pesca, settore in cui gli Stati membri hanno conferito all'UE competenza esclusiva, oltre a determinate competenze con riferimento alla protezione e preservazione dell'ambiente marino. In questa prospettiva, basta soffermarsi sul concetto di "acque unionali"⁵⁸ e sul principio dell'accesso dei pescherecci unionali, a parità di condizioni, alle acque e alle risorse di tutte le acque unionali⁵⁹; sull'obbligo di sbarco⁶⁰; sull'inclusione nell'ambito di applicazione delle norme della Politica Comune della Pesca (PCP) di tutte le attività che si svolgono nelle acque unionali e coinvolgono pescherecci battenti bandiera di paesi terzi e immatricolati in tali paesi.⁶¹ Come è noto, otto dei ventisette Stati membri dell'UE si affacciano sul Mediterraneo, ciò consente all'UE di attuare la PCP negli spazi marini soggetti alla sovranità o alla giurisdizione di questi Stati. Di fatto, la proclamazione della ZEE da parte degli Stati membri estende la competenza dell'Unione su più ampie zone di mare, da un lato, escludendo dalle attività di pesca operatori di Stati terzi, dall'altro, ampliando geograficamente la sfera di protezione sulle risorse biologiche del mare assicurata dalla normativa europea e negli anni divenuta sempre più attenta alla conservazione e gestione sostenibile degli stock ittici.

Il ruolo svolto dall'Unione europea in relazione alla gestione delle risorse biologiche marine nel Mediterraneo, nel quadro della PCP, è analizzato nel saggio di Gabriela Oanta. L'autrice sottolinea come la flotta peschereccia unionale sia molto attiva in questo bacino e approfondisce, da un lato, le peculiarità delle attività di pesca nel Mediterraneo, dall'altro, gli strumenti normativi che rivestono una rilevanza speciale per la sua regolamentazione, ponendo in evidenza alcuni elementi di criticità. Le caratteristiche e l'evoluzione del modello di gestione della pesca costiera nel Mar Mediterraneo sono oggetto del contributo di François Féral, il quale analizza con lucidità i danni, purtroppo noti, generati dalle politiche unionali e nazionali sul modello di pesca costiera 'tradizionale' del nostro mare, basato su un modello di governance

⁵⁷ L. SCHIANO DI PEPE, "La zona economica esclusiva italiana e il diritto dell'Unione europea" in A. LEANDRO, *La ZEE italiana... cit.*, p. 54 e 58.

⁵⁸ Regolamento (UE) n. 1380/2013 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, Art. 4, 1, I).

⁵⁹ *Ibid.*, Art. 5 par. 1; ferme restando le eccezioni previste dai paragrafi successivi.

⁶⁰ *Ibid.*, Art. 15.

⁶¹ *Ibid.*, Art. 1, par. 2, lett d)

decentrata, legato alla stagionalità della pesca e orientato allo sfruttamento durevole di una risorsa fondamentale per le economie locali. La soluzione proposta è un cambio di paradigma: mettere in discussione l'attuale modello di gestione del "bene comune della pesca" e invertire la rotta verso un modello decentrato che potrebbe inquadarsi nell'attuale contesto di zonizzazione marittima, attuato mediante la pianificazione spaziale marittima, e trovare il suo fondamento giuridico in un rafforzato principio di sussidiarietà.

In questo scenario, va ricordato che la data del 31 dicembre 2023 segna la fine del periodo di validità del Regolamento 1380/2013 e che, per il momento, la Commissione europea ha deciso di non procedere alla revisione della PCP ma di perseguire una sua migliore attuazione, nel quadro delle sfide lanciate dal "Green Deal"⁶² e dalle sue strategie⁶³ per affrontare i rischi insiti nelle attività marittime, nell'inquinamento e nei cambiamenti climatici. Particolare rilevanza riveste il pacchetto di interventi della Commissione europea del febbraio 2023⁶⁴, che mirano a incrementare la sostenibilità e la resilienza dei settori della pesca e dell'acquacoltura, agendo su svariati fronti, quali la transizione energetica, l'organizzazione del mercato, il recupero degli ecosistemi, la definizione di misure di gestione della pesca innovative e inclusive, basate su solide basi scientifiche.

Alcuni strumenti unionali di recente adozione sembrano particolarmente rilevanti nella tendenza verso un approccio più efficiente ed integrato, tra questi, gli strumenti adottati per la riduzione e gestione dei rifiuti marini. Il regime giuridico del cd. "marine litter", che include tanto i rifiuti galleggianti quanto quelli depositati sui fondali marini (meno visibili ma decisamente più abbondanti), va inquadrato in un complesso sistema di norme unionali che va dalla Direttiva quadro sui rifiuti⁶⁵, alla Direttiva quadro sull'ambiente marino (MSFD)⁶⁶, dalla Strategia sulla Plastica dell'UE (costola del Piano di azione per l'economia circolare dell'Unione)⁶⁷, fino all'adozione

⁶² Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il Green Deal europeo" (COM (2019) 640).

⁶³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente" (COM/2020/381); Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Ripartire la natura nella nostra vita" (COM/2020/380).

⁶⁴ La Comunicazione sulla transizione energetica nel settore della pesca e dell'acquacoltura dell'UE (COM/2023/100); la Relazione sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (COM/2023/101); il Piano d'azione per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente (COM/2023/102); la Comunicazione "La politica comune della pesca, oggi e domani: un patto per la pesca e gli oceani per una gestione delle attività alieutiche sostenibile, innovativa, inclusiva e basata su dati Scientifici", (COM/2023/103).

⁶⁵ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive.

⁶⁶ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino).

⁶⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia europea per la plastica nell'economia circolare", (COM (2018) 28 final).

della Direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (cd. Direttiva *Single Use Plastic*, SUP)⁶⁸, del 2019. Si tratta di una tipologia di rifiuti le cui specificità ha portato le istituzioni europee a modificare la gerarchia del paradigma delle 4R che è alla base delle norme e politiche per la gestione dei rifiuti nell'UE⁶⁹ e ad attribuire, in questo contesto, un ruolo cruciale anche alle attività di recupero.

La gestione del *marine litter* presenta un legame articolato con le attività di pesca, che costituiscono, da un lato, una delle attività antropiche fonte di rifiuti (ad es., attrezzi persi o abbandonati)⁷⁰, dall'altro, una attività nel corso della quale i rifiuti marini vengono (accidentalmente) recuperati. In questa sede, interessa focalizzare l'attenzione su questa seconda prospettiva, in particolare, sul problema legato alla prassi dei pescherecci di rigettare in mare i rifiuti recuperati durante le battute di pesca. Questi rifiuti, infatti, per lungo tempo, sono stati considerati rifiuti prodotti dai pescherecci, che erano esposti, di conseguenza, all'onere di sopportare i costi del loro smaltimento come rifiuti speciali, nei casi in cui li trasportavano in porto per sbarcarli. In aggiunta, non essendo i pescherecci autorizzati al trasporto di rifiuti non direttamente prodotti, l'eventuale recupero, trasporto e sbarco dei rifiuti recuperati in mare, esponeva i pescatori al rischio di essere accusati di un'attività illecita. A fronte dell'aumento preoccupante dei rifiuti marini e dell'esigenza di favorirne il recupero, la Direttiva sulle *Single Use Plastic* (SUP) e la Direttiva sulle *Port Reception Facilities* (PRF)⁷¹ hanno modificato il quadro giuridico preesistente: le tipologie di rifiuti che i pescherecci possono sbarcare sono state ampliate, chiarendo che i rifiuti pescati passivamente durante le ordinarie attività di pesca non possono essere considerati rifiuti della pesca e che possono, di conseguenza, essere trasportati e sbarcati, senza che i pescatori abbiano l'onere di sostenere i costi del loro smaltimento. La disciplina dettata in ambito unionale e i numerosi studi condotti in materia sono approfonditi con un approccio multidisciplinare nel saggio di Maria Cozzolino e Rosa Federica Grassi, che analizza le numerose questioni aperte, anche con riferimento agli attrezzi da pesca in plastica, ai costi economici per il settore della pesca e alla necessità di una sinergia tra pescatori e gestori di raccolta nei porti, presentando i risultati di alcune esperienze progettuali condotte in Italia. È, infatti, importante rimarcare che, 'risolte' sul piano normativo le cause che erano all'origine della prassi, estremamente dannosa per l'ambiente, di rigettare i rifiuti in mare, l'attuazione della nuova disciplina pone numerosi problemi, in special modo con riferimento alla costruzione delle

⁶⁸ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 giugno 2019, sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente. Gli studi di caratterizzazione condotti hanno dimostrato che il *marine litter* è composto al 70-90 da rifiuti plastici.

⁶⁹ Il paradigma delle 4R (ridurre, riusare, riciclare, recuperare) definito nella Direttiva quadro sui rifiuti.

⁷⁰ Il fenomeno dei cd. *Abandoned, Lost, or otherwise Discarded Fishing Gear* (ALDFG).

⁷¹ Direttiva (UE) 2019/883, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che ha modificato la direttiva 2010/65/UE e abrogato la direttiva 2000/59/CE.

strutture idonee allo smaltimento di questi rifiuti (che richiede la raccolta di dati quantitativi e qualitativi) e alla distribuzione dei costi dello smaltimento in linea con il principio di responsabilità estesa del produttore, alla base della disciplina unionale in materia di rifiuti⁷². È evidente, infatti, che il costo di raccolta e smaltimento dei rifiuti sbarcati e provenienti a volte da distanze incalcolabili non può ricadere sui territori in cui i rifiuti sono sbarcati ma rappresenta un costo che deve essere sostenuto dalla collettività degli Stati.

4.1. La riforma del sistema unionale di controllo sulla pesca

Un'altra novità di grande rilevanza è rappresentata dalla riforma del sistema unionale di controllo del settore della pesca. Obiettivo del sistema di controllo in materia di pesca dell'UE è garantire che le norme della politica comune della pesca siano applicate correttamente e uniformemente in tutti gli Stati membri; esso si applica a tutte le attività connesse alla PCP svolte nelle acque unionali o nel territorio degli Stati membri, o anche da pescherecci e cittadini dell'UE ovunque essi operino. Il sistema disciplina tutte le attività di controllo relative a: l'accesso alle acque (licenze di pesca); lo sforzo di pesca (stazza delle navi e potenza del motore); le misure tecniche, come gli attrezzi; il monitoraggio e la registrazione delle catture; e la commercializzazione. Esso riguarda anche la sorveglianza delle attività di pesca e l'ispezione e, in caso di infrazioni, le sanzioni da applicare.

Il regime di controllo della pesca unionale è stato avviato nell'ambito del processo di istituzione della politica comune della pesca con un primo regolamento adottato nel 1982. Modificato a più riprese, è stato completamente rivisto con l'adozione del Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, che ha costituito a lungo il nucleo del sistema di controllo, integrato da norme di applicazione specifiche mediante il Regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011. Negli anni, tuttavia, l'inidoneità del regime di controllo dettato dal Regolamento 1224/2009 a garantire l'esecuzione delle normative dell'Unione è emersa in una serie di studi e documenti, tra cui la valutazione dell'impatto del Regolamento 1224/2009⁷³, una relazione speciale della Corte dei conti europea⁷⁴ e una risoluzione del Parlamento europeo⁷⁵. Le analisi svolte dalle istituzioni dell'Unione sul regime di controllo nel settore della pesca hanno evidenziano che, essendo stato concepito prima dell'ultima riforma della politica comune della pesca, esso non era più del tutto coerente con il Regolamento PCP vigente,

⁷² La cd. *Extended Producer Responsibility* (EPR) di cui alla Direttiva 851/2018 del 30 maggio 2018, che, modificando la Direttiva 2008/98/CE in materia di rifiuti, ha esteso il concetto di responsabilità a tutti i produttori di rifiuti.

⁷³ Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Implementation and evaluation of Regulation (EC) 1224/2009 establishing a Union control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy as required under Article 118. REFIT. Evaluation of the impact of the fisheries regulation, Bruxelles, 24.4.2017 (COM(2017) 192 final).

⁷⁴ Corte dei conti europea, Relazione Speciale n. 8/2017 "Controllo della pesca nell'UE: occorre intensificare gli sforzi".

⁷⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2016 su "Come rendere omogenei i controlli sulla pesca in Europa" (2015/2093).

adottato nel 2013. Il sistema di controllo nel settore della pesca, inoltre, non teneva conto di alcune nuove politiche adottate dall'Unione negli anni successivi, soprattutto la strategia sul mercato unico digitale e quella sulla governance internazionale degli oceani. In aggiunta, gli strumenti di controllo erano ormai datati, non più idonei a far fronte alle esigenze di raccolta e gestione dei dati sulla pesca e di controllo sulle flotte, in quanto non si avvalevano di tecnologie di controllo e sistemi di scambio di dati moderni e più efficienti dal punto di vista dei costi. In proposito, è importante sottolineare le peculiarità del regime della pesca nell'UE. Come è noto, l'Unione Europea è dotata di competenza esclusiva in materia di pesca, tuttavia, è agli Stati membri che spetta il compito di dare attuazione alle regole definite dall'UE, adottando misure operative e finanziarie adeguate a controllare le attività di pesca, sbarco, importazione, trasporto e messa in commercio dei prodotti ittici. Questo sistema, definito "bicefalo"⁷⁶, in cui la definizione delle regole è affidata alle istituzioni dell'Unione e la loro attuazione agli Stati membri, non ha potuto che accentuare le criticità emerse.

Le valutazioni condotte hanno avviato un processo di revisione della disciplina unionale sui controlli nel settore della pesca, iniziato con una proposta presentata nel maggio 2018 e terminato 5 anni più tardi, con l'adozione del Regolamento 2023/2042⁷⁷. Il nuovo Regolamento ha introdotto numerose e rilevanti novità, modificando non solo il Regolamento 1224/2009 sui controlli ma diversi altri regolamenti, tra cui, il Regolamento 1967/2006 sullo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel mar Mediterraneo e il Regolamento 1005/2008 sulla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN). Il processo di revisione ha mirato, senza dubbio, alla semplificazione e razionalizzazione della normativa dell'Unione in materia; tuttavia, uno degli obiettivi prioritari, che interessa in questa sede evidenziare, è stato quello di intervenire sulla disponibilità, qualità e condivisione dei dati, al fine di rendere la sorveglianza più efficace e meno costosa attraverso l'introduzione di strumenti tecnologici innovativi per lo scambio di informazioni e il rafforzamento delle relazioni tra gli organi che svolgono funzioni di controllo e vigilanza sull'attività di pesca nei diversi Paesi e con l'Agenzia europea di controllo della pesca.

Una delle principali novità introdotte, oggetto di un lungo e controverso dibattito, è, infatti, l'introduzione di sistemi di digitalizzazione dei controlli. In primo luogo, tutti pescherecci dovranno essere dotati di un dispositivo che ne permette la localizzazione e l'identificazione automatiche da parte di un sistema di controllo dei pescherecci (*Vessel Monitoring System - VMS*), tramite la trasmissione automatica, a intervalli regolari, dei dati sulla loro posizione⁷⁸. In aggiunta, al fine del monitoraggio e

⁷⁶ G. ANDREONE, "Le rôle de l'Union européenne dans la gestion et le contrôle des ressources marines vivantes", in J. M. DE FARAMINAN GILBERT, V. L. GUTIÉRREZ CASTILLO (a cura di) *Sea and ocean-related cooperation, security and sustainable development. An analysis with a special focus on the Mediterranean*, Barcellona, Huygens Editorial, 2013, p. 17 ss..

⁷⁷ Regolamento (UE) 2023/2842 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.

⁷⁸ Il sistema di controllo consente, in ogni momento, al centro di controllo della pesca dello Stato

controllo dell'osservanza dell'obbligo di sbarco, per le navi di lunghezza superiore a 18 metri che presentano un elevato rischio di non conformità, il controllo dell'obbligo di sbarco deve essere effettuato attraverso sistemi di monitoraggio elettronico a distanza (REM), che può essere basato su sistemi di telecamere a circuito chiuso (CCTV). Per quanto attiene all'uso delle possibilità di pesca, i comandanti di tutti i pescherecci devono tenere un giornale di pesca elettronico, su cui registrano le informazioni come le catture di ciascuna specie⁷⁹; sono, inoltre, previste, una dichiarazione di sbarco e, se le catture sono spostate da una nave a un'altra, una dichiarazione di trasbordo, entrambe elettroniche. Infine, gli Stati membri sono tenuti a garantire la piena tracciabilità digitale dei prodotti, freschi o congelati, sulla base di un'etichettatura adeguata, lungo l'intera catena di produzione, dalla prima vendita al trasporto e alla vendita al dettaglio.⁸⁰ Per la prima volta, la tracciabilità digitale completa sarà obbligatoria lungo la catena di approvvigionamento, consentendo alle autorità di affrontare in modo più efficace la pesca illegale. Con riferimento al sistema sanzionatorio in caso di infrazioni, è istituito un elenco di attività che costituiscono "infrazioni gravi" alle norme della PCP, in tutti gli Stati membri; quando viene commesso questo tipo di infrazioni, gli Stati applicano un sistema a punti che comporta l'assegnazione di punti di penalità al titolare/comandante del peschereccio, il cui accumulo può comportare la sospensione e, in ultima istanza, il ritiro della licenza di pesca.

5. Il contrasto alla pesca INN e l'importanza crescente degli strumenti di mercato

La pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN) rimane una delle maggiori minacce per la gestione sostenibile della pesca: mette in pericolo gli ecosistemi marini e la conservazione della biodiversità; depauperando le risorse ittiche disponibili, può portare al collasso delle attività di pesca locali, con una particolare vulnerabilità della pesca su piccola scala nei Paesi in via di sviluppo; entrando nei mercati commerciali d'oltreoceano, limita l'approvvigionamento alimentare locale. La pesca INN è presente in tutti i tipi e dimensioni di pesca; si verifica sia in alto mare che in aree soggette a giurisdizione nazionale e riguarda tutte le fasi della cattura e dell'utilizzo del pesce. Il contrasto alla pesca INN costituisce, di conseguenza, un corollario essenziale della gestione sostenibile degli stock ittici. Come è noto, la FAO ha svolto un ruolo cruciale nello sviluppo progressivo delle norme internazionali in

membro di bandiera di richiedere a un peschereccio di trasmettere dati. Nel caso di taluni piccoli pescherecci costieri di lunghezza inferiore a 9 metri possono essere concesse esenzioni dall'obbligo del VMS fino al 31 dicembre 2029. I pescherecci dell'UE di lunghezza superiore a 15 metri devono, inoltre, utilizzare un sistema di identificazione automatica (AIS), uno strumento sviluppato principalmente per la sicurezza marittima.

⁷⁹ È previsto un giornale di pesca semplificato per i pescherecci di lunghezza inferiore a 12 metri.

⁸⁰ La tracciabilità digitale sarà gradualmente estesa ai prodotti trasformati della pesca e dell'acquacoltura, come i prodotti in scatola, fornendo ai consumatori maggiori informazioni sull'origine, a partire dal 2029.

materia, caratterizzate dal progressivo estendersi dell'attenzione della Comunità internazionale a fasi successive a quella della cattura e, di conseguenza, dal crescente ruolo attribuito nella lotta alla pesca INN a Stati diversi da quello di bandiera e agli attori non-statali. L'articolato sistema di norme internazionali, di *soft law* e vincolanti, per il contrasto alla pesca INN è analizzato nel saggio di Rosa Federica Grassi che, adottando un approccio funzionale alla valutazione dell'efficacia degli strumenti vigenti, compie uno sforzo di sistematizzazione e articola la trattazione attorno al ruolo e agli obblighi gravanti sullo Stato di bandiera, su quello della nazionalità, sullo Stato costiero, sullo Stato del porto e sullo Stato della commercializzazione. Numerosi sono gli spunti di riflessione che emergono dall'analisi della prassi, cui si rinvia. In questa sede, preme evidenziare il ricorso crescente a misure inerenti allo sbarco e alla commercializzazione del pescato, misure volte a impedire che i prodotti ittici provenienti dalla pesca INN raggiungano il mercato, nella cui adozione le Organizzazioni regionali per la gestione della pesca (RFMO) stanno svolgendo un ruolo cruciale nel promuovere la cooperazione tra gli Stati nei diversi ruoli che essi di volta in volta rivestono (Stato della bandiera, Stato costiero, Stato del porto, ecc.). Ugualmente rilevante appare il ruolo di alcuni attori non statali, come, ad esempio, le compagnie assicurative che negano la copertura a navi iscritte nelle *black list* delle RFMO o dell'UE e le aziende del settore che adottano misure volontarie di etichettatura (*eco-labelling*) che mirano a rendere visibile al consumatore la sostenibilità e la legalità dei prodotti da esse commercializzati.

Nella tendenza al rafforzamento del ruolo degli strumenti di mercato nel perseguimento dell'obiettivo dello sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine e del contrasto alla pesca INN si inquadra l'Accordo sulle sovvenzioni alla pesca (ASP)⁸¹, adottato nel 2022, nell'ambito delle Organizzazione mondiale del Commercio (WTO). Formalmente configurato come un emendamento all'Accordo istitutivo di Marrakech⁸², l'Accordo sulle sovvenzioni alla pesca introduce, per la prima volta a livello multilaterale⁸³, norme volte ad affrontare gli effetti dannosi sull'ambiente delle misure economiche adottate in materia di pesca. Questa duplice dimensione commerciale e ambientale rende questo trattato un *unicum* nell'ambito degli accordi commerciali negoziati in seno alla WTO. La "natura ibrida e innovativa" di questo trattato è analizzata nel dettaglio nel saggio di Stefano Silingardi, il quale pone in evidenza gli impatti sociali ed economici dei sistemi di sovvenzione alla pesca, inclusi quelli distorsivi della concorrenza e del commercio internazionale. Le dimensioni e la complessità dell'attuale sistema delle sovvenzioni alla pesca sono alla base della lunghezza e difficoltà dei negoziati svolti, i quali sono destinati a proseguire, su alcuni elementi in relazione ai quali non è stato possibile raggiungere un accordo, in vista della Conferenza ministeriale del WTO prevista per febbraio 2024. In proposito,

⁸¹ Agreement on Fisheries Subsidies, WT/MIN(22)/W/22, adottato il 17 giugno 2022.

⁸² Accordo che istituisce l'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO), concluso a Marrakech il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore per l'Italia il 1° gennaio 1995.

⁸³ Sulla distinzione nell'ambito del sistema WTO tra Accordi *multilaterali* e *plurilaterali*, si rinvia al saggio di Stefano Silingardi, nota 10.

l'ASP prevede una “*sunset clause*” che determinerebbe la cessazione dell'intero Accordo decorsi 4 anni dalla sua entrata in vigore senza che i negoziati siano stati chiusi. Tali criticità confermano il carattere innovativo dell'approccio alla base del Trattato che introduce il divieto di tre tipologie di sovvenzioni: quelle che contribuiscono alla pesca INN; quelle riguardanti gli stock ittici sovrasfruttati; e quelle concesse per attività di pesca che avvengono in alto mare ma al di fuori della zona di competenza di una RFMO. Le difficoltà interpretative e applicative della disciplina dettata, sono approfondite nel contributo di Silingardi, senza mai perdere di vista come l'Accordo rappresenti un significativo passo avanti in una nuova direzione: utilizzare gli strumenti di mercato esistenti per rendere le attività di pesca più sostenibili. Anzi, l'autore sottolinea quali sono gli ulteriori passi che auspicabilmente potrebbero seguire, misure sulle quali non è stato possibile raggiungere un compromesso a causa dell'opposizioni di alcuni paesi. In questa prospettiva, i negoziati ancora aperti rappresentano allo stesso tempo un rischio e un'opportunità per portare avanti il percorso avviato.

Nella medesima tendenza evolutiva può inquadarsi l'evoluzione delle normative in materia di tracciabilità degli alimenti, oggetto del saggio di Natale Rampazzo. L'aumento esponenziale dell'attenzione verso le questioni ambientali e la sicurezza degli alimenti ha influito sull'impianto regolatorio dell'Unione europea relativo ai controlli sulla filiera dei prodotti della pesca e alla loro etichettatura. L'autore pone in evidenza come, in questo ambito, le norme unionali riguardanti l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura⁸⁴ abbiano superato le mere logiche di mercato e si siano aperte ad una disciplina sempre più attenta al “diritto dei consumatori ad essere informati”, affermato dall'Europarlamento nel 2016. La *ratio* alla base di questa evoluzione è il riconoscimento dell'importanza di una scelta informata e consapevole, a cui il consumatore dovrebbe essere sensibilizzato ed educato. Appare evidente come la tracciabilità e l'etichettatura dei prodotti ittici rappresentino, in questa prospettiva, strumenti cruciali per assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori, garantire la libera circolazione di alimenti sicuri e sani, assicurare il diritto all'informazione sugli alimenti consumati e prevenire fenomeni illeciti e fraudolenti. Esse costituiscono i due capisaldi di questo approccio, in un sistema in cui l'etichettatura, “strumento di compensazione delle asimmetrie informative che si generano lungo l'intera linea produttiva e distributiva fino al consumo”, è necessaria e funzionale alla precisa realizzazione della tracciabilità. Rinviando alla approfondita analisi condotta nel suo contributo da

⁸⁴ L'organizzazione comune dei mercati (OCM) nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura costituisce parte integrante della Politica comune della pesca sin dagli anni '70. Nel complesso, l'attuale OCM mira a tutelare i produttori e a garantire la sostenibilità ambientale e la redditività economica del mercato dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Il Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, rappresenta il regolamento base per l'OCM, che è composta dai seguenti elementi: organizzazioni professionali; norme di commercializzazione; informazione del consumatore; norme di concorrenza; informazioni sul mercato.

Natale Rampazzo, sembra rilevante, in questa sede, mettere in evidenza un paio di elementi che da essa emergono. In primo luogo e in linea generale, una esigenza di standardizzazione e semplificazione delle informazioni: la quantità e precisione delle informazioni fornite, pur di fondamentale importanza per favorire scelte di consumo consapevoli, rischiano di depotenziarne l'efficienza comunicativa. È necessario compiere sforzi ulteriori in questa direzione, elaborando strumenti innovativi, come è stato fatto in alcune interessanti esperienze analizzate, il *Nutri-Score* sperimentato in Francia e la *NutrInform battery*, elaborata in Italia. Appaiono, inoltre, molto interessanti nella prospettiva oggetto del presente Volume i risultati descritti in una recente relazione sull'attuazione del Regolamento 1379/2013 (febbraio 2023), in cui la Commissione europea ha analizzato, *inter alia*, il contributo del Regolamento al conseguimento degli obiettivi di informazione dei consumatori, al fine di orientarne le abitudini di consumo verso scelte consapevoli e sostenibili. Dai dati presentati, emerge una attenzione prevalente dei consumatori alle informazioni relative alla salubrità e sicurezza alimentare dei prodotti (ad es., scadenza, nome e specie, prodotto selvaggio o allevato); decisamente minore è l'attenzione rilevata riguardo agli aspetti di sostenibilità (ad es., zone e attrezzi da pesca). Ugualmente interessanti, gli esiti di una consultazione condotta nei confronti di molti portatori di interessi (2021- 2022); da essa è emersa la richiesta di ampliare il contenuto gli obblighi informativi, ad esempio includendo informazioni sulla zona di cattura e sugli attrezzi da pesca utilizzati, nonché la richiesta di ampliare l'ambito di applicazione di tali obblighi, includendo i prodotti trasformati, che sono attualmente oggetto di esenzione nonostante rappresentino una importante quota di mercato. Questi risultati, apparentemente contraddittori, rappresentano piuttosto la conferma di un processo in atto, volto alla sensibilizzazione e all'educazione dei consumatori verso scelte consapevoli e sostenibili; un processo avviato ma che necessita di essere portato avanti e rafforzato. Gli studi di marketing in materia dimostrano, infatti, che gli effetti sulla salute sono una leva molto più immediata nell'orientare le scelte di consumo, in quanto esse sono basate su un interesse individuale, la salute. I processi di *cd. demand side management* che si basano su (e mirano a) la tutela di interessi collettivi, come quelli legati agli impatti ambientali e sociali dei prodotti, sono più lunghi e articolati; la costruzione di consapevolezza richiede azioni coordinate di educazione e sensibilizzazione, che sono facilitate dal coinvolgimento di numerosi attori, come le aziende 'virtuose', le scuole, le associazioni dei consumatori, le comunità locali⁸⁵.

6. Osservazioni finali

I saggi presentati in questo Volume collettaneo rispecchiano la ricchezza delle tematiche che sono state affrontate nel corso del Progetto "Controllo sulle attività di pesca a seguito dell'evoluzione normativa a mezzo di un approccio integrato e con

⁸⁵ F. IRALDO, M. MELIS, *Oltre il greenwashing. Linee guida sulla comunicazione ambientale per aziende sostenibili, credibili e competitive*, Milano, Edizioni Ambiente, 2020.

l'utilizzo di sistemi innovativi". Le attività di ricerca hanno mirato a supportare il Ministero dell'Agricoltura, la Sicurezza Alimentare e le Foreste (MASAF) ai fini della efficace esecuzione agli obblighi assunti nell'ambito del Programma Nazionale della pesca e dell'acquacoltura 2017/2019 e hanno seguito due linee di sviluppo. Innanzitutto, la ricostruzione e analisi critica delle norme internazionali rilevanti, al fine di individuare e approfondire incertezze interpretative e criticità applicative, e fornire indicazioni volte a favorire la conformità della regolamentazione adottata agli standard internazionali. Nell'ottica della completa ed efficace attuazione delle normative in materia, le attività di ricerca hanno, inoltre, mirato a supportare l'adozione di strumenti e procedure efficaci e innovativi, con particolare riferimento al tema dei controlli e a quello della gestione dei dati sulle attività di pesca, perché l'Italia possa dialogare e cooperare efficacemente sul piano europeo e internazionale. Durante il Progetto sono state realizzate, inoltre, attività di disseminazione (seminari, workshop) ma anche attività di formazione rivolte al personale di Guardia Costiera, Marina Militare e Guardia di Finanza, e attività di *awareness building* in tema di sicurezza alimentare, attraverso la realizzazione di materiale informativo e di iniziative di sensibilizzazione rivolte alle scuole, in tema di conservazione del pesce e stagionalità del pescato.

I risultati di questo lavoro impegnativo e stimolante sono stati presentati in occasione della Conferenza internazionale "Per una pesca sostenibile nel Mar Mediterraneo: percorsi evolutivi nel diritto e nella prassi internazionale," svoltasi a Napoli, presso l'Università "L'Orientale", il 20 giugno 2023. La Conferenza ha rappresentato un momento di interessante confronto tra esperti, rappresentanti di organizzazioni internazionali (FAO e GFCM), studiosi provenienti da diverse università ed enti di ricerca, italiani e stranieri, e operatori del settore, l'occasione per consolidare le collaborazioni scientifiche avviate e svilupparne di nuove, dando vita a nuove idee e iniziative per il futuro.

I

LA GESTIONE SOSTENIBILE DELLE ATTIVITÀ DI PESCA: UN COMPLESSO BILANCIAMENTO DI INTERESSI

*Sustainable Management of Fisheries:
a Complex Balancing of Interests*

LA PESCA NELLA PROSPETTIVA DEL TRIBUNALE INTERNAZIONALE DEL DIRITTO DEL MARE

*Ida Caracciolo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La giurisdizione contenziosa in materia di pesca nella Parte XV della UNCLOS. – 3. *Segue*: la giurisdizione consultiva dell'ITLOS in materia di pesca. – 4. La giurisprudenza dell'ITLOS in materia di pesca: a) attività di pesca nella zona economica esclusiva e obblighi di Stato costiero, Stati terzi e organizzazioni internazionali competenti in materia di pesca. – 5. *Segue*: b) i poteri dello Stato costiero rispetto al bunkeraggio *off-shore* dei pescherecci stranieri nella zona economica esclusiva. – 6. *Segue*: c) la conservazione delle risorse biologiche viventi dell'alto mare nelle misure cautelari. – 7. *Segue*: d) i poteri dello Stato costiero sulle attività di pesca nella zona economica esclusiva e il pronto rilascio di pescherecci. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

In passato, il tema del regime della pesca marittima si poneva prevalentemente nell'ottica della protezione dell'interesse individuale di ogni Stato a riservare ai propri cittadini le risorse biologiche nelle acque più prossime alle coste e ad impedire la pesca da parte di navi straniere. Allo stesso tempo, il regime di libertà dell'alto mare, già a poche miglia dalle coste, garantiva a tutti gli Stati la possibilità di sfruttare le abbondanti risorse biologiche dei mari e degli oceani. Il contrasto tra controllo sulle attività di pesca e libertà di pescare era spesso fonte di controversie tra gli Stati¹.

Lo scenario si è maggiormente articolato quando, a partire dagli anni '70, l'aumento importante delle capacità di pesca, grazie soprattutto allo sviluppo tecnologico, ha fatto emergere il rischio della diminuzione o dell'esaurimento degli stock ittici. Da allora, il problema della loro conservazione è diventato sempre più evidente sia allo scopo di garantirne comunque nel tempo lo sfruttamento per ragioni di profitto economico, sia in funzione di esigenze ambientalistiche.

Tutti questi interessi contrapposti, vale a dire il riconoscimento del diritto sovrano degli Stati costieri di sfruttare le proprie risorse biologiche, la tutela della libertà di pesca per tutti gli Stati in alto mare, la conservazione di queste risorse, nel

* *Giudice del Tribunale internazionale del diritto del mare (ITLOS) e Professore ordinario di diritto internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli".*

¹ Si pensi ad esempio, alla controversia tra Gran Bretagna e Norvegia in materia di *peschiere*, risolta dalla Corte internazionale di giustizia nel 1951; alla controversia sulla *giurisdizione in materia di pesca* (Regno Unito c. Islanda; Repubblica federale di Germania c. Islanda) sempre risolta dalla Corte nel 1974; o alla controversia tra Danimarca e Gran Bretagna, sul *Red Crusader*. Tale controversia, riguardante la pesca nelle acque delle isole Faroe, è stata risolta nel 1961 da una Commissione di inchiesta. Si veda sul punto R. CHURCHILL, "Fisheries Disputes", *Max Planck Encyclopedias of International Law*, 2018, <<https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law-mpeipro/e2830.013.2830/law-mpeipro-e2830#law-mpeipro-e2830-div1-7>>

senso di un loro sfruttamento razionale, e la tutela dell'ambiente marino, sono emersi durante i negoziati per la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS) del 1982 e hanno in essa trovato una sistemazione giuridica.

Diversamente da quanto avviene per la ricerca scientifica marina e per la protezione dell'ambiente marino, la UNCLOS non dedica alcuna parte specificatamente alla pesca. Invece, la gestione e la conservazione delle risorse marine viventi sono soggette a tre regimi distinti: quello del mare territoriale e delle acque arcipelagiche, quello della zona economica esclusiva e quello dell'alto mare. In generale, le risorse marine viventi sono gestite dallo Stato costiero nelle prime due zone, mentre in alto mare la prospettiva cambia e la competenza passa agli Stati di bandiera dei pescherecci.

In questo contesto spicca il regime della zona economica esclusiva nella quale la gestione e il controllo della pesca sono di competenza dello Stato costiero, che gode di diritti sovrani ai fini dell'esplorazione e dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse biologiche (art. 56, par. 1, *a*). È quindi competente a adottare leggi e regolamenti sulla gestione delle risorse marine viventi, che possono riguardare numerosi settori (licenze di pesca, periodi di pesca, sbarco delle catture, ecc.) e ad adottare tutte le misure (giudiziarie ed esecutive) necessarie per garantire il rispetto delle leggi e dei regolamenti applicabili.

Ma i diritti sovrani degli Stati costieri non sono più assoluti in quanto limitati dal principio della gestione razionale delle risorse ittiche (art. 61), che impone loro alcuni obblighi e responsabilità in termini di conservazione e gestione delle risorse marine viventi nella zona economica esclusiva. In particolare, lo Stato costiero deve garantire, tenendo conto delle migliori informazioni scientifiche disponibili, che il mantenimento delle risorse biologiche della zona economica esclusiva non sia messo a rischio da uno sfruttamento eccessivo; a tal fine, deve adottare misure di conservazione e di utilizzo adeguate e, se necessario, cooperare con le organizzazioni subregionali, regionali o mondiali competenti².

Per quanto riguarda la protezione delle risorse biologiche, l'UNCLOS contiene tracce di un approccio ecosistemico che, per quanto timido, è quasi innovativo visto il periodo in cui essa è stata redatta. Infatti, lo Stato costiero è obbligato a proteggere le risorse marine viventi dallo sfruttamento eccessivo e a mantenere e ripristinare la popolazione delle specie sfruttate a livelli tali da determinare il rendimento massimo sostenibile. Nel definire tale rendimento si deve tener conto di fattori ambientali ed economici, compresa l'interdipendenza delle specie.

Lo sfruttamento ottimale, che realizza un delicato equilibrio tra l'interesse individuale allo sfruttamento delle risorse viventi del mare e l'interesse collettivo alla protezione di tali risorse, viene garantito imponendo allo Stato costiero l'obbligo di determinare il volume ammissibile delle catture e di stabilire la propria capacità di sfruttamento; se tale capacità è inferiore al volume ammissibile di catture, deve autorizzare, di comune accordo, l'accesso al resto del volume ammissibile ad altri Stati, tenendo conto in particolare degli Stati in via di sviluppo senza sbocco sul mare o

² U. LEANZA, I. CARACCILO, *Il diritto internazionale. Diritto per gli Stati e diritto per gli individui. Parti speciali*, Torino, 2020, p. 247 ss.

geograficamente svantaggiati della stessa regione o sotto regione (art. 62). In conseguenza di questi obblighi, specifiche responsabilità internazionali ricadono sullo Stato costiero qualora si dimostri che esso non assicura la protezione e la conservazione delle risorse ittiche, mettendone a rischio il mantenimento sostenibile. L'obbligo della conservazione e dello sfruttamento ottimale delle risorse ittiche si impone non solo allo Stato costiero, ma anche agli Stati di bandiera dei pescherecci che debbono contribuire alla conservazione delle specie ittiche e alla loro gestione ottimale.

A garantire il rispetto del sistema di gestione delle risorse biologiche dei mari e degli oceani sono i meccanismi di soluzione delle controversie contemplati nella Parte XV e, nello specifico, il Tribunale internazionale del diritto del mare che in diverse occasioni è stato chiamato a interpretare e a applicare le norme sulla pesca nella zona economica esclusiva e in alto mare. Il presente scritto si soffermerà sulla giurisprudenza rilevante dell'ITLOS nella materia, generata sia dalla giurisdizione non contenziosa sia da quella contenziosa del Tribunale, inclusi i procedimenti incidentali e la procedura di pronto rilascio.

2. La giurisdizione contenziosa in materia di pesca nella Parte XV della UNCLOS

La soluzione delle controversie in materia di pesca tra Stati parte della UNCLOS è sottoposta alla disciplina contenuta nella Parte XV della Convenzione, ai sensi della quale, ogni controversia sull'interpretazione e l'applicazione della Convenzione – ivi comprese pertanto quelle che concerno la pesca – deve essere risolta con mezzi pacifici (art. 279) e, se non si arriva ad una composizione per via diplomatica (artt. 283 e 284), è possibile ricorrere a meccanismi giudiziari, ossia il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte internazionale di giustizia o un tribunale arbitrale istituito ex Allegato VII o VIII (art. 286). Come è noto, il tribunale arbitrale ex Allegato VII costituisce il meccanismo residuale obbligatorio nell'ambito del sistema di soluzione delle controversie di cui alla Parte XV nel senso che esso può essere attivato unilateralmente perché in tal senso hanno concordato le parti della Convenzione accettando l'articolo 287, paragrafo 5.

Tuttavia, proprio in materia di pesca, questo meccanismo di giurisdizione obbligatoria, ossia il Tribunale arbitrale ex Allegato VII, non è sempre attivabile in quanto sottoposto ad alcuni importanti limiti indicati nell'articolo 297, par. 3, lett. a) della Convenzione³.

³ R. CHURCHILL, *Fishery Disputes*, cit.; A. SERDY, *Article 297*, in A. PROELSS (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea. A Commentary*, Baden Baden, 2017, p. 1907 ss., a p. 1916 ss.; M.G. GARCÍA-REVILLO, *The contentious and advisory jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea*, Leiden, Boston, 2015; N. KLEIN, *Dispute Settlement in the UN Convention on the Law of the Sea*, Cambridge, 2005, p. 140 ss.; T. MCDORMAN, "An Overview of International Fisheries Disputes and the International Tribunal for the Law of the Sea", *Canadian Yearbook of International Law*, 2003, p. 119 ss.; A.E. BOYLE, "Dispute Settlement and the Law of the Sea Convention: Problems of Fragmentation and Jurisdiction", *The International and Comparative Law Quarterly*, 1997, p. 37 ss.

In particolare, la disposizione in esame, se, da un canto, ribadisce la regola generale che le controversie sull'interpretazione o applicazione delle disposizioni della Convenzione in materia di pesca sono risolte conformemente alla sezione 2 della Parte XV, dall'altro, prevede però un'esclusione automatica dai meccanismi giurisdizionali per le controversie relative ai diritti sovrani dello Stato costiero sulle risorse biologiche nella zona economica esclusiva o sul loro esercizio. Questa esclusione comprende i poteri discrezionali dello Stato nel determinare le catture consentite (art. 61), la sua capacità di pesca, l'allocazione delle eccedenze ad altri Stati e i termini e le condizioni stabiliti nelle leggi e regolamenti interni di conservazione e gestione (art. 62). Di talché, l'eccezione si avvicina a escludere quasi del tutto la materia della pesca nella zona economica esclusiva dall'ambito applicativo della Parte XV. La norma cerca così di soddisfare gli interessi di alcuni Stati che, a fronte della novità costituita dalla zona economica esclusiva e soprattutto dal ruolo dello Stato costiero nella gestione delle sue risorse biologiche, volevano in qualche modo preservare queste novità dal rischio di numerose controversie, presumibilmente volte a circoscrivere tali poteri sovrani⁴.

Queste controversie possono però essere sottoposte alla conciliazione obbligatoria ai sensi dell'Allegato V della UNCLOS, su richiesta di una qualsiasi delle parti (art. 297, par. 3, lettera *b*) e Allegato V, art. 1), ma solo nel caso in cui venga contestata allo Stato costiero una delle seguenti violazioni, ossia che abbia fallito in modo manifesto nel garantire che il mantenimento delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva non sia seriamente minacciato (art. 297, par. 3, lett. *b*, *i*); che abbia rifiutato arbitrariamente di determinare, su richiesta di un altro Stato, le catture ammissibili e la sua capacità di catturare lo stock o gli stock che l'altro Stato è interessato a pescare (art. 297, par. 3, lett. *b*, *ii*); e che abbia rifiutato arbitrariamente di assegnare a qualsiasi Stato, ai sensi degli articoli 62, 69 o 70 tutto o parte del surplus dichiarato (art. 297, par. 3, lett. *b*, *iii*). L'alternativa, dunque, presenta anch'essa un ambito ristretto contemplando solo alcuni dei possibili comportamenti dello Stato costiero non conformi alle regole della Convenzione sulle risorse biologiche nella zona economica esclusiva. Oltretutto, si consideri che l'articolo 297, par. 3, lett. *c*) espressamente esclude che la commissione di conciliazione possa in qualche modo sostituirsi allo Stato costiero nella determinazione del contenuto delle misure che quest'ultimo non ha adottato o ha adottato in violazione della UNCLOS. Si aggiunga poi che i rapporti delle commissioni di conciliazione non sono vincolanti per gli Stati in controversia anche se, nel caso specifico, la Convenzione sembra voler assegnare loro un valore "di monito" prevedendo che siano trasmessi alle competenti organizzazioni internazionali (art. 297, par. 3, lett. *d*)).

Infine, l'articolo 297, paragrafo 3, prevede che gli accordi per l'accesso alla pesca nella zona economica esclusiva, che sono stipulati ai sensi degli articoli 69 e 70, ossia tra Stati costieri e Stati privi di facciata marittima o geograficamente svantaggiati, debbano includere, a meno che le parti non decidano diversamente, una clausola sulle

⁴ R. CHURCHILL, *Fishery Disputes*, cit.

misure volte a ridurre il rischio di un contrasto sulla loro interpretazione o applicazione e su come procedere se tale rischio dovesse comunque presentarsi. La formulazione è alquanto vaga e fa pensare ad un *favor* per misure preventive e di sostegno alla *compliance* piuttosto che solo a meccanismi di soluzione delle controversie.

In conclusione, la pesca rientra nell'ambito applicativo della giurisdizione obbligatoria con l'eccezione, rilevante, delle controversie sulle attività di pesca nella zona economica esclusiva, nelle quali siano in contestazione i diritti sovrani in materia di pesca dello Stato costiero o i diritti di pesca degli Stati terzi o siano in contestazione obblighi meramente procedurali⁵. Di contro, tutto ciò che non riguarda la pesca, come la protezione dell'ambiente marino e delle sue risorse o che concerne la gestione di specie biologiche sottratta alle regole della Parte V della UNCLOS sulla zona economica esclusiva non rientra nell'eccezione di cui all'articolo 297, paragrafo 3⁶. Trattandosi di un'eccezione alla regola generale essa è da interpretarsi come tale, ossia restrittivamente.

3. Segue: la giurisdizione consultiva dell'ITLOS in materia di pesca

L'ITLOS può adottare pareri consultivi su quesiti giuridici che possono anche riguardare norme in materia di pesca. La giurisdizione non consultiva, come è noto, non è espressamente menzionata nella UNCLOS né è desumibile per via interpretativa dall'articolo 288 della Convenzione, ma il Tribunale l'ha ritenuta sussistente nel parere consultivo n. 21 del 2015 a partire dall'articolo 21 dello Statuto. Questa disposizione definisce la competenza del Tribunale nei seguenti termini: "The jurisdiction of the Tribunal comprises all disputes and all applications submitted to it in accordance with this Convention and all matters specifically provided for in any other agreement which confers jurisdiction on the Tribunal".

Nello specifico, il ragionamento del Tribunale si è sviluppato secondo le seguenti linee; innanzitutto, lo Statuto costituisce parte integrante della Convenzione e gode dello stesso rango della Convenzione. Di conseguenza, l'articolo 21 non deve essere considerato subordinato all'articolo 288 della Convenzione, in quanto si pone su un piano autonomo. In secondo luogo, l'espressione "all matters" (in francese "toutes les fois que cela") non deve essere interpretata come comprendente solo le controversie, poiché, se così fosse, lo stesso articolo avrebbe semplicemente utilizzato la parola "disputes"⁷. L'espressione, invece, significa e comporta qualcosa in più delle sole controversie e questo "something more" deve includere i pareri consultivi se

⁵ Decisione 18 marzo 2015, nell'arbitrato su *Chagos Marine Protected Area Arbitration* (Mauritius c. Regno Unito) parr. 297 e 300. Si veda anche la decisione 11 aprile 2006 del Tribunale arbitrale nella controversia *Barbados v. Trinidad and Tobago*.

⁶ Decisione 18 marzo 2015, par. 304.

⁷ Parere consultivo n. 21, 2 aprile 2015, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, par. 56.

specificamente previsti in qualsiasi altro accordo che conferisca giurisdizione al Tribunale⁸. In terzo luogo, il Tribunale ha anche chiarito che la sua giurisdizione consultiva non discende dall'espressione "all matters specifically provided for in any other agreement which confers jurisdiction on the Tribunal" di cui all'articolo 21. Invece, è l'altro accordo ("any other agreement") che conferisce tale giurisdizione al Tribunale. Quando questo accordo conferisce al Tribunale la giurisdizione consultiva, allora il Tribunale diventa competente ad esercitarla in relazione a tutte le questioni dallo stesso specificamente previste. Dunque, l'articolo 21 e l'altro accordo sono interconnessi e costituiscono la base giuridica sostanziale della giurisdizione consultiva del Tribunale⁹.

Riguardo poi all'articolo 138 del Regolamento del Tribunale¹⁰, per quanto su di esso non si possa basare la giurisdizione non contenziosa del Tribunale, trattandosi di una norma, questa sì, subordinata alla UNCLOS, esso gioca un ruolo centrale poiché individua i requisiti necessari per l'ammissibilità della richiesta di parere consultivo, ossia: la richiesta deve vertere su questioni di diritto; la possibilità di richiedere all'ITLOS un parere consultivo deve essere prevista in un accordo internazionale; e la richiesta deve essere trasmessa da un organo a ciò autorizzato dall'accordo.

4. La giurisprudenza dell'ITLOS in materia di pesca: a) attività di pesca nella zona economica esclusiva e obblighi di Stato costiero, Stati terzi e organizzazioni internazionali competenti in materia di pesca

Proprio nel contesto del parere consultivo n. 21 del 2015, il Tribunale ha fornito un'interpretazione degli obblighi dello Stato costiero, degli Stati terzi e delle organizzazioni internazionali aventi competenze in materia di gestione della pesca, nella pesca sostenibile nella zona economica esclusiva, che costituisce un vero e proprio caposaldo giurisprudenziale. In particolare, Nel parere in esame il bilanciamento,

⁸ *Ibidem*, par. 56

⁹ M. WOOD, "Understanding the Advisory Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea", *The Contribution of the International Tribunal for the Law of the Sea to the Rule of Law: 1996-2016*, Leiden, Boston, 2018, p. 2013 ss.; T. RUYS, A. SOETE, "Creeping Advisory Jurisdiction of International Courts and Tribunals? The Case of the International Tribunal for the Law of the Sea", *Leiden Journal of International Law*, 2016, 29, p. 155 ss.; Y. TANAKA, "Reflections on the Advisory Jurisdiction of ITLOS as a Full Court", *The Law & Practice of International Courts and Tribunals*, 2015, 2, p. 318 ss.; J. KATEKA, "Advisory Proceedings before the Seabed Disputes Chamber and before the ITLOS as a Full Court", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2013, p. 159 ss.; J. GAO, "The Legal Basis of the Advisory Function of the International Tribunal for the Law of the Sea as a Full Court: an Unresolved Issue", *International Journal of Maritime Affairs and Fisheries*, 2012, 1, p. 83 ss.; T.M. NDIAY, "The Advisory Function of the International Tribunal for the Law of the Sea", *Chinese Journal of International Law*, 2010, p. 565 ss.

¹⁰ "1. The Tribunal may give an advisory opinion on a legal question if an international agreement related to the purposes of the Convention specifically provides for the submission to the Tribunal of a request for such an opinion. 2. A request for an advisory opinion shall be transmitted to the Tribunal by whatever body is authorized by or in accordance with the agreement to make the request to the Tribunal".

nella zona economica esclusiva, tra ruolo dello Stato costiero e dello Stato della bandiera, specificatamente di battelli pescherecci, è stato sottoposto al vaglio del Tribunale nell'ottica particolare delle attività di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (c.d. pesca INN) che, come noto, sono un grave *vulnus* alla conservazione di molte specie ittiche commerciali. Nel parere, il Tribunale ha fornito indicazioni interpretative di grande livello nell'obiettivo di garantire un efficace funzionamento delle norme rilevanti della Convenzione e degli accordi in materia di pesca al fine della sostenibilità delle risorse ittiche¹¹.

Il parere era stato richiesto dalla Commissione subregionale per la pesca (SRFC), un'organizzazione regionale di pesca che comprende sette Stati dell'Africa occidentale, con riferimento alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata nelle zone economiche esclusive dei suoi membri, che si riteneva stesse minando le loro industrie ittiche e riducendo il quantitativo di pescato per le popolazioni locali. Nello specifico, la richiesta di parere consultivo riguardava la definizione delle condizioni minime di accesso e di sfruttamento delle risorse aliutiche nelle zone marittime soggette alla giurisdizione degli Stati membri della SRFC sulla base dell'articolo 33 della Convenzione MAC¹², che prevede che la SRFC possa sottoporre una determinata questione giuridica all'ITLOS per ottenere un parere consultivo. All'ITLOS è stato chiesto di affrontare quattro questioni interpretative, ovvero quali siano gli obblighi dello Stato di bandiera nel caso di attività di pesca INN condotte all'interno della zona economica esclusiva di Stati terzi; in quale misura lo Stato di bandiera possa essere ritenuto responsabile delle attività di pesca INN condotte da navi battenti la sua bandiera; se, quando una licenza di pesca viene rilasciata nell'ambito di un accordo internazionale con lo Stato di bandiera o con un'agenzia internazionale, lo Stato o l'agenzia internazionale possano essere ritenuti responsabili per la violazione della legislazione sulla pesca dello Stato costiero da parte dei loro pescherecci; e, infine, quali siano i diritti e gli obblighi dello Stato costiero nel garantire la gestione sostenibile degli stock condivisi e di interesse comune, in particolare delle piccole specie pelagiche e del tonno¹³.

Per il Tribunale se, secondo la UNCLOS, la responsabilità primaria per la conservazione e la gestione delle risorse biologiche nella zona economica esclusiva è

¹¹ I. CARACCILO, "Due diligence et droit de la mer", in S. CASSELLA (éd.), *Le standard de due diligence et la responsabilité internationale*, Paris, 2018, 163 ss.; M. LANDO, "The Advisory Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea: Comments on the Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission", *Leiden Journal of International Law*, 2016, 2, p. 441 ss.; V. SCHATZ, "Fishing for Interpretation: The ITLOS Advisory Opinion on Flag State Responsibility for Illegal Fishing in the EEZ", *Ocean Development and International Law*, 2016, 4, 543 ss.; M.A. BECKER, "Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-regional Fisheries Commission (SRFC)", *The American Journal of International Law*, 2015, 851 ss.; J. Gao, "The ITLOS Advisory Opinion for the SRFC", *Chinese Journal of International Law*, 2015, p. 735 ss.; T. STEPHENS, "ITLOS Advisory Opinion: Coastal and Flag State Duties to Ensure Sustainable Fisheries Management", *ASIL Insights*, 8, 16 aprile 2015, online.

¹² Convenzione sulla determinazione delle condizioni minime per l'accesso e lo sfruttamento delle risorse marine negli spazi marini sottoposti alla giurisdizione degli Stati membri della Commissione subregionale della pesca del 2012.

¹³ Parere consultivo n. 21, par. 2.

dello Stato costiero¹⁴, gli Stati di bandiera hanno comunque la responsabilità di garantire che i loro pescherecci non conducano attività di pesca INN nelle zone economiche esclusive altrui¹⁵. In particolare, allo Stato costiero è affidata la responsabilità di determinare il livello di catture consentito delle risorse alieutiche nella sua zona economica esclusiva e di garantire, attraverso adeguate misure di conservazione e di gestione, che il mantenimento delle risorse viventi nella zona economica esclusiva non sia messo in pericolo da uno sfruttamento eccessivo.

Ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 2, della Convenzione, lo Stato costiero è tenuto, attraverso accordi o altre intese, a concedere ad altri Stati l'accesso al *surplus* delle catture consentite se non ha la capacità di pescarne l'intero contingente. Per far fronte a tali responsabilità, in conformità con l'articolo 62, paragrafo 4, della Convenzione, lo Stato costiero è tenuto a adottare le leggi e i regolamenti necessari, comprese le procedure di applicazione, che devono essere coerenti con la Convenzione¹⁶. Infine, per garantire il rispetto delle proprie leggi e dei propri regolamenti relativi alle misure di conservazione e di gestione delle risorse biologiche ai sensi dell'articolo 73, paragrafo 1, della Convenzione, lo Stato costiero può adottare quelle misure, compresi l'abbordaggio, l'ispezione, l'arresto e i procedimenti giudiziari, che si rendano necessarie per garantire l'osservanza delle leggi e dei regolamenti da esso adottati in conformità alla Convenzione¹⁷.

Sul fronte dello Stato della bandiera, il Tribunale ha ritenuto che le sue responsabilità nel contrasto alla pesca INN, pur nel silenzio della UNCLOS sul punto, possano discendere dagli obblighi, sia generali che speciali, sussistenti in capo a tale Stato, ai sensi della Convenzione, in materia di conservazione e gestione delle risorse marine viventi¹⁸. Obblighi che sono spesso reiterati negli accordi bilaterali di accesso alla pesca, conclusi tra Stati costieri e Stati della bandiera¹⁹.

Quanto agli obblighi generali, lo Stato della bandiera nella zona economica esclusiva altrui ha specificatamente la responsabilità di garantire, ai sensi degli articoli 58, paragrafo 3, e 62, paragrafo 4, il rispetto da parte delle navi battenti la sua bandiera delle leggi e dei regolamenti relativi alle misure di conservazione adottate dallo Stato costiero. Ciò, d'altronde, si riconnette anche al principio della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sulle sue navi e agli obblighi generali che derivano dalla concessione della bandiera in virtù dell'articolo 94. Dunque, per quanto riguarda le attività di pesca, lo Stato della bandiera, in adempimento della sua responsabilità di esercitare giurisdizione e controllo effettivi in materia amministrativa, deve adottare le misure necessarie per garantire che i pescherecci di bandiera non siano coinvolti in attività che compromettano gli obblighi su di lui gravanti in materia di conserva-

¹⁴ *Ibidem*, par. 106.

¹⁵ *Ibidem*, par. 108.

¹⁶ *Ibidem*, par. 104.

¹⁷ *Ibidem*, par. 105.

¹⁸ *Ibidem*, par. 108.

¹⁹ *Ibidem*, par. 111.

zione e gestione delle risorse biologiche marine. Se tuttavia tali violazioni si verificano, lo Stato di bandiera è obbligato a indagare e, se del caso, a intraprendere le azioni necessarie per porre rimedio alla situazione.

Quanto agli obblighi speciali connessi al regime della zona economica esclusiva, spiccano l'obbligo di tenere in debita considerazione i diritti e i doveri dello Stato costiero e di adeguarsi alle leggi e ai regolamenti da questo adottati in conformità alle disposizioni della Convenzione e ad altre norme di diritto internazionale (art. 58, par. 3). Inoltre, i cittadini di altri Stati che pescano nella zona economica esclusiva devono rispettare le misure di conservazione e gli altri termini e condizioni stabiliti dalle leggi e dai regolamenti dello Stato costiero (art. 62, par. 4).

Da queste disposizioni si evince che lo Stato della bandiera è tenuto a adottare le misure necessarie per garantire che i suoi cittadini e le navi battenti la sua bandiera non siano impegnati in attività di pesca INN²⁰. Si tratta di un obbligo di diligenza e non di risultato per cui lo Stato della bandiera deve adottare tutte le misure necessarie, incluse quelle di *enforcement*, per garantire il rispetto e prevenire la pesca INN da parte dei pescherecci battenti la sua bandiera nelle zone economiche esclusive altrui. Ciò significa che lo Stato di bandiera non ha l'obbligo di ottenere dai pescherecci battenti la sua bandiera di non praticare la pesca INN nelle zone economiche esclusive altrui. Lo Stato di bandiera ha di contro l'obbligo di diligenza di adottare tutte le misure necessarie per garantire il rispetto e prevenire la pesca INN da parte dei pescherecci battenti la sua bandiera.

Pertanto, la violazione delle leggi e dei regolamenti dello Stato costiero da parte di soggetti privati non è di per sé imputabile allo Stato della bandiera, la cui responsabilità discende, invece, solo dal mancato rispetto degli obblighi di diligenza su di lui gravanti. Ciò comporta che lo Stato della bandiera è esente da responsabilità se ha adottato tutte le misure necessarie e appropriate per adempiere a tali obblighi²¹. Anche se il Tribunale non lo ha espressamente chiarito, si può dedurre che lo standard di diligenza non è flessibile ma unico per tutti gli Stati della bandiera, indipendentemente dalle rispettive capacità. Se rientra nella discrezionalità dello Stato della bandiera di stabilire contenuti e portata delle leggi, dei regolamenti e delle misure sopra menzionate in conformità con il proprio ordinamento giuridico, questo è però obbligato a contemplare meccanismi di controllo e per garantire il rispetto di tali leggi e regolamenti. Le sanzioni applicabili al coinvolgimento in attività di pesca INN devono inoltre essere sufficienti a scoraggiare le violazioni e a privare i trasgressori dei benefici derivanti dalla pesca INN²².

Un obbligo di *due diligence* grava anche sulle organizzazioni competenti in materia di pesca, ovviamente alla luce delle funzioni ad esse assegnate. Nel caso in cui un'organizzazione internazionale che, avendo una competenza esclusiva in materia di pesca (attualmente l'unica organizzazione in tale posizione è l'UE), concluda un accordo di accesso alla pesca con uno Stato costiero che prevede l'accesso delle navi

²⁰ *Ibidem*, par. 124.

²¹ *Ibidem*, parr. 146-148.

²² *Ibidem*, par. 138.

battenti la bandiera dei suoi Stati membri alla pesca nella zona economica esclusiva di tale Stato, gli obblighi dello Stato di bandiera passano in capo all'organizzazione internazionale che deve garantire che le navi battenti la bandiera degli Stati membri rispettino le leggi e i regolamenti sulla pesca dello Stato costiero e non svolgano attività di pesca INN. In altri termini, un'organizzazione internazionale che, in una materia di sua competenza, assume un obbligo il cui adempimento dipende dal comportamento degli Stati membri, può essere ritenuta responsabile se uno Stato membro non adempie a tale obbligo e se l'organizzazione non ha rispettato l'obbligo di *due diligence*²³. Infatti, per il Tribunale essa deve garantire che le navi battenti bandiera degli Stati membri rispettino le prescrizioni derivanti dagli accordi che ha concluso. Di conseguenza, solo l'organizzazione internazionale può essere ritenuta responsabile di eventuali violazioni degli obblighi derivanti dall'accordo di accesso alla pesca e non i suoi Stati membri.

Si tratta di un parere consultivo che chiarisce diversi aspetti rilevanti delle responsabilità statali in materia di pesca. Si pensi, ad esempio, alla qualificazione dell'obbligo di diligenza quale obbligo sostanziale e non solo meramente procedurale, che pertanto non si esaurisce nell'adozione delle necessarie leggi e dei necessari regolamenti ma che comporta anche il controllo sul rispetto di queste misure da parte dei pescherecci di bandiera. Anzi, il controllo sul rispetto delle norme interne da parte di tali pescherecci è una componente fondamentale dell'obbligo di *due diligence* permettendo di accertarne la violazione da parte dello Stato della bandiera.

In una prospettiva più ampia, il parere consultivo definisce pure il ruolo dello Stato della bandiera, collegando alla concessione della bandiera le sopra descritte responsabilità e in tal modo ribadendo la centralità della giurisdizione esclusiva dello Stato della bandiera sui suoi battelli anche se impegnati in attività di pesca nella zona economica esclusiva altrui. In tal modo, viene pure confermata la portata funzionale dei poteri sovrani che lo Stato costiero esercita in materia di gestione delle risorse biologiche della zona economica esclusiva.

5. Segue: b) i poteri dello Stato costiero rispetto al bunkeraggio *off-shore* dei pescherecci stranieri nella zona economica esclusiva

Se si guarda ai casi contenziosi davanti all'ITLOS emerge che la gran parte di essi ha avuto a che fare con la pesca, ma spesso indirettamente, nel senso che oggetto del contendere verteva sull'esercizio dei poteri sovrani in materia di gestione e conservazione delle risorse ittiche da parte dello Stato costiero rispetto ad attività condotte nella sua zona economica esclusiva da navi straniere; attività che però non erano di pesca ma ad essa collegate. Inoltre, molto frequentemente, contrasti sul regime della pesca nella zona economica esclusiva o nell'alto mare sono stati alla base di richieste di misure cautelari o di pronto rilascio²⁴.

²³ *Ibidem*, parr. 172 e 173.

²⁴ R. CHURCHILL, "The Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea Relating

In effetti, in un solo caso una controversia ha riguardato obblighi specifici e diretti attinenti alla gestione e conservazione delle risorse biologiche marine: si tratta del caso su *The Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean* (Cile c. Unione Europea). Oggetto del contendere era il mancato rispetto, come sostenuto dal Cile, da parte dell'Unione europea degli obblighi di conservazione su di essa gravanti ai sensi della UNCLOS a causa della pesca del pesce spada da parte di navi spagnole in zone di alto mare adiacenti agli spazi marini del Cile. Il Tribunale (o meglio una sua camera speciale) non si è mai pronunciato sul merito in quanto le parti hanno risolto la controversia per le vie diplomatiche concludendo un accordo nel 2008 e conseguentemente, nel 2009, il procedimento si è estinto²⁵.

Negli altri casi, invece, il Tribunale si è occupato solo indirettamente di pesca nel precisare i poteri attribuiti allo Stato costiero (art. 56) e le libertà di cui godono gli Stati terzi nella zona economica esclusiva (art. 58, par. 1). I problemi interpretativi si sono posti sia in quanto l'elenco di queste libertà non è esaustivo, includendo "other internationally lawful uses of the sea related to these freedoms" sia in quanto l'articolo 62, par. 4 della UNCLOS, stabilisce che i cittadini di altri Stati che pescano nella zona economica esclusiva "shall comply with the conservation measures and with the other terms and conditions established in the laws and regulations of the coastal State. These laws and regulations shall be consistent with this Convention and may relate, *inter alia*, to the following: (...)". L'elenco che segue comprende undici diverse materie sulle quali lo Stato costiero può adottare leggi e regolamenti, tra cui però non rientra il bunkeraggio *off-shore*.

Dalla giurisprudenza del Tribunale, nel caso *M/V Saiga, Prompt Release* (St Vincent e le Grenadine c. Guinea)²⁶ e soprattutto nel caso *M/V "Virginia G"* (Panama c. Guinea Bissau)²⁷ emerge un'interpretazione potenzialmente ampia delle competenze dello Stato costiero in materia di gestione delle risorse viventi del mare. Nella sentenza nel caso *M/V "SAIGA"*, il Tribunale, in un *obiter dictum*, ha ritenuto che sia possibile sostenere che il rifornimento di carburante è per sua natura un'attività accessoria rispetto a quella espletata della nave rifornita e che quindi il bunkeraggio *off-shore* può essere regolamentato dallo Stato costiero nei limiti in cui è competente ad

to Fisheries: Is There Much in the Net?", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2007, 3, p. 383 ss.

²⁵ Unione europea e Cile si sono confrontati per circa dieci anni sulla pesca del pesce spada anche nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio. Il contrasto verteva sulla compatibilità della legislazione cilena, che vietava lo sbarco del pesce spada nei porti del Cile, con il GATT 1994. Anche questa controversia è stata risolta tramite accordo tra le parti con la conseguente sospensione della costituzione del panel e la cancellazione dal ruolo del procedimento, su richiesta delle parti, nel 2009. V. P.-T. STOLL, S. VÖNEKY, "The Swordfish Case: Law of the Sea v. Trade", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2002, 62, p. 21 ss.

²⁶ Sentenza 4 dicembre 1997.

²⁷ Sentenza 14 aprile 2014. Il tema è affrontato anche nel caso *M/V "Norstar"* (Panama c. Italia), che però non riguardava la materia della pesca. Lo stesso nel caso *San Padre Pio* (Svizzera c. Nigeria) il quale, però, dopo la procedura incidentale per le misure provvisorie, è stato risolto amichevolmente dalle parti e dunque è stato cancellato dal ruolo.

esercitare diritti sovrani sulle attività della nave rifornita perché rientranti nell'esplo-razione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse viventi della zona economica esclusiva (art. 56)²⁸. Il Tribunale non ha però neppure escluso la fondatezza dell'allegazione opposta, ossia che il bunkeraggio in mare potrebbe essere classificato come un'attività indipendente il cui regime giuridico sarebbe quello della libertà di navigazione (ai sensi dell'art. 59)²⁹.

Nel decidere il caso *M/V "Virginia G"* l'ITLOS è entrato nella sostanza del tema affermando che, ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 4, lo Stato costiero può regolamentare qualsiasi attività che abbia un collegamento diretto con la pesca; collegamento che esiste per il bunkeraggio *off-shore* dei pescherecci stranieri che pescano nella zona economica esclusiva, poiché ciò consente loro di continuare l'attività senza interruzioni. Per il Tribunale la regolamentazione da parte di uno Stato costiero del bunkeraggio *off-shore* di navi straniere che svolgono attività di pesca nella sua zona economica esclusiva rientra tra le misure che questo Stato può adottare nella zona economica esclusiva per conservare e gestire le risorse ittiche. Il ragionamento condotto dall'ITLOS si basa sulle seguenti argomentazioni. In primo luogo, si sottolinea il ricorso, nell'articolo 56, non solo al termine *conserving* ma anche a quello di *managing*, che indica che i diritti dello Stato costiero vanno oltre la conservazione nel senso stretto della parola³⁰. In secondo luogo, il Tribunale ha osservato che, dalla lista di attività di cui all'articolo 62, paragrafo 4, emerge che per tutte le attività che possono essere regolamentate da uno Stato costiero deve esservi sempre un collegamento diretto con la pesca³¹. Connessione che sussiste nel caso di bunkeraggio in mare di pescherecci dato che permette loro di pescare continuamente. Nel giungere a questa conclusione, il Tribunale ha anche fatto riferimento a diversi accordi internazionali in materia di pesca che ribadiscono tutti la stretta connessione tra la pesca e le varie attività di supporto, compreso il bunkeraggio³². Infine, con riferimento all'ambito della competenza dello Stato costiero riferita al bunkeraggio in mare, il Tribunale è stato adamantino nel sottolineare che, se è vero che il bunkeraggio di navi straniere impegnate nella pesca nella zona economica esclusiva è un'attività che può essere regolamentata dallo Stato costiero interessato, è altrettanto vero che ciò non vale per le altre attività di bunkeraggio, a meno che non sia diversamente stabilito in conformità con la Convenzione³³.

²⁸ Sentenza 4 dicembre 1997, par. 57.

²⁹ Per l'ITLOS la posizione degli Stati con zone economiche esclusive che non hanno adottato norme relative al bunkeraggio in mare dei pescherecci potrebbe essere interpretata come indicativa del fatto che tali Stati non lo considerano connesso alle attività di pesca. A sostegno di questa tesi si potrebbe addurre anche la non inclusione del bunkeraggio in mare nell'elenco delle materie alle quali le leggi e i regolamenti dello Stato costiero possono riferirsi ai sensi dell'art. 62, par. 4, della Convenzione (par. 58).

³⁰ Sentenza 14 aprile 2014, par. 212.

³¹ *Ibidem*, par. 215.

³² *Ibidem*, par. 216.

³³ *Ibidem*, par. 223. N. PEIRIS, "Bunkering in the exclusive economic zone and on the high seas under the Law of the Sea Convention", *Ocean Yearbook*, 2021, p. 423 ss.; R. CHURCHILL, *Fishery Disputes*, cit.; D. ANDERSON, "Jurisdiction over bunkering in the exclusive economic zone: two cases before ITLOS", in J.C. SAINZ-BORGO et al. (eds.), *Liber amicorum in honour of a modern renaissance*

L'ITLOS ha inoltre stabilito che la Guinea-Bissau aveva il diritto, ai sensi dell'articolo 73 della UNCLOS, di fermare la nave "Virginia G" per aver effettuato operazioni di bunkeraggio senza la necessaria autorizzazione³⁴, ma ha pure ritenuto che la successiva confisca della nave, sebbene fosse in linea di principio una sanzione ammissibile ai sensi dell'articolo 73 della UNCLOS, non soddisfacesse, nelle circostanze del caso, il test di necessità di cui allo stesso articolo poiché la nave non aveva intenzionalmente violato le leggi della Guinea-Bissau³⁵.

6. Segue: c) la conservazione delle risorse biologiche viventi dell'alto mare nelle misure cautelari

Come è noto, l'articolo 290, paragrafo 1 della UNCLOS assegna alle corti o tribunali a cui una controversia è stata debitamente sottoposta ai sensi della Parte XV della UNCLOS la possibilità di prescrivere misure cautelari con efficacia obbligatoria per gli Stati. Tuttavia, nel caso dell'ITLOS, questo è autorizzato dall'articolo 290, paragrafo 5 a prescrivere misure provvisorie non solo quando è investito della controversia principale ma anche nelle more della costituzione del tribunale arbitrale ex Allegato VII, investito della controversia. L'obiettivo di questo tipo di misure cautelari è quello di preservare l'esercizio della giurisdizione da parte del tribunale arbitrale non ancora costituito o non ancora funzionante. Ne consegue che tale tribunale non è vincolato dalla decisione dell'ITLOS e può, dunque, modificare, rivedere o mantenere l'ordinanza sulle misure cautelari da quest'ultimo emessa (art. 290, par. 5)³⁶.

Nell'esercizio di tale giurisdizione incidentale, l'ITLOS si è trovato in un solo caso di fronte alla richiesta di misure cautelari a tutela delle risorse marine viventi³⁷. Ciò è avvenuto nel caso *Southern Bluefin Tuna* (Australia e Nuova Zelanda c. Giappone)³⁸, ove le misure venivano chieste in rapporto ad una controversia su un programma di pesca sperimentale del Giappone per il tonno rosso meridionale, già sovrasfruttato e dunque in condizioni di grave vulnerabilità. Fallita la possibilità di risolvere la controversia attraverso i meccanismi di soluzione delle controversie di cui alla Convenzione per la conservazione del tonno rosso del sud (CCSBT), Australia e Nuova Zelanda hanno sottoposto unilateralmente la questione ad un tribunale arbitrale ai sensi dell'Allegato VII della UNCLOS, contestando al Giappone di avere

man His Excellency Gudmundur Eiriksson, Gurgaon, San José de Costa Rica, Delhi, 2017, p. 69 ss.; E. FRANCKX, P. GAUTIER (eds.), *The exercise of jurisdiction over vessels: new developments in the fields of pollution, fisheries, crimes at sea and trafficking of weapons of mass destruction*, Bruxelles, 2010.

³⁴ Sentenza 14 aprile 2014, par. 265.

³⁵ *Ibidem*, par. 266-269.

³⁶ T. MENSAH, "Provisional measures in the International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 2002, 1/2, p. 43 ss.

³⁷ R. CHURCHILL, *Fishery Disputes*, cit.

³⁸ Ordinanza 27 agosto 1999. Si veda B. KWIATKOWSKA, *Southern Bluefin Tuna (New Zealand v. Japan; Australia v. Japan), Order on Provisional Measures (ITLOS Cases Nos. 3 and 4)*, in *The American Journal of International Law*, 2000, 1, p. 150 ss.

violato i loro diritti di pesca in alto mare e gli obblighi di conservazione e di cooperazione nella conservazione delle risorse marine viventi dell'alto mare fissati dalla UNCLOS (artt. 64, 116, 117 e 119). Allo stesso tempo hanno chiesto all'ITLOS di ordinare misure cautelari ai sensi dell'articolo 290, paragrafo 5, nelle more della costituzione del tribunale arbitrale.

L'ITLOS, ritenendo sussistenti la sua giurisdizione *prima facie* e l'urgenza ha prescritto misure cautelari che andavano oltre quanto richiesto da Australia e Nuova Zelanda. Infatti se queste ultime avevano chiesto al Tribunale di ordinare al Giappone di astenersi dall'autorizzare o condurre ulteriori attività di pesca sperimentale senza il loro accordo e di negoziare e cooperare in buona fede future misure di conservazione e il totale ammissibile di catture per il tonno rosso, necessari per mantenere e riportare lo stock di tonno a livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile e di garantire che i suoi cittadini e le persone soggette alla propria giurisdizione non pescassero il tonno rosso in quantità superiori alle precedenti assegnazioni nazionali fino al necessario accordo su un livello alternativo di catture; e di limitare le catture in una determinata campagna di pesca al suo contingente nazionale, come concordato nelle sedi internazionali competenti.

Il Tribunale, invece, ha ordinato che: "Australia, Japan and New Zealand shall each ensure that no action is taken which might aggravate or extend the disputes submitted to the arbitral tribunal"³⁹. Non è dunque entrato nel dettaglio delle modalità necessarie alla protezione del tonno rosso nel Pacifico meridionale ma, più in generale, ha richiesto a tutti gli Stati interessati di agire in modo da evitare, formalmente, che la controversia peggiorasse e, sostanzialmente, in modo da proteggere *medio tempore* il tonno rosso meridionale. L'interesse per la conservazione delle risorse del mare sembra essere stato trainante per la scelta dell'ITLOS.

Le misure cautelari prescritte dall'ITLOS sono state poi revocate dal Tribunale arbitrale ex Allegato VII che ha ritenuto di non avere la giurisdizione sulla controversia. Tuttavia, esso ha voluto sottolineare l'importanza delle misure cautelari da parte dell'ITLOS in quanto:

"(...) The Order and those decisions - and the recourse to ITLOS that gave rise to them - as well as the consequential proceedings before this Tribunal, have had an impact: not merely in the suspension of Japan's unilateral experimental fishing program during the period that the Order was in force, but on the perspectives and actions of the Parties"⁴⁰.

³⁹ *Ibidem*, par. 90.

⁴⁰ Decisione 4 agosto 2000, *Southern Bluefin Tuna (New Zealand-Japan, Australia-Japan)*, par. 67, in *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXIII, p. 1 ss. Sul punto A. BOYLE, M.D. EVANS, "The Southern Bluefin Tuna Arbitration", *The International and Comparative Law Quarterly*, 2001, 2, p. 447 ss.

7. Segue: d) i poteri dello Stato costiero sulle attività di pesca nella zona economica esclusiva e il pronto rilascio di pescherecci

Come è noto, la UNCLOS riconosce espressamente il diritto dello Stato costiero ad applicare le proprie leggi alle navi di qualsiasi nazionalità impegnate nella pesca nella propria zona economica esclusiva. Tra l'altro, le autorità dello Stato costiero possono salire a bordo, ispezionare, fermare e avviare procedimenti amministrativi o giudiziari nei confronti delle navi battenti bandiera straniera e dei loro equipaggi sospettati di aver praticato la pesca illegale nella sua zona economica esclusiva. Tuttavia, al fine di bilanciare i diritti e gli interessi dello Stato costiero con quelli dello Stato di bandiera, la Convenzione impone alcune limitazioni ai poteri dello Stato costiero. In particolare, l'articolo 73, paragrafo 2, stabilisce che, se uno Stato ha sequestrato una nave straniera per presunta pesca illegale nella sua zona economica esclusiva, deve rilasciare prontamente la nave e l'equipaggio dietro il deposito di una cauzione ragionevole o di altra garanzia finanziaria. Se lo Stato in questione non fissa la cauzione o lo Stato di bandiera della nave che sia stata sequestrata ritiene che l'entità della cauzione fissata sia irragionevole, l'articolo 292, paragrafo 1 della UNCLOS consente allo Stato di bandiera di chiedere il rilascio della nave rivolgendosi a una corte o a un tribunale internazionale. Questa disposizione mira a bilanciare l'interesse dello Stato di bandiera a vedere la propria nave e il proprio equipaggio rilasciati rapidamente con l'interesse dello Stato che ha effettuato il sequestro a ottenere la comparizione del comandante davanti ai propri giudici e il pagamento della sanzione.

Analogamente, gli articoli 220, paragrafi 6 e 7, e 226 della UNCLOS, sull'inquinamento provocato da navi, bilanciano la giurisdizione dello Stato costiero sulla protezione dell'ambiente marino nella zona economica esclusiva con il diritto dello Stato di bandiera alla libertà di navigazione nella stessa zona. Tali disposizioni consentono di avviare procedimenti amministrativi o giudiziari, compreso il sequestro della nave, in presenza di determinate circostanze. Una volta assicurato il rispetto degli obblighi relativi al pagamento di una cauzione o di altra garanzia finanziaria, lo Stato costiero deve autorizzare la nave a proseguire il viaggio.

Si tratta di una procedura autonoma, non incidentale, che presenta elementi di originalità, come ha affermato l'ITLOS nel caso *M/V Saiga, Prompt Release*⁴¹. Innanzitutto, può essere attivata anche prima che vi sia una controversia, nel senso giuridico del termine, tra lo Stato costiero e lo Stato di bandiera. Inoltre, ai sensi dell'articolo 292, paragrafo 3, il Tribunale non è competente a pronunciarsi su questioni diverse da quelle relative al rilascio della nave e del suo equipaggio e non può pregiudicare il merito di eventuali cause pendenti innanzi ai fori nazionali o a un giudice

⁴¹ Sentenza 4 dicembre 1997, par. 50. Si veda in materia S. TREVISANUT, "Twenty years of prompt release of vessels", *Ocean Development and International Law*, 2017, 3/4, p. 300 ss.; J. AKL, "Jurisprudence of the International Tribunal for the Law of the Sea in prompt release proceedings", in H.P. HESTERMEYER (ed.), *Coexistence, cooperation and solidarity*, Leiden, 2012, p. 1591 ss.; T. TREVES, "The proceedings concerning prompt release of vessels and crews before the International Tribunal for the Law of the Sea", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, 2, p. 179 ss.

internazionale. Al Tribunale spetta di valutare se la cauzione fissata dallo Stato detentore sia ragionevole, di fissare una cauzione ragionevole se non è stata fissata e di ordinare l'immediato rilascio della nave e dell'equipaggio una volta che la cauzione è stata depositata presso lo Stato detentore. Pertanto, nel pronto rilascio il Tribunale non si occupa di stabilire se la nave abbia effettivamente violato le leggi dello Stato costiero o se le leggi dello Stato costiero applicate alla nave siano compatibili con la UNCLOS o con il diritto internazionale. Tali questioni possono essere sollevate in altri procedimenti. In sostanza, la procedura di pronto rilascio è una forma di protezione diplomatica, in cui lo Stato agisce per conto di una nave avente la sua nazionalità, ma si differenzia dalla protezione diplomatica tradizionale in quanto non vi è l'obbligo del previo esaurimento dei ricorsi interni⁴².

Tutti e dieci i casi di pronto rilascio sottoposti al Tribunale si basavano su una presunta violazione di leggi e regolamenti relativi alla pesca da parte di battelli pescherecci stranieri nella zona economica esclusiva⁴³. Ciò a riprova del rilievo delle attività di pesca e delle incertezze interpretative ed applicative che potenzialmente possono discendere dal regime di conservazione e gestione delle risorse viventi del mare in questa zona.

Non in tutti i dieci casi però l'ITLOS ha affrontato la questione della cauzione e del conseguente rilascio⁴⁴. Quando ciò è avvenuto, il sequestro del peschereccio e l'arresto dell'equipaggio erano collegati ad attività di pesca illegale, pratica che, nonostante gli sforzi per combatterla, è ancora estremamente diffusa; solo nel caso *Hoshinmaru* (Giappone c. Russia), il peschereccio era in possesso di una valida licenza di pesca ed era autorizzato a pescare nella zona economica esclusiva della Russia, ma le autorità giudiziarie di questo Stato avevano ritenuto che non fossero state applicate le norme sul monitoraggio delle catture, rendicontazione che è uno strumento essenziale per la gestione sostenibile delle risorse marine viventi⁴⁵.

A seconda delle circostanze, il Tribunale ha talora fissato la cauzione in quanto lo Stato detentore non ne aveva stabilita alcuna⁴⁶; talaltra ha valutato se l'importo, la

⁴² Sentenza 7 febbraio 2000, caso *Camouco* (Panama c. Francia), parr. 57-58.

⁴³ L'unica eccezione è il caso, recentissimo, della *M/V "Heroic Idun"* *Prompt Release* (Isole Marshall c. Guinea Equatoriale), che peraltro è stato cancellato dal ruolo poco dopo la richiesta di pronto rilascio su richiesta delle parti.

⁴⁴ Relativamente al caso *Chaisiri Reefer 2* (Panama c. Yemen, 2001), la richiesta di pronto rilascio è stata ritirata prima che potesse essere discussa; nel caso *Grand Prince* (Belize c. Francia, 2001), l'ITLOS si è ritenuto privo di giurisdizione; mentre nel caso *Tomimaru* (Giappone c. Russia, 2007) ha concluso che la domanda fosse priva di oggetto. Sul punto si veda R. CHURCHILL, *Fishery Disputes*, cit.

⁴⁵ Sentenza 6 agosto 2007, parr. 98 e 99. Si vedano V. COGLIATI-BANTZ, "International Tribunal for the Law of the Sea, *Hoshinmaru* (Japan v Russian Federation) and *Tomimaru* (Japan v Russian Federation)", *The International and Comparative Law Quarterly*, 2009, 1, p. 241 ss.; Y. SONG, "Prompt release of fishing vessels", *Chinese (Taiwan) Yearbook of International Law and Affairs*, 2009, p. 1 ss.; J. HOSONO, *The 88th Hoshinmaru case and the 53rd Tomimaru case*, in *The Japanese Yearbook of International Law*, 2009, p. 438 ss.

⁴⁶ Nella citata sentenza nel caso *M/V Saiga, Prompt Release*, la cauzione ha tenuto conto anche della quantità di gasolio scaricato dalla nave sequestrata da parte delle autorità locali. Invece, nella sentenza 18 dicembre 2004 nel caso *Juno Trader* (Saint Vincent c. Guinea-Bissau), il Tribunale non ha indicato i fattori di riferimento per la determinazione della cauzione.

forma e la natura della cauzione fissata dai giudici interni fossero ragionevoli e, in caso contrario, ha stabilito una nuova cauzione (solitamente più bassa). Ad esempio, nella sentenza 7 febbraio 2000 nel caso *Camouco* (Panama c. Francia), il Tribunale ha ritenuto che la garanzia finanziaria imposta dai giudici francesi fosse irragionevole (20 milioni di Franchi francesi) e l'ha sostituita con una garanzia bancaria di 8 milioni di Franchi francesi, probabilmente anche tenendo conto che il pescato a bordo era stato confiscato dalle autorità francesi e venduto all'asta. Analogamente, con la sentenza 8 dicembre 2000 nel caso *Monte Confurco* (Seychelles c. Francia), sulla base della constatazione della non ragionevolezza della cauzione determinata dai giudici francesi, l'ITLOS ha fissato una cauzione di diverso ammontare, in parte rapportata al valore del pescato trovato a bordo dalle autorità francesi e venduto all'incanto. Il Tribunale ha concluso per la non ragionevolezza della cauzione anche nella sentenza 23 dicembre 2002 nel caso *Volga* (Russia c. Australia) e nella sentenza 6 agosto 2007 nel caso *Hoshinmaru*, quantificando diversamente la cauzione o altra garanzia bancaria.

8. Conclusioni

Dalla disamina appena compiuta emerge una giurisprudenza dell'ITLOS alquanto variegata in materia di pesca, nel senso che il Tribunale si è trovato ad affrontare questioni attinenti alla conservazione e gestione delle risorse biologiche viventi in mare in molte e diverse prospettive, fornendo contributi interpretativi specifici in quanto sviluppati a partire dalle angolazioni settoriali proprie di ogni caso ad esso sottoposto. Se la giurisprudenza del Tribunale in materia di delimitazioni marine è più monolitica, quella in tema di pesca è un più articolata e frammentata. Frammentata dal punto di vista procedurale perché si è sviluppata attraverso un parere consultivo, qualche controversia, qualche richiesta di misure provvisorie e diversi casi di pronto rilascio, ma anche frammentata perché spazia dagli obblighi dello Stato costiero e di quelli di bandiera dei pescherecci rispetto alla conservazione e gestione razionale delle specie ittiche nella zona economica esclusiva, al sottile *discrimen* tra attività sottoposte ai poteri dello Stato costiero in materia di pesca nella zona economica esclusiva e attività invece sottoposte al regime di libertà dell'alto mare e infine alla determinazione della ragionevolezza della cauzione per sequestro di pescherecci ed equipaggi e alla sua nuova determinazione.

Non è però un quadro privo di coerenza logica, questa è data sempre dalla precisa consapevolezza che la conservazione e la gestione delle risorse biologiche viventi dei mari non deve essere interpretata in una visione bilaterale dei rapporti tra Stati ma nell'interesse generale di tutti gli Stati alla protezione delle risorse condivise e al loro sfruttamento sostenibile.

IMPATTO DELLA PESCA A STRASCICO SUGLI ECOSISTEMI MARINI

*Michele Scardi**

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Cenni storici. – 3. La pesca a strascico nel mondo e in Italia. – 4. Politiche europee e approccio olistico. – 5. Effetti della pesca a strascico sugli ecosistemi marini. – 6. Pesca a strascico e spazio marittimo. – 7. La pesca a strascico ha sempre effetti devastanti? – 8. Conclusioni. – 9. Bibliografia.

1. Premessa

La pesca è un'attività praticata dall'uomo da tempi antichissimi e come tutte le attività umane ha visto crescere il suo impatto di pari passo con la meccanizzazione e l'evoluzione tecnologica. Tutti i tipi di pesca hanno effetti di qualche tipo sugli organismi marini, inclusi quelli che non sono il loro diretto bersaglio, ma la pesca con attrezzi a traino genera anche un impatto di natura fisica sul fondale e sulle specie animali e vegetali che vivono in esso o su di esso, che non possono sottrarsi alla perturbazione.

Fra le diverse tipologie di pesca con attrezzi a traino, quella a strascico è praticata in diverse forme. La più diffusa è quella “a divergenti”, che è affiancata da altre tecniche anche più impattanti, come, ad esempio, quella dei molluschi bivalvi con le draghe o quella con il cosiddetto “rapido”, utilizzata prevalentemente per la cattura di pesci piatti. L'elemento comune di queste tecniche di pesca è l'interazione degli attrezzi con il fondale, su cui esercitano un'azione diversa da caso a caso, ma mai trascurabile. Gli attrezzi da pesca a traino risospingono in maniera più o meno massiccia gli strati superficiali del sedimento e quindi, al di là degli effetti sugli organismi associati a quest'ultimo, riportano nella colonna d'acqua sia il particolato fine di natura organica, che aumenta la domanda di ossigeno da parte dei microorganismi decompositori, sia quello di natura inorganica, che può essere associato a vari tipi di contaminanti.

Se praticata su fondali che ospitano formazioni biotiche complesse, che hanno impiegato millenni per assumere la loro struttura attuale, la pesca a strascico può causare danni enormi e non sempre recuperabili. Questo è il caso, ad esempio, della pesca praticata illegalmente sulle grandi praterie di *Posidonia oceanica* (che stanno al Mediterraneo come la foresta pluviale tropicale sta all'Amazzonia) o sul coralligeno (che è il “cugino” mediterraneo meno appariscente delle barriere coralline tropicali), dove è proibita dalle norme vigenti.

* *Professore Ordinario di Ecologia, Dipartimento di Biologia Università di Roma Tor Vergata e Consorzio Nazionale Interuniversitario per le Scienze del Mare (CoNISMa).*

Tuttavia, la maggior parte delle aree in cui la pesca a strascico è oggi praticata, almeno per ciò che riguarda le acque italiane ed europee, sono aree in cui quest'attività non solo è consentita, ma è anche stata praticata in forme assimilabili a quelle attuali da quando le imbarcazioni hanno assunto caratteristiche analoghe a quelle odierne, cioè da circa un secolo. In queste aree, caratterizzate da sedimenti sabbiosi o fangosi, gli organismi che popolano i fondali hanno cicli vitali brevi, sono generalmente di piccola taglia e comunque resistono meglio all'impatto meccanico della pesca a strascico. Quest'ultima disturba soprattutto le specie di taglia maggiore che vivono sulla superficie del sedimento, ma queste sono le meno importanti per la dieta delle specie ittiche demersali, che vivono in diretta relazione con il fondale e con la fauna che lo abita e che sono il bersaglio della pesca a strascico.

Con una crescente attenzione ai temi della conservazione della natura, è però inevitabile che la pesca a strascico sia considerata una minaccia e che si vogliano ridurre e, se possibile, annullare gli impatti che essa genera sugli ecosistemi marini. Ovviamente ciò ha un costo economico e sociale non trascurabile, che rende la gestione della pesca un tipico terreno di confronto e – inevitabilmente – di scontro fra i tre pilastri dello sviluppo sostenibile. Al di là della difficoltà di un loro bilanciamento che sia al tempo stesso efficace ed accettato dalle parti in causa, la gestione della pesca, come altre questioni di grande attualità, come il cambiamento climatico o la dispersione delle materie plastiche nell'ambiente, non può essere affrontata con successo se non su scala globale ed attraverso un approccio olistico. D'altra parte, l'opinione pubblica è sempre più attenta ai temi ambientali e quindi gli effetti avversi delle attività umane, siano essi reali o presunti, sono al centro dell'attenzione di osservatori e commentatori che assai di rado sono adeguatamente qualificati. In questo scenario è inevitabile che si affermino posizioni estreme e spesso immotivate e che al tempo stesso latiti proprio la visione olistica di cui si è detto.

Questo documento affronta i temi appena accennati e come è ovvio ne rappresenta solo una delle possibili letture. Ciò con il dichiarato intento di presentare alcuni spunti di riflessione aperti e ragionati, ma con la consapevolezza che il tema trattato, collocandosi all'intersezione fra le sfere delle scienze del mare e delle politiche ambientali, non ammette soluzioni univoche.

2. Cenni storici

Sull'onda della crescente attenzione agli effetti della pesca a strascico sugli ecosistemi marini, vari studi hanno rilevato che le preoccupazioni in merito all'impatto della pesca sono in realtà tutt'altro che recenti e possono essere fatte risalire almeno al XIV secolo (Jones, 2018). Infatti, riferimenti a questo tema erano già stati fatti in una petizione a Edoardo III d'Inghilterra, nel 1376, a proposito di un attrezzo identificato come "*wondyrchoun*", che stava per "*wondrous ability*", cioè abilità meravigliosa, ma che era, a tutti

gli effetti, una piccola sfogliara, ovvero un particolare tipo di rete a strascico ancora in uso per la cattura di pesci piatti come sogliole o rombi. Come riportato da Kennelly e Broadhurst (2002) sappiamo che:

The great and long iron of the *wondyrchoun* runs so heavily and hardly over the ground when fishing that it destroys the flowers of the land below the water, and also the spat of oysters, mussels and other fish upon which the great fish are accustomed to be fed and nourished. By which instrument in many places the fishermen take such quantity of small fish that they know not what to do with them; and they feed and fat their pigs with them, to the great damage of the Commons of the Realm and the destruction of the fisheries.

Ovvero che:

Il grande e lungo ferro del *wondyrchoun* scorre così pesantemente e con difficoltà sopra il terreno durante la pesca che distrugge i fiori della terra sotto l'acqua, e anche le giovani ostriche, cozze e altri pesci di cui i grandi pesci sono abituati ad essere nutriti. Con il quale strumento in molti luoghi i pescatori prendono una tale quantità di piccoli pesci che non sanno che farne; e con loro nutrono e ingrassano i loro maiali, con grande danno dei beni comuni del Regno¹ e con la distruzione della pesca.

Tuttavia, già in prima della petizione a Edoardo III il problema della pesca distruttiva era sentito e già mezzo secolo prima, nel 1320, era stata dichiarata illegale la cattura di pesci di piccola taglia, per evitare che fossero pescati prima che potessero riprodursi. Ad esempio, nel 1349 è stato registrato il sequestro di 15 reti che contenevano tre *bushels* (circa 75 kg) di pesci «che, per la loro piccolezza, non potrebbero servire a nessuno».

Malgrado ciò, la storia del contrasto alla pesca distruttiva va al di là di questi primi documenti di epoca Plantageneta, ma, nonostante, ciò è in gran parte sfuggita all'attenzione degli studiosi, almeno per ciò che riguarda il periodo che va tra il XIV e la fine del XVIII secolo. Tuttavia, già in epoca rinascimentale era stato istituito un divieto di pesca a strascico nelle Fiandre, a cui facevano riscontro simili provvedimenti anche in Francia e in diverse altre regioni europee, anche per altre tipologie di attrezzi trainati. Non molto tempo dopo, nella prima metà del XVII secolo, Carlo I Stuart dovette affrontare, fra problemi ben più rilevanti per la corona, anche quello dell'uso di una rete denominata all'epoca *trawle* e del suo lamentato impatto sugli stock ittici sfruttati.

Nonostante i vari casi di preoccupazioni intorno agli effetti degli attrezzi da pesca trainati sul fondale, sarà solo a partire dalla fine del XVIII secolo ed ancor più nel XIX

¹ Con una traduzione plausibile, ma approssimativa, del termine “commons” che in realtà è intraducibile in maniera diretta e che proprio nell'epoca in questione ha visto più volte ritoccato il suo significato specifico.

secolo che la pesca a strascico assumerà una dimensione effettivamente industriale, che ne amplificherà gli effetti (Kennelly e Broadhurst, 2002). Malgrado una lunga storia pregressa, qui appena tratteggiata, l'attenzione agli effetti di questo tipo di pesca è da molti considerata come contemporanea, segno di un'acquisita consapevolezza dei problemi ambientali causati da uno sfruttamento potenzialmente distruttivo, se non regolato. Se però si inquadra il problema nella sua corretta dimensione storica ci si può rendere conto come i cambiamenti degli ecosistemi marini causati dalla pesca a strascico siano tutt'altro che recenti ed abbiano in molti casi direttamente contribuito a plasmare la struttura e le funzioni che oggi osserviamo. A fronte di ciò, la prima pubblicazione scientifica sul tema degli effetti ambientali della pesca a strascico che sia reperibile nei data base bibliografici risale soltanto ai primissimi anni '80 (Gibbs *et al.*, 1980) ed è singolare che essa riporti un caso in cui era stata verificata l'assenza di impatto della pesca a strascico sull'ecosistema marino.

3. La pesca a strascico nel mondo e in Italia

Praticata, come si è visto, da quasi sette secoli, la pesca con attrezzi a traino si è evoluta di pari passo con le imbarcazioni con cui è stata praticata. Il passaggio dalla vela al motore ha cambiato radicalmente la scala delle operazioni di pesca possibili, ma è stata l'evoluzione del motore diesel nella seconda metà del secolo scorso che ha fatto aumentare enormemente la pressione della pesca (non soltanto con attrezzi a traino) sugli stock ittici e sugli ecosistemi marini.

Se si considera come riferimento la pesca a strascico e, in particolare, la sua forma più diffusa nei mari italiani, cioè la pesca a strascico a divergenti, la potenza installata su un peschereccio fra gli anni '50 e '60 si aggirava intorno ai 100-150 hp, mentre oggi questi valori sono aumentati di 6-10 volte e le dimensioni delle imbarcazioni sono anch'esse cresciute. In questi anni la pesca a strascico a divergenti, operata da una singola imbarcazione grazie proprio all'azione di questi ultimi, che tengono aperta la bocca della rete trainata grazie alla spinta dell'acqua sulla loro superficie, si è affermata, specialmente nei nostri mari, come la forma di pesca più rilevante da un punto di vista quantitativo. Al tempo stesso, l'enorme quantità di energia meccanica che l'ha resa possibile ha indotto profonde modificazioni dei fondali su cui è stata praticata, come sarà discusso in seguito.

Su scala globale, la pesca a strascico (con quella a divergenti come componente principale) fornisce circa un quarto delle catture complessive (Figura 1), per circa 28 milioni di tonnellate per anno, secondo Steadman *et al.* (2021). Questo valore è in deciso calo rispetto al picco della fine degli anni '80, quando si superarono i 36 milioni di tonnellate, ma segna una crescita di quattro o cinque volte rispetto agli anni '50. Fra i paesi che ospitano marinerie che praticano la pesca a strascico dominano quelli asiatici, con oltre il 60% delle catture globali e con la Cina di gran lunga in prima posizione, con 4.1 milioni di tonnellate all'anno, che corrispondono a quasi il doppio delle catture di tutti i paesi

europei (2.3 milioni di tonnellate all'anno). Per quanto strano possa sembrare, paesi come il Vietnam o l'Indonesia catturano, ciascuno, altrettanto pesce quanto tutti i paesi europei, con oltre 2 milioni di tonnellate, con altri che sono solo di poco al di sotto di questa soglia, come l'India, il Marocco o il Giappone. L'Italia, malgrado i suoi oltre 8000 km di coste e malgrado sia il 9° paese al mondo per PIL, pesca a strascico circa 150.000 tonnellate all'anno, ovvero poco più di un millesimo delle catture globali.

Queste cifre devono far riflettere non solo sulla dimensione complessiva della pesca a strascico globale, che dopo una rapida crescita si è attestata su livelli inferiori ai massimi realizzati, evidentemente non sostenibili, ma soprattutto sulla dimensione marginale, se riferita alla scala globale, delle marinerie europee e, in particolare, di quelle italiane. Queste ultime, mentre il resto del mondo cresceva o consolidava le sue posizioni, hanno visto le loro catture progressivamente e inesorabilmente ridursi al 20% circa di quelle dell'inizio degli anni '80 (Figura 2)

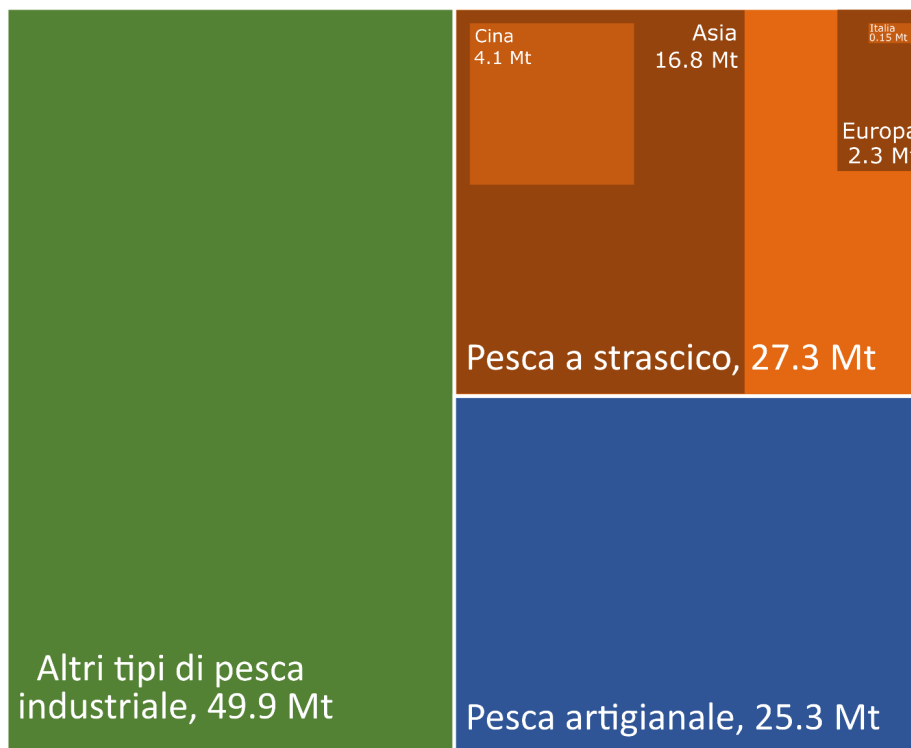


Figura 1. Catture globali annue delle principali tipologie di pesca. Per la pesca a strascico sono evidenziati i contributi di Asia ed Europa e, al loro interno, quelli di Cina e Italia (dati da Steadman et al., 2021).

Nel complesso, l'attuale produzione nazionale di pesci, crostacei e molluschi ammonta a circa 350.000 tonnellate all'anno. Tuttavia, la domanda di prodotti ittici non solo non è diminuita nel tempo, con la riduzione delle catture, ma è addirittura in crescita e per questo motivo l'Italia ne importa una quantità significativa (1.35 milioni di tonnellate nel 2018). In altre parole, la produzione interna copre solo il 20% del consumo totale di pesce nel nostro paese, mentre l'80% è costituito da prodotti ittici importati, fondamentali per soddisfare la domanda italiana.

La riduzione della produzione nazionale è evidentemente legata al sovrasfruttamento degli stock ittici, che sono stati a lungo depauperati a causa di un'eccessiva pressione di pesca. Se quest'ultima ha causato una contrazione delle catture ed una conseguente riduzione del numero di imbarcazioni e del personale impiegato, le misure adottate per riportare gli stock ittici sfruttati in condizioni di piena sostenibilità non hanno ancora avuto successo e dunque deve essere interpretato come un segnale parzialmente positivo il fatto che le catture, per quanto ai minimi storici, siano almeno abbastanza stabili da almeno un decennio.

Purtroppo, quando gli stock ittici sono sottoposti ad una pressione di pesca troppo elevata, la loro capacità di riproduzione non bilancia le catture o le bilancia in maniera appena sufficiente, impedendone la crescita. A meno di non voler accettare nel lungo termine catture molto inferiori a quelle potenzialmente sostenibili, una situazione di sovrasfruttamento (o *overfishing*) non dovrebbe essere accettabile e ciò non solo per motivi economici, ma anche perché non è affatto detto che, una volta ridotta la pressione di pesca, gli stock sfruttati ritornino al loro stato precedente. Le relazioni fra le diverse specie ittiche di interesse commerciale e quelle fra queste e le loro prede naturali possono cambiare radicalmente in condizioni di sovrasfruttamento e non consentire una semplice inversione di tendenza.

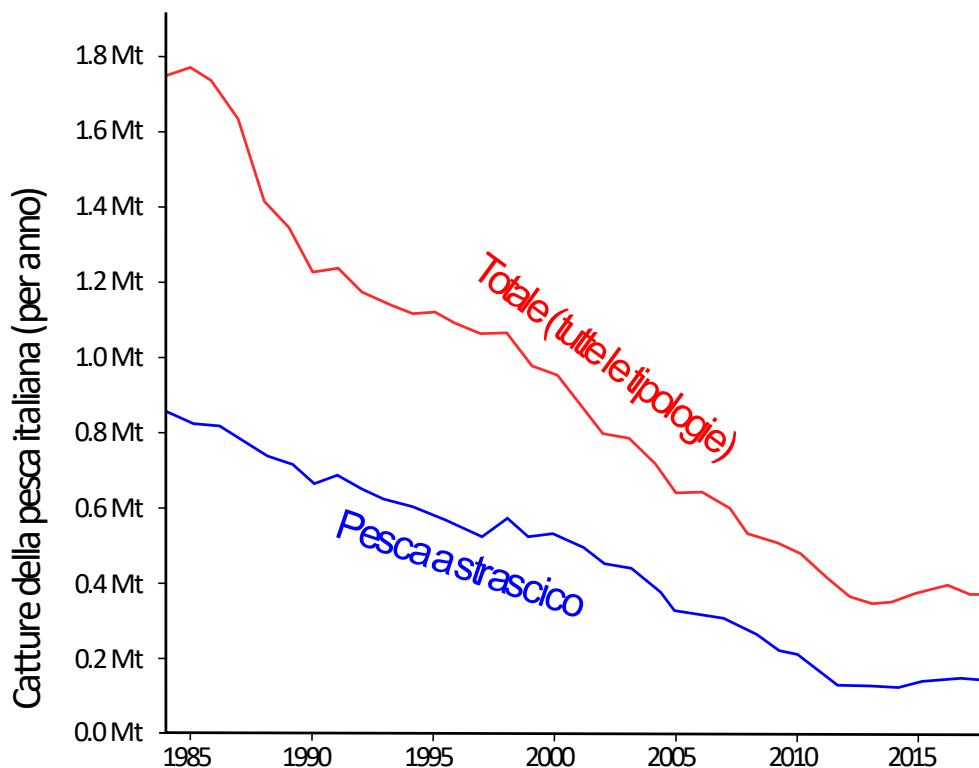


Figura 2. Andamento delle catture della pesca italiana tra il 1984 ed il 2018. Sono mostrate le catture totali, in rosso, e quelle della sola pesca a strascico, in blu (dati estratti da Pauly et al., 2020).

Un caso emblematico, da questo punto di vista, è il collasso dello stock di merluzzo nordico dell'Atlantico nord-orientale, nelle acque al largo del Canada. Fin dal XVI secolo la pesca del merluzzo nordico in quest'area geografica ha consentito ricche catture, che venivano opportunamente conservate e trasportate verso i mercati europei. Già alla fine del XVI secolo il consumo di questa risorsa ammontava in media a oltre 30.000 tonnellate all'anno soltanto in Spagna e Portogallo (Roberts, 2007), mentre le catture complessive avevano sistematicamente superato le 50.000 tonnellate all'anno (Schijns *et al.*, 2021). Più recentemente e con mezzi moderni è stato toccato un picco di oltre 800.000 tonnellate nel 1968, ma l'aumento della pressione di pesca ha poi portato lo stock, stimato in circa tre milioni di tonnellate complessive, al collasso: alla fine degli anni '70 le catture si erano ridotte a circa 170.000 tonnellate all'anno, mentre la consistenza complessiva dello stock residuo era stata stimata in circa un quarto di quella che aveva solo dieci anni prima (Grafton *et al.*, 2000).

Per ridurre la pressione di pesca da parte di marinerie straniere il Canada istituì nel 1977 una ZEE di 200 miglia nautiche e le minori catture permisero per qualche anno una nuova crescita dello stock di merluzzo nordico. Tuttavia, i governi canadesi puntarono fortemente sullo sviluppo della pesca, una volta riportata sotto il controllo nazionale, e quando i primi segnali di un calo delle catture avrebbero consigliato prudenza non adottarono le misure necessarie per non incidere negativamente sull'occupazione nelle marinerie coinvolte e su tutto l'indotto. Nel 1991 la situazione diventò critica e nell'estate del 1992 fu dichiarata una moratoria sulla pesca del merluzzo nordico a cui seguirono altri vincoli alla pesca demersale in tutto il Canada orientale, causando il collasso di un intero settore economico del paese. Purtroppo, dopo trenta anni di pressione di pesca ridotta al minimo, quello che era stato per secoli uno dei più ricchi stock ittici del pianeta non si è ancora ricostituito. Le possibili motivazioni sono molteplici, ma in generale si ritiene che gli equilibri fra le tipiche prede del merluzzo nordico ed altre specie, in assenza di quest'ultimo, siano mutati in maniera forse non più reversibile.

Se c'è una morale in questa storia, è che la pesca, che agisce su ecosistemi marini complessi, in cui migliaia di specie diverse vivono in stretta relazione fra loro, può indurre trasformazioni profonde, difficilmente prevedibili e a volte non reversibili. E che ciò è tanto più probabile, quanto più ci si allontana da una condizione di sostenibilità. Questo, però, è ciò che purtroppo sta accadendo per molti degli stock ittici mediterranei e quelli di interesse del nostro paese non fanno eccezione.

In questo scenario, l'acquacoltura assicura ormai produzioni all'incirca pari a quelle della pesca ed è quindi un complemento essenziale delle produzioni ittiche di cattura. La molluschicoltura, che in alcuni paesi, fra cui l'Italia, è in grado di assicurare produzioni quantitativamente rilevanti, non genera impatti ambientali degni di nota, se non immediatamente al di sotto degli impianti. Essa può addirittura contribuire a migliorare la qualità delle acque costiere, filtrandole, e a sequestrare carbonio nelle conchiglie, con un effetto positivo sul bilancio di questo elemento, che, come è noto, è particolarmente critico e legato al clima. L'allevamento di specie ittiche, invece, pone dei problemi legati al fatto che viene somministrata una dieta in cui le farine di pesce giocano un ruolo importante. Come conseguenza, si converte una certa quantità di pesce, tipicamente di basso valore commerciale e proveniente da zone del pianeta meno sfruttate per la pesca delle specie di maggior pregio, in biomassa allevata, con un'efficienza inevitabilmente modesta e quindi con il più tipico dei problemi delle produzioni zootecniche, cioè con il rilascio di grandi quantità di sostanza organica in forma particolata o disciolta nelle acque in cui è praticata l'acquacoltura. E questo processo invece di sequestrare carbonio, lo emette in forma di anidride carbonica.

D'altra parte, anche la pesca a strascico contribuisce alle emissioni di anidride carbonica, non solo e non tanto a causa dei motori impiegati, quanto per il fatto che l'azione degli attrezzi sul sedimento rimette in sospensione la sostanza organica che si è naturalmente accumulata alla loro superficie ed anche al loro interno. Una volta risospesa, la

sostanza organica viene decomposta da microrganismi che, per attuare questo processo, rilasciano anidride carbonica. La rilevanza del processo non è marginale e si stima che porti all'emissione di una quantità di anidride carbonica compresa fra 0.58 e 1.47 miliardi di tonnellate all'anno (Sala *et al.*, 2021), con valori che si avvicinano ai limiti inferiori dell'intervallo in aree in cui la pesca opera abitualmente, cioè dove la reiterata risospensione del sedimento diminuisce le quantità di sostanza organica in gioco.

La rilevanza quantitativa del fenomeno è all'incirca pari a quella di tutto il traffico aereo globale, stimata in circa un miliardo di tonnellate di anidride carbonica all'anno, ma è interessante notare come la quota dovuta alle marinerie cinesi generi l'emissione di oltre 0.75 miliardi di tonnellate di anidride carbonica per anno (Gephart *et al.*, 2021) e quindi più di metà del totale, che è assai di più della pur enorme quota del 27% rappresentata dalla Cina per le emissioni legate ai combustibili fossili. Nel complesso si tratta di una quantità che si colloca intorno ad un trentesimo delle emissioni annue totali, ma il rilascio di anidride carbonica nelle acque marine aumenta l'acidità degli oceani e ciò riduce la capacità degli organismi marini di sequestrare carbonio, così come quella delle acque marine di assorbirne dall'atmosfera.

4. Politiche europee e approccio olistico

Prima di entrare nel merito della presentazione degli effetti della pesca a strascico sull'ambiente marino ed in particolare sul fondale, ovvero sull'ecosistema bentonico, è opportuno rimarcare un dato di fatto tanto importante quanto troppo spesso trascurato. Si tratta della necessità, riaffermata in qualsiasi sede formale, ma quasi mai soddisfatta, di un approccio olistico allo studio degli ecosistemi ed alla risoluzione dei conflitti ambientali. L'importanza di questa visione è stata rimarcata in tutte le direttive e iniziative europee del millennio in corso, che non a caso hanno come progenitrice la Politica Comune della Pesca (Figura 3).

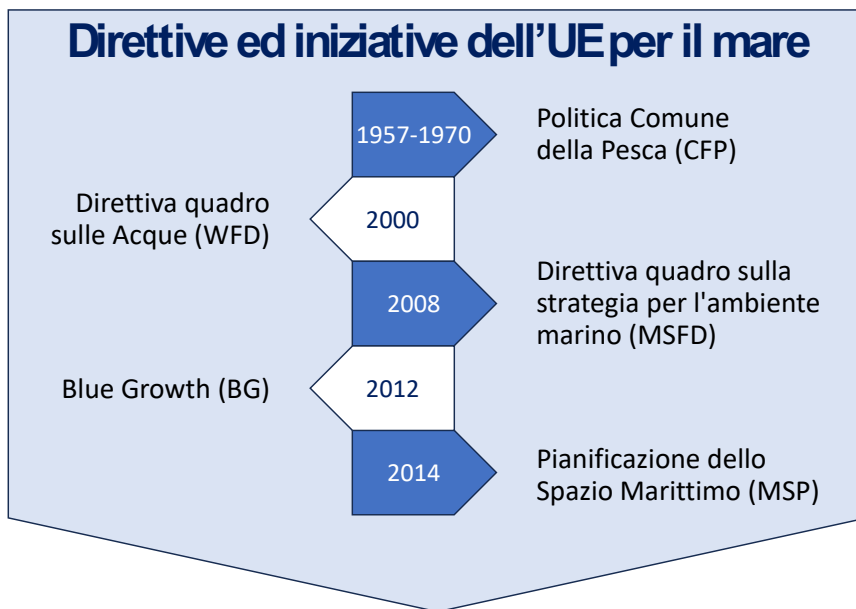


Figura 3. Timeline delle principali direttive ed iniziative europee per il mare.

Se può essere comprensibile una prevalente attitudine riduzionistica del mondo della ricerca, questa dovrebbe poi essere ricomposta in un quadro più generale quando si entra nel campo della governance ed i risultati delle attività di ricerca devono confrontarsi con istanze economiche e sociali in un'ottica di sviluppo sostenibile. Tuttavia, la realizzazione pratica di questo principio è tutt'altro che scontata e in molti casi le politiche ambientali non colgono la complessità dei problemi che devono affrontare. Basti pensare, ad esempio, al fatto che i target ambientali che il nostro paese si è dato ai fini della Marine Strategy prevedono che si debbano ridurre nutrienti e clorofilla nelle acque marine costiere, ma al tempo stesso aumentare la biomassa delle specie ittiche e la consistenza delle popolazioni delle specie ai livelli più alti della rete trofica, come per esempio i mammiferi marini. Il che equivale, in completa antitesi con il concetto di approccio olistico, ad una condizione che contraddice le sue premesse e che quindi è impossibile da realizzare. Impossibile come, ad esempio, il voler incrementare una qualsiasi produzione utilizzando, al netto degli sprechi, meno materie prime.

Se si proietta questo stesso difetto di visione olistica sulle politiche della pesca, non deve sorprendere che la responsabilità dello stato non ottimale di uno stock ittico venga sistematicamente attribuita al suo sovrasfruttamento, che ovviamente rappresenta una pressione assai rilevante e molto probabilmente quella più intensa, ma che certamente

non è la sola che può spingere uno stock verso una condizione non ottimale. A ciò, infatti, possono concorrere svariati altri fattori, di cui è un buon esempio la già menzionata riduzione del carico di nutrienti e la conseguente limitazione della produzione primaria fitoplanctonica, ovvero della capacità dell'ecosistema di sostenere lo stock in questione. In poche parole, una politica ambientale che manchi di una prospettiva olistica può determinare una riduzione del supporto trofico proprio allo stock di cui si vorrebbe migliorare lo stato.

Ciò che impedisce la piena realizzazione di un approccio ecosistemico e di una visione olistica dei problemi ambientali, malgrado siano questi concetti siano richiamati sistematicamente da tutte le direttive europee e non solo, è in genere un limite di natura intellettuale, ma in altri casi si tratta più banalmente di una cronica carenza di dati pertinenti. Troppo spesso si assume che questi ultimi siano in qualche modo disponibili, ma la realtà è che l'acquisizione dei dati – anche per i costi che comporta – è sempre un passo più indietro di quanto servirebbe. Quando l'informazione disponibile non è esaustiva, sarebbe bene applicare un altro principio generale molto spesso evocato, ovvero il principio di precauzione. Mentre è giusto e naturale invocare quest'ultimo quando si tratta di non consentire la realizzazione di opere o azioni che potrebbero avere un effetto negativo sull'ambiente in mancanza di elementi certi che suggeriscano il contrario, è molto raro (per non dire che non si è mai verificato) che un'iniziativa che viene percepita come potenzialmente positiva per l'ambiente venga attuata solo dopo che la sua valutazione sia stata suffragata da elementi di prova sufficientemente solidi.

Ad esempio, a fronte delle iniziative che vorrebbero aumentare nei prossimi anni l'estensione delle aree interdette alla pesca a strascico, non esistono elementi certi che consentano di escludere che la riduzione della perturbazione causata dalla pesca non favorisca la comparsa di specie aliene invasive, piuttosto che il recupero di uno stato imperturbato degli ecosistemi che peraltro nessuno conosce per mancanza, per l'appunto, di dati storici. Se è vero che l'interdizione della pesca in alcune aree può favorire il recupero degli stock sfruttati in altre, è anche vero che questo dipende da un insieme di fattori non banali, tra i quali il supporto trofico di cui si è detto (e che le politiche correnti vorrebbero paradossalmente in diminuzione), ma anche l'allocazione spaziale delle aree di interdizione della pesca in rapporto alla biologia delle specie piuttosto che la competizione fra queste ultime, di cui peraltro si sa molto poco. Anzi, troppo poco per attuare misure che possono avere un costo economico e sociale elevato a fronte di benefici ambientali non certi, con buona pace della logica dello sviluppo sostenibile.

5. Effetti della pesca a strascico sugli ecosistemi marini

Non c'è alcun dubbio sul fatto che la pesca a strascico abbia colpito gli ecosistemi

marini in cui è stata praticata, causando danni che in alcuni casi sono impossibili da recuperare. La frequenza e l'intensità del disturbo giocano un ruolo centrale nel determinare gli effetti, che variano anche tra i diversi tipi di habitat e in rapporto agli attrezzi utilizzati. Gli habitat strutturalmente complessi, come le praterie di fanerogame marine (es. di *Posidonia oceanica*) o le biocostruzioni (es. il coralligeno), così come quelli intrinsecamente meno esposti a perturbazioni di origine naturale, come quelli più profondi, sono i più vulnerabili. Un esempio molto chiaro dell'effetto della pesca a strascico su una grande prateria di *Posidonia oceanica* è mostrato in Figura 4, dove si può notare la sensibile riduzione dell'estensione della prateria che si estende fra Terracina e il Circeo che è stata registrata in meno di mezzo secolo. È importante, a questo proposito, ricordare che la pesca a strascico sulle praterie di fanerogame, così come sulle biocostruzioni è interdetta, anche se le trasgressioni operate dalla pesca illegale sono tutt'altro che episodiche.

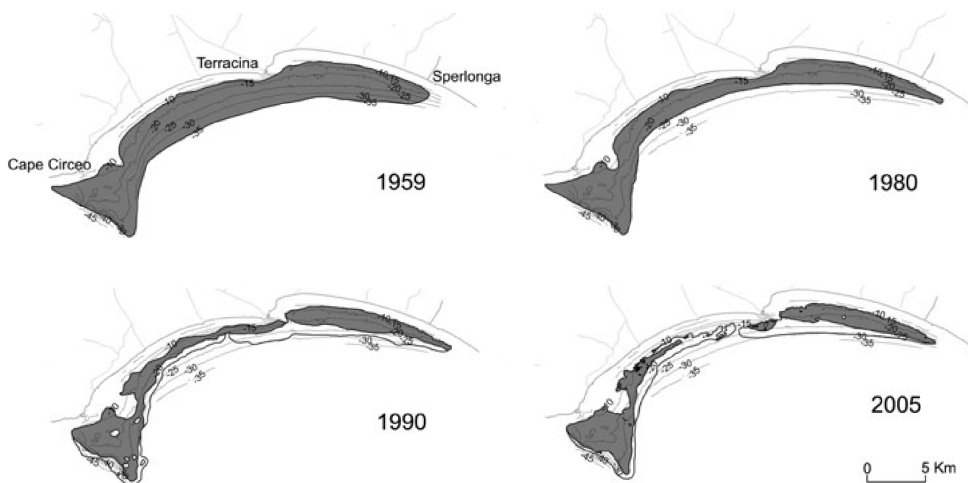


Figura 4. Evoluzione dei limiti della prateria di *Posidonia oceanica* che si estende fra Terracina ed il Circeo (1959-2005, da Ardizzone et al., 2006).

Al contrario, habitat cronicamente più esposti ad altre forme di disturbo, come quelli sabbiosi relativamente superficiali, su cui agiscono il moto ondoso e le correnti di fondo, sono intrinsecamente meno sensibili ad una sorgente aggiuntiva di disturbo. In generale, gli habitat più sensibili al disturbo causato dalla pesca a strascico presentano tempi e traiettorie di recupero più lunghi e complessi, che possono portare al ripristino dello stato indisturbato pregresso come tale o all'insediamento di specie del tutto diverse da quelle rimosse dal disturbo causato dalla pesca. Un effetto comune, tuttavia, è la scomparsa delle specie che non possono spostarsi per evitare di subire l'azione meccanica degli attrezzi da pesca e soprattutto di quelle di grande taglia che vivono la di sopra del sedimento (la

cosiddetta epifauna). Molto meno direttamente viene invece colpita la cosiddetta infauna, cioè l'insieme di invertebrati, generalmente di piccola taglia, che vivono infossati nel sedimento.

Un caso di grande importanza per ciò che riguarda l'impatto della pesca a strascico è quello degli ecosistemi profondi. Fra questi, gli habitat formati dai coralli sono tipici delle montagne sottomarine e la loro fragilità li rende estremamente suscettibili ai danni causati dalla pesca a strascico. Uno studio di Althaus *et al.* (2009) rappresenta un riferimento essenziale per ciò che riguarda le alterazioni dei fondali delle montagne sottomarine e fu effettuato al largo della Tasmania (Australia) in relazione a diversi livelli di esposizione alla pesca a strascico. Grazie all'analisi di decine di migliaia di fotogrammi, fu rilevato come la pesca a strascico avesse causato una fortissima riduzione della presenza di coralli, *in primis* della madrepora *Solenosmilia variabilis*. La perdita dell'habitat dei coralli non era stata un evento isolato, ma si era tradotta in una fortissima riduzione della biodiversità in generale, includendo anche tutte le specie abitualmente associate ai coralli. Ovviamente, lo studio dimostrò differenze molto nette fra le montagne sottomarine impattate dalla pesca a strascico e quelle pristinissime (Figura 5). Il confronto era possibile solo in un intervallo batimetrico compreso fra 1000 e 1400 m, perché al di sopra dei 1000 m erano stati acquisiti solo video di aree impattate e al di sotto dei 1400 quasi soltanto di aree pristinissime. È evidente, comunque, che nella fascia in cui le due condizioni sono entrambe rappresentate nelle aree pristinissime è molto più alto il numero di occorrenze di coralli con media/alta copertura, è molto più basso il numero di occorrenze di substrato nudo ed è leggermente inferiore l'incidenza della componente faunistica diversa dai coralli. Tutto ciò rappresenta un chiaro segnale dell'impatto meccanico degli attrezzi trainati sulla macrofauna sessile.

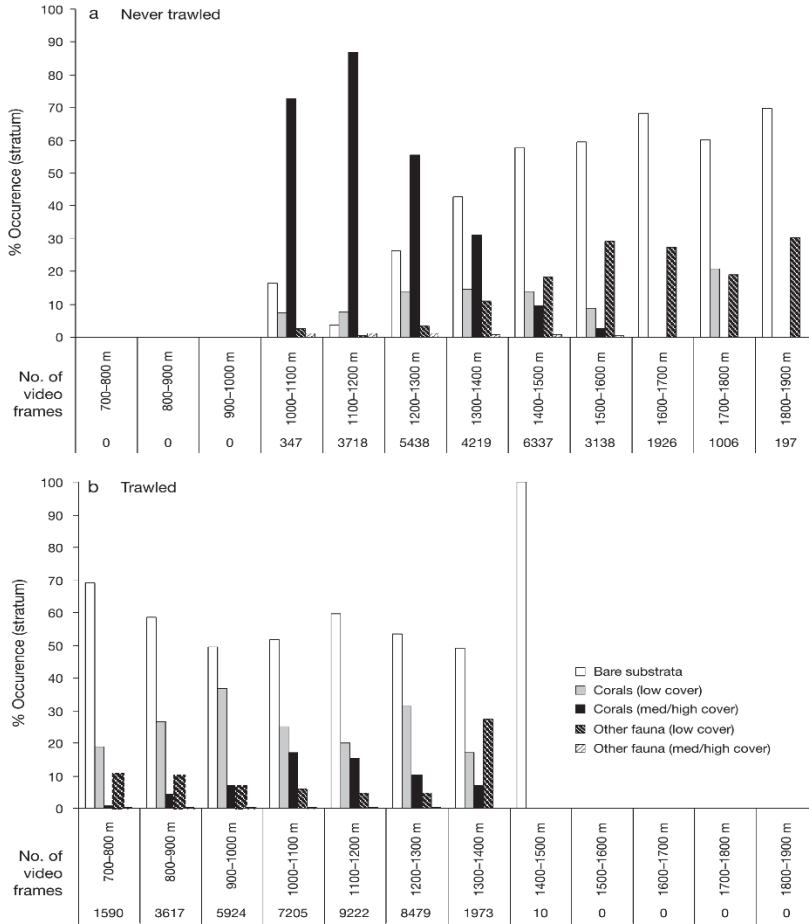


Figura 5. Confronto fra aree pristin (a) e impattate dalla pesca a strascico (b) delle montagne sottomarine a sud della Tasmania. Le barre indicano la percentuale di fotogrammi, il cui totale è riportato in basso) in cui è visibile un determinato tipo di epifauna (da Althaus et al., 2009).

Al di là delle differenze osservate in funzione dell'esposizione alle attività di pesca a strascico, non è stato rilevato nessun segno di ripresa della comunità bentonica danneggiata dopo oltre cinque anni, a testimonianza del fatto che gli habitat profondi, se mai riescono ad essere resilienti, lo sono soltanto in tempi molto lunghi. Le interdizioni a protezione degli habitat profondi, come quella che vieta la pesca oltre i 1000 m nel Mediterraneo, di cui si dirà nel seguito, possono quindi produrre dei risultati soltanto nel

lungo termine, in funzione dei ritmi biologici delle specie coinvolte, e senza garanzia che l'assetto finale della comunità impattata torni ad essere quello precedente il disturbo.

La pesca a strascico esercita un impatto diffuso sulle comunità e sugli habitat bentonici in generale e non certo solo sulle montagne sottomarine e sugli habitat profondi. La pesca, infatti, produce evidenti effetti su qualsiasi ecosistema marino in cui venga praticata, perché per sua stessa natura altera inevitabilmente sia la componente biotica che quella abiotica dell'ecosistema. Non sono del tutto chiare, soprattutto per la mancanza di studi di lungo termine, quali possano essere le conseguenze nel tempo della reiterazione delle perturbazioni causate dalla pesca a strascico, cioè non si conoscono del tutto gli effetti cronici di quest'ultima.

Se si esce dalla dimensione locale, a livello di marineria o anche di bacino, i problemi legati alla pesca e al suo impatto sull'ambiente, oltre che sugli stock sfruttati, devono essere inquadrati in una prospettiva diversa, che include anche il pilastro sociale e quello economico dello sviluppo sostenibile. In quest'ottica, Pauly et al. (2002) hanno esplicitamente affermato che è difficile che la pesca su scala industriale sia sostenibile, così come, in ambito terrestre, ben difficilmente potrebbe esserlo la caccia su scala industriale.

Ciò contrasta con quanto sosteneva nel 1883 il biologo inglese Thomas Henry Huxley (anche noto come "il mastino di Darwin", per il suo strenuo supporto alle teorie evoluzionistiche). Questo, infatti, affermava che "probabilmente tutta la grande pesca marittima è inesauribile; vale a dire che nulla di ciò che facciamo incide seriamente sul numero di pesci" e che quindi "qualsiasi tentativo di regolamentare queste attività di pesca sembra quindi, per la natura del caso, inutile". Huxley era consapevole che i nuovi motori e le nuove tecnologie per la refrigerazione avrebbero consentito di ampliare le aree sfruttate, ma non aveva elementi per prevedere l'enorme aumento delle capacità di pesca che si sarebbe effettivamente verificato dopo pochi decenni e poi durante il 20° secolo e non poteva prevedere l'impennata della domanda di prodotti ittici legata alla crescita economica ed a quella della popolazione umana, oggi circa 5 volte più numerosa di quella del suo tempo. Non stupisce dunque, che dopo un secolo dalle affermazioni di Huxley diverse grandi marinerie fossero crollate per il sovrasfruttamento (e tra queste alcune che lo stesso Huxley menzionò specificamente come inesauribili) e che gli effetti della pesca e, in particolare, della pesca a strascico abbiano causato alterazioni ecologiche di enorme rilevanza (Ludwig *et al.*, 1993).

Già nel 2012 la FAO aveva stimato che il 57% degli stock ittici erano sfruttati al massimo livello sostenibile e il 30% decisamente sovrasfruttato, mentre lo sforzo di pesca dei paesi asiatici pesca era aumentato di 25 volte dagli anni '50, con catture in calo. Secondo alcune stime, rendere pienamente sostenibile la pesca su scala globale richiederebbe oggi il disarmo di oltre 2 milioni di imbarcazioni pescherecci commerciali, ma nei paesi più ricchi e sviluppati la domanda di prodotti ittici è in continuo rialzo e spinge verso l'alto il valore del pescato, determinando la tendenza ad aumentare la pressione di pesca nei paesi in cui questa non è regolata. In questo scenario, un ruolo centrale è anche

giocato dall'attenzione all'impatto ambientale della pesca, *in primis* di quella a strascico, che tuttavia, come è logico, è appannaggio esclusivo dei paesi più sviluppati.

La pesca strascico, su scala globale, produce uno sbarcato pari a circa 20 milioni di tonnellate all'anno fra specie ittiche e invertebrati, ovvero circa un quarto del pescato complessivo, con l'esclusione ovviamente delle attività di maricoltura (Amoroso et al., 2018). In termini di estensione spaziale, l'impronta della pesca a strascico è stata oggetto di monitoraggi diretti e di numerose stime, che hanno mostrato come essa vari notevolmente fra le diverse regioni del pianeta, andando da meno del 10% del fondale delle acque australiane e neozelandesi, delle Isole Aleutine, del Mare di Bering orientale, del Cile meridionale e del Golfo dell'Alaska a oltre il 50% di alcuni mari europei. La caratteristica precipua della distribuzione spaziale della pesca a strascico, tuttavia, è che essa si concentra sulle aree più produttive. Nell'Adriatico, che ha fondali poco profondi ed ampiamente accessibili alla pesca a strascico, il 90% dello sforzo si concentra su meno del 60% della superficie totale, ma la stessa quota di sforzo si concentra su circa il 30% del Tirreno e su meno del 10% della superficie della gran parte degli altri mari ed oceani. Inoltre, laddove lo sforzo di pesca è elevato, ampie superfici possono essere battute dalla pesca a strascico più volte l'anno (Figura 6).

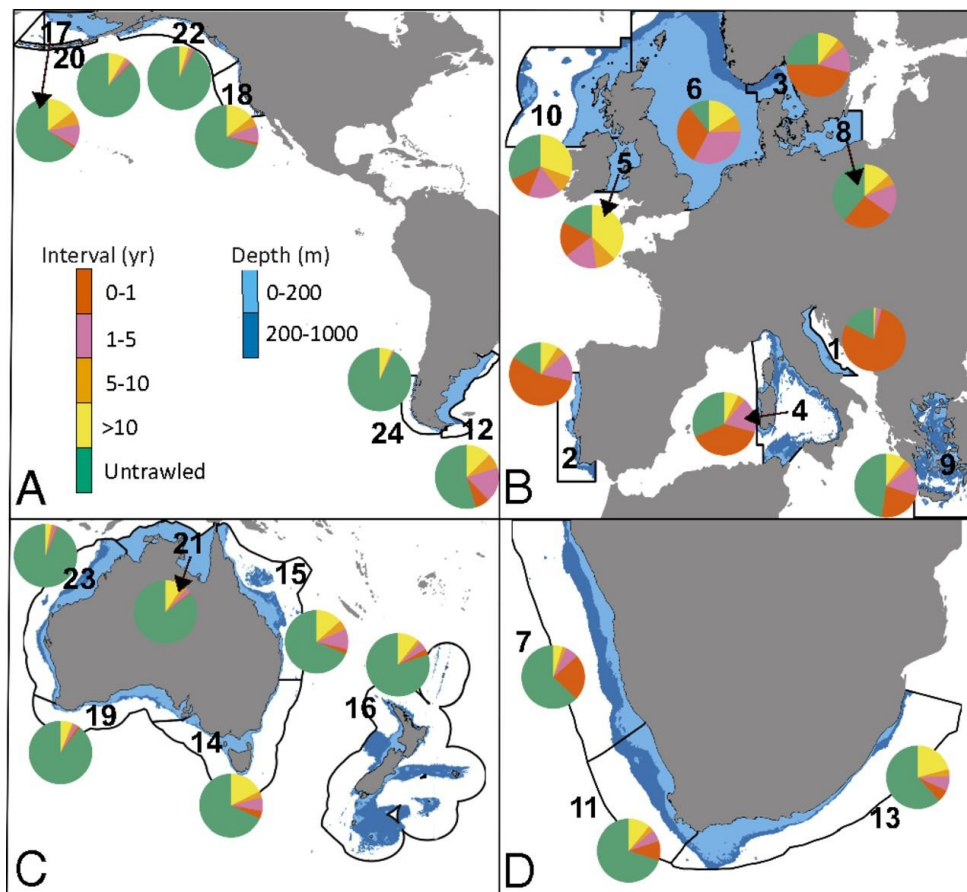


Figura 6. Classi di intervallo medio tra eventi di pesca a strascico e percentuale di superficie non pescata a profondità comprese tra 0 e 1.000 m per alcune regioni delle Americhe (A), dell'Europa (B), dell'Australasia (C) e dell'Africa meridionale (D). I toni di blu più scuro indicano profondità fra 200 e 1.000 m nelle regioni studiate, mentre tutte le aree più profonde o al di fuori delle regioni studiate sono mostrate in bianco. In tutti i casi riportati, è stato considerato almeno il 70% dell'attività totale di pesca a strascico (da Amoroso et al., 2018).

Restringendo l'orizzonte ai mari europei, la pesca a strascico ribatte lo stesso punto tra 0.5 e 8.5 volte all'anno, con i valori massimi per la fascia batimetrica tra i 201 ed i 1000 m (Eigaard *et al.*, 2017). In assoluto, lo Skagerrak-Kattegat, l'area al largo delle coste portoghesi, il Mar Tirreno e il Mar Adriatico sono risultate le aree sottoposte alla più alta pressione di pesca in Europa.

Se la pesca a strascico agisce prevalentemente su un'ampia gamma di habitat di fondo mobile, cioè di sedimenti sabbiosi e fangosi ecologicamente meno vulnerabili, essa tuttavia interessa anche habitat più vulnerabili, come quelli dei fondi duri o dei substrati biogenici. L'integrità degli habitat bentonici europei è stata stimata in base alla frazione della biomassa degli organismi bentonici per i quali l'intervallo fra due passaggi successivi degli attrezzi da pesca a strascico supera, in media, la durata del ciclo vitale (Rijnsdorp et al., 2016). In base a questo criterio, per gran parte dei fondali entro i 200 m di profondità l'integrità è risultata bassa, anche se - fortunatamente - in maniera discontinua nello spazio. Per quanto non siano molto estese, infatti, esistono ancora aree dei fondali che presentano elevati livelli di integrità faunistica e che possono giocare un ruolo importante nel supportare un potenziale recupero di quelle che invece sono state più fortemente impattate dalla pesca.

In queste condizioni, si deve prendere atto del fatto che solo una piccola parte la pesca è praticata in maniera sostenibile, anche in Paesi che hanno un solido background di ricerca scientifica ed una piena consapevolezza dell'importanza dei temi della conservazione, e ciò implica che le alterazioni ambientali causate dalla pesca a strascico si sono ormai cronicizzate. Questo significa, ad esempio, che la fauna bentonica, ovvero quella che vive in stretta relazione con il fondale, se non addirittura all'interno dello strato superficiale del sedimento, si è adattata al disturbo causato dalla pesca, con la scomparsa delle specie di taglia maggiore a vantaggio di quelle più piccole e con cicli vitali più rapidi, che peraltro possono essere quelle preferite dagli stadi giovanili delle specie ittiche.

6. Pesca a strascico e spazio marittimo

È indiscutibile, come si è visto, che in molti casi siano state registrate alterazioni delle comunità bentoniche a causa dall'intensità della pesca a strascico, che nel lungo termine può effettivamente modificare interi ecosistemi. In generale, i risultati di più ricerche convergono nell'indicare come il livello di perturbazione ambientale indotto dalla pesca a strascico dipende dalla forza con cui gli attrezzi da pesca agiscono sul fondale, dal loro peso, dalla velocità di traino, dalla natura dei sedimenti marini e dall'intensità delle correnti. Inoltre, maggiore è la frequenza con cui si ripete l'impatto su una determinata area, maggiore è la probabilità che l'alterazione che si genera sia permanente. Dove gli organismi marini sono meno adattati al disturbo causato dagli agenti meteo-marini, ovvero nelle acque più profonde, gli effetti degli attrezzi da pesca a traino impiegano molto più tempo a scomparire. Ad esempio, in acque profonde, oltre i 1000 m di profondità, si ritiene, sulla base delle evidenze disponibili, che il tempo di recupero dai danni meccanici causati dagli attrezzi a traino sia, nella migliore delle ipotesi, misurabile in decenni.

Sulla base di questa consapevolezza, la Commissione Generale della Pesca per il Mediterraneo (CGPM) o General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), in inglese, ha imposto nel 2005 il bando alla pesca con attrezzi trainati oltre i 1000 m di profondità. In realtà, il provvedimento era volto soprattutto alla protezione degli stock ittici profondi, sulla base di un principio di precauzione (in questo caso ben motivato) che frenava la possibile estensione verso le profondità più elevate delle aree sfruttate dalla pesca. In questo senso l'interdizione era dichiaratamente mirata più alla conservazione delle risorse che a quella dell'ambiente, ma, a onor del vero, la necessità di proteggere gli habitat profondi, per la loro particolare vulnerabilità, era già ben nota. Il risultato di questa decisione, vincolante per tutti i Paesi del Mediterraneo, è che 1.700.000 km² di questo bacino, pari al 68% della sua superficie totale, non sono oggi sfruttabili dalla pesca e sono quindi totalmente indenni, a meno di attività di pesca illegale, dai suoi effetti.

Se si prendono in esame i mari che ricadono sotto la giurisdizione italiana, se con ciò si intendono le acque entro le 12 miglia nautiche dalla linea di base e la Zona di Protezione Ecologica, le aree con fondali più profondi di 1000 m rappresentano poco meno di 200.000 km² su un totale di circa 350.000 km², cioè poco più del 56% della superficie totale e quindi un po' meno, in proporzione, della frazione interdetta a scala di bacino. A ciò si aggiunge, però, la fascia di interdizione costiera, la cui estensione verso il largo è di un miglio e mezzo su fondali fino a 50 m e fino a 0.7 miglia in acque più profonde. A questa fascia di interdizione per prossimità alla linea di costa si aggiunge il divieto di pesca su substrati biogenici (es. praterie di fanerogame o coralligeno), che ha lo scopo di tutelare gli ecosistemi più sensibili dall'impatto degli attrezzi a traino. Se si considerano anche le Aree Marine Protette, le piattaforme off-shore, le servitù militari, cavi e condotte, veri tipi di concessioni, relitti ed altro ancora, le aree su cui la pesca a strascico è interdetta risultano essere pari a circa i 2/3 della superficie totale dei mari sotto la giurisdizione italiana.

Le aree interdette alla pesca a strascico sono evidenziate in arancione in Figura 7, mentre le motivazioni dell'interdizione e i rapporti quantitativi fra aree interdette ed aree fruibili sono sintetizzati in Figura 8.

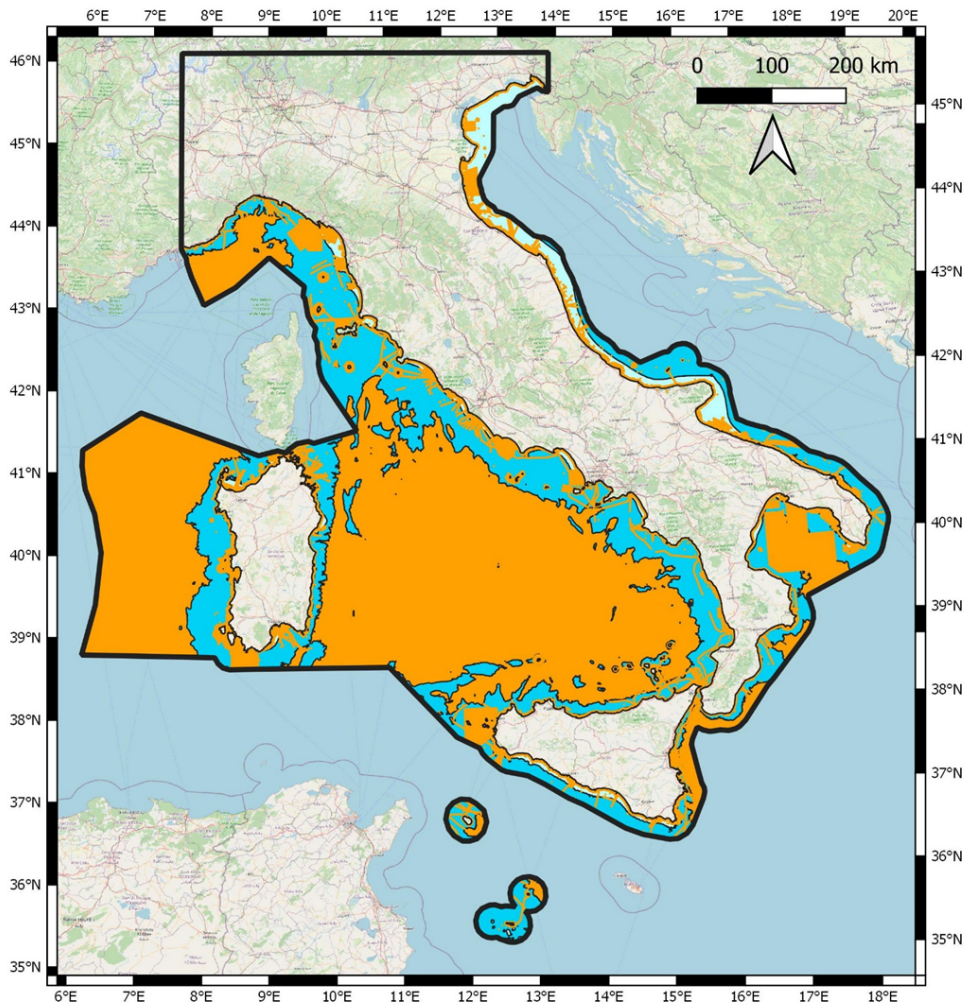


Figura 7. Aree interdette alla pesca a strascico (in arancione) all'interno delle acque territoriali italiane e della Zona di Protezione Ecologica (linea nera). All'interno di queste, in celeste le aree con profondità inferiore a 50 m ed in azzurro quelle fra i 50 e i 1000 m.

Nel complesso, come si è detto, per le acque italiane la superficie interdetta per l'elevata profondità rappresenta oltre la metà di quella totale, mentre molto più limitata è quella delle servitù militari, che coprono circa 14.000 km², per un 4.1% della superficie

totale, a cui si aggiunge la superficie interdetta per tutti i rimanenti motivi, che rappresenta il 7.3% del totale e poco più di 25.000 km². Dunque, la frazione residua delle acque di giurisdizione italiana, in cui quindi è consentita la pesca a strascico, copre circa 112.000 km², per il 32.1% del totale. Nel complesso, come si può notare, la superficie interdetta è più che doppia di quella su cui la pesca a strascico può essere praticata.

È bene anche precisare che, man mano che nuove aree di fondale biogenico (in particolare, coralligeno e maerl) saranno mappate, la frazione fruibile andrà riducendosi ulteriormente. Lo stesso effetto sarà generato dall'istituzione di nuove aree protette a vario titolo o dalla possibile estensione del divieto di pesca ai Siti di Interesse Comunitario. È dunque verosimile che nei prossimi anni la superficie dei nostri mari fruibile per la pesca si riduca ulteriormente. In quest'ottica, l'istituzione della Zona Economica Esclusiva non cambierebbe di molto la situazione, perché a fronte di un'estensione verso il largo delle acque italiane in Adriatico, su fondali in parte (ma non *in toto*) fruibili dalla pesca a strascico, in tutti gli altri mari si amplierebbe quasi esclusivamente la frazione profonda e quindi interdetta in ossequio alle decisioni della CGPM.

Fruibilità dei mari italiani per la pesca a strascico

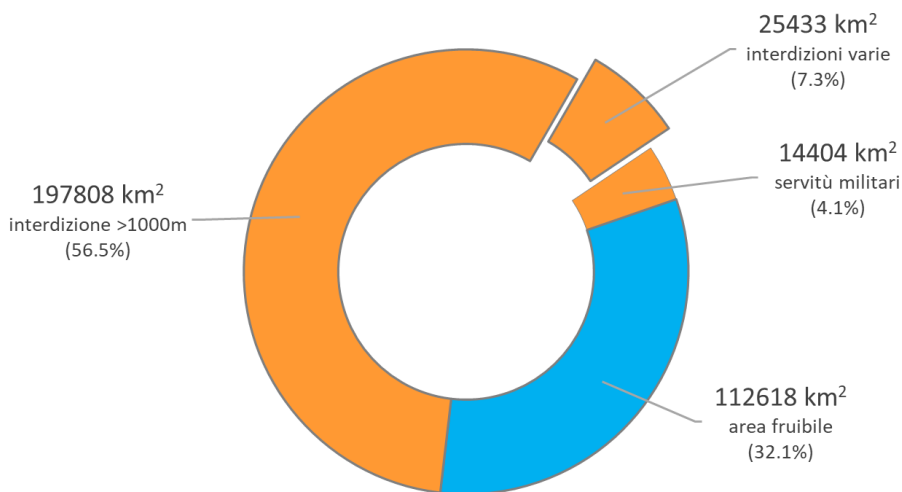


Figura 8. Superfici complessive delle aree interdette alla pesca a strascico (in arancione) e di quelle in cui invece può essere praticata (in azzurro). Sono considerate le acque territoriali e la Zona di Protezione Ecologica.

Per ciò che riguarda gli altri mari, il Segretario Generale delle Nazioni Unite nel 2006 aveva riferito che il 95% dei danni agli ecosistemi delle montagne sottomarine in tutto il mondo è causato dalla pesca a strascico. Inoltre, più recentemente Clarke *et al.* (2015)

hanno suggerito che un limite di 2.000 piedi (quindi circa 600 m) sia quello oltre il quale il danno ambientale causato dalla pesca a strascico aumenta in modo significativo. Sulla scorta di queste e di altre evidenze, con il millennio in corso è andato aumentando il numero di provvedimenti di singoli paesi o di organizzazioni internazionali che hanno il fine di vietare la pesca a strascico in aree ritenute sensibili.

7. La pesca a strascico ha sempre effetti devastanti?

L'effetto della pesca a strascico sugli ecosistemi dei mari italiani ne ha certamente modificato, anche in maniera radicale, la struttura. Gli effetti di ciò, per quanto non possano che essere giudicati negativamente, vanno letti alla luce di due elementi peculiari. Il primo è che il tipo di pesca a strascico prevalente nei nostri mari è la pesca a strascico a divergenti, che non è il più impattante in assoluto, poiché agisce solo sullo strato più superficiale del sedimento. Il secondo elemento è che la reiterazione delle attività di pesca in aree già ampiamente sfruttate produce effetti aggiuntivi modesti o nulli. In sostanza, quando il “secchio” degli effetti ambientali negativi è pieno, quelli che si aggiungono non possono che “tracimare”, essendo quindi ininfluenti. Infine, bisogna considerare che nell'ultimo ventennio le aree interdette alla pesca a strascico sono molto cresciute, soprattutto con l'inclusione delle aree profonde, oltre i 1000 m, e queste ultime, oggi protette, erano certamente fra le più vulnerabili.

Non a caso, è in corso un'iniziativa ONU per la protezione del 30% degli oceani al di fuori delle acque territoriali e delle ZEE e questo tipo di impegno trova anche riscontro in analoghi obiettivi europei ed italiani, che ad esempio vorrebbero che il 30% delle acque fossero soggette a misure di protezione. Esistono, dunque, tutti i presupposti per una graduale riduzione dell'impatto della pesca a strascico entro limiti sostenibili per l'ambiente e, auspicabilmente, anche per la società e per l'economia. Perché ciò sia possibile senza generare squilibri è necessario conoscere i problemi, applicare un approccio ecosistemico, e quindi olistico, ed affrontare le sfide laicamente, senza sovrasemplificazioni ideologiche e senza cadere nel tranrello per cui la chiusura di un'area alla pesca è sempre e comunque un risultato positivo. Infatti, la chiusura di un'area di pesca in Italia o in Europa comporta automaticamente un aumento della pressione su altre aree del pianeta e specialmente in quelle meno regolate e meno vicine ad una gestione improntata ai principi della sostenibilità. La somma algebrica degli effetti positivi (su scala locale) e negativi (su scala globale) ha quasi sempre il segno meno, se si ragiona con un respiro più ampio di quello nazionale o regionale.

Inoltre, non si può non menzionare il fatto che non tutti gli studi sull'impatto della pesca a strascico riportano effetti devastanti, sia perché non è detto che tali effetti siano sempre e comunque estremi, sia perché alcuni ecosistemi sono effettivamente meno vulnerabili di altri. Questo è il caso, ad esempio, di ciò che riferiscono Sciberras *et al.* (2018)

in una meta-analisi che considera ben 122 studi, riportati in 62 pubblicazioni. Sulla base di questo studio, gli effetti della pesca a strascico sul fondale non sembrano di particolare rilevanza soprattutto in aree già sfruttate e, fra le diverse tecniche di pesca, lo strascico a divergenti risulta quella meno impattante. Sostanzialmente, una volta che la pressione della pesca ha selezionato le specie bentoniche che la tollerano, gli effetti del reiterato passaggio delle reti sul fondale sono modesti, con la comunità bentonica che recupera la sua struttura precedente (ovviamente non quella imperturbata in assoluto, persa da tempo) al più tardi in poche settimane.

Come si è detto in precedenza, aree di interdizione della pesca vengono sempre più spesso proposte come strumenti per realizzare una pesca sostenibile. Fra queste, la cosiddetta “plaice box”, un’area del Mare del Nord istituita per ridurre le catture sotto taglia di passera di mare (*Pleuronectes platessa*), si è rivelata inefficace per lo spostamento degli stadi giovanili di questa specie verso le acque rimaste aperte alla pesca. Hiddink *et al.* (2008) hanno dimostrato come la pesca a strascico creasse condizioni che avvantaggiavano i piccoli invertebrati bentonici di cui si nutre la passera di mare e che la “plaice box” ha avuto, a dispetto delle motivazioni che ne avevano determinato l’istituzione, un impatto negativo sul supporto trofico che questa componente garantiva alla popolazione sfruttata. Sulla base di un modello matematico basato sulle taglie individuali degli invertebrati bentonici (Duplisea *et al.*, 2002), è stato verificato che la produzione di questi ultimi era effettivamente bassa nelle aree non esposte all’azione delle reti a strascico, mentre era massima nelle aree su cui la pesca agiva una o due volte l’anno. Ciò ha dimostrato che una perturbazione del fondale moderata e ricorrente può migliorare il supporto trofico non solo alla specie bersaglio della pesca, ma a tutte le specie ittiche che si nutrono di piccoli invertebrati. Questo caso ha dimostrato anche che l’interdizione della pesca non è per definizione la miglior soluzione e che l’ecologia delle specie sfruttate, in questo come in altri casi, dovrebbe essere presa in attenta considerazione prima di definire misure di gestione o di conservazione.

Un recente studio di Clare *et al.* (2021) si basa sull’ipotesi che esista una relazione governata dalla temperatura fra la pressione della pesca a strascico e la capacità della comunità macrozoobentonica di rigenerare biomassa. Infatti, in generale i piccoli invertebrati di cui si alimentano molte specie ittiche crescono più velocemente con l’aumento della temperatura e quindi possono essere meno vulnerabili alla pesca a strascico e più veloci nel ricostituire la loro biomassa in acque più calde. Pertanto, l’effetto cronico della pesca a strascico sulla biomassa degli invertebrati bentonici potrebbe dipendere dalla temperatura locale delle acque e quindi essere influenzato del cambiamento climatico. Clare *et al.* (2021) hanno testato questa ipotesi su un elevato numero di siti del Mare del Nord ed hanno dimostrato l’esistenza di una correlazione positiva fra la biomassa della comunità bentonica e l’impatto della pesca nella parte più calda del bacino. In altre parole, hanno dimostrato che i fattori climatici modulano l’effetto cronico della pesca a strascico sulla biomassa degli invertebrati bentonici e quindi sul supporto trofico alle specie ittiche sfruttate.

La pesca a strascico non solo ha effetti sugli organismi che vivono sul fondale marino che sono differenti da specie a specie, ma, come nel caso appena citato, tali effetti sembrano essere regolati dalle condizioni ambientali. Per questo motivo, le aree caratterizzate da un basso livello di perturbazione naturale, che sono generalmente anche le più profonde, sono le più vulnerabili alla pesca a strascico. Uno studio di Mangano *et al.* (2013) ha preso in esame l'impatto della pesca a strascico a divergenti sugli organismi che vivono nei fondali del Mar Tirreno meridionale, utilizzando a tal fine una serie temporale di dati relativi alle specie del cosiddetto "sporco" di cale di pesca sperimentali, che è l'insieme degli organismi che, pur non essendo il bersaglio della pesca, vengono inevitabilmente catturati. In particolare, sono state rilevate differenze fra aree esposte a diversi livelli di intensità della pesca a strascico e anche rispetto ad aree in cui la pesca era interdotta. Le aree che avevano subito il massimo impatto della pesca a strascico avevano abbondanze significativamente inferiori di specie sensibili e di grande taglia, ma con una maggiore abbondanza di specie detritivore e necrofaghe resistenti agli effetti della pesca. Nel complesso, in questo caso come in altri, la pressione della pesca a strascico sembrava danneggiare alcune categorie di organismi associati al fondale, ma al tempo stesso sembrava poterne favorire altre.

8. Conclusioni

In generale, è innegabile che la pesca a strascico abbia un impatto sull'ambiente marino e sugli organismi che lo abitano, perché al prelievo di questi ultimi si aggiunge un'alterazione più o meno severa del primo. Ciò che resta da determinare caso per caso, però, è l'entità di tali effetti, che è estremamente variabile in funzione delle modalità con cui la pesca è praticata e delle condizioni al contorno. Dunque, non è possibile arrivare a delle conclusioni generali, a meno di non voler sovrasemplificare un problema complesso.

Se è vero che la pesca con attrezzi a traino, così come qualsiasi altro tipo di pesca, non può essere ad impatto ambientale nullo, è anche vero che in molti settori dei nostri mari tale impatto si è già verificato nel corso di molti decenni e, se si esclude la pesca illegale, la pesca a strascico opera oggi su fondali che sono in larga parte già ampiamente modificati rispetto al loro stato originale e adattati a questo tipo di attività, così come un campo coltivato a foraggio è di fatto un pascolo che si è adattato ad essere periodicamente sfalcato e in cui, come conseguenza, si sono affermate le specie meno sensibili allo sfalcio e più utili come foraggio. In questa situazione, fermare la pesca non riporterebbe gli ecosistemi marini allo stato che precedeva le alterazioni indotte dalla pesca, sia perché il processo di recupero non è affatto deterministico (ad esempio, sono oggi presenti nei nostri mari molte specie aliene che in assenza di disturbo possono proliferare e soppiantare le specie autoctone), sia perché lo stato in cui si trovavano gli ecosistemi marini

prima che si affermasse la pesca a strascico su grande scala non è noto se non in maniera frammentaria e quindi non esiste una condizione di riferimento che consenta valutare il recupero di cui si è detto.

Se non esistono certezze nel processo di recupero delle alterazioni ambientali causate dalla pesca a strascico, è però vero che una riduzione della pressione di pesca potrebbe comunque avere effetti positivi. Ad esempio, la maggior parte degli stock ittici dei mari italiani e, più in generale, del Mediterraneo sono sovrasfruttati e una riduzione dello sforzo di pesca potrebbe consentire loro di tornare nel medio termine a una condizione vicina alla massima resa sostenibile. D'altra parte, gli ecosistemi marini e gli stock ittici che ne fanno parte non subiscono soltanto l'impatto delle attività di pesca, ma sono esposti a molte altre pressioni. Poiché è molto difficile isolare l'effetto di una specifica sorgente di perturbazione su ecosistemi complessi e caratterizzati da un gran numero di interazioni fra le loro componenti, è spesso difficile per i ricercatori stabilire quale sia l'effetto diretto della pressione di pesca. Si pensi, ad esempio, all'effetto dei cambiamenti climatici o dell'inquinamento ed al modo in cui essi possono modulare le risposte biotiche alle perturbazioni generate dalle attività di pesca.

Comunque, è certo che la pesca a strascico ha un effetto distruttivo sulle specie di grande taglia e caratterizzate da un ciclo vitale lungo, sia che facciano parte dell'epifauna vagile, sia che si tratti di organismi sessili. Molto minore è l'effetto sugli invertebrati di piccola taglia, molto meno sensibili all'impatto meccanico delle reti o degli attrezzi da pesca a traino. Per questa componente, come si è già detto, esistono evidenze di un incremento della biomassa e della diversità in risposta alla pressione della pesca a strascico.

Quindi, se si punta alla conservazione degli ecosistemi marini, non c'è dubbio che la pesca a strascico rappresenti una minaccia, soprattutto nel caso degli ecosistemi in cui sono presenti specie vulnerabili. Questo è un problema legato, oltre che alla pesca illegale, anche alla nostra incompleta conoscenza della natura dei fondali, per cui, pur essendo interdetta su alcune formazioni biotiche (es. sul coralligeno), la pesca può comunque produrre danni se la posizione delle aree vulnerabili non è formalmente definita e tradotta in specifici divieti. In assenza di informazioni di dettaglio, poiché le aree profonde sono anche quelle meno conosciute, non è un caso che la pesca strascico sia stata proibita ovunque oltre i 1000 m, così come lo è nelle acque strettamente costiere.

Se si guarda al problema dell'impatto della pesca in una prospettiva più ampia, se non a scala globale almeno a scala mediterranea, altri elementi, oltre alle alterazioni ambientali ormai cronicizzate dovrebbero entrare in gioco. Anche lasciando da parte l'impatto socio-economico che potrebbe derivare da una ulteriore compressione delle attività di pesca nel nostro Paese, già in flessione da tempo, non bisogna trascurare il fatto che la domanda di prodotti ittici non solo è difficilmente comprimibile, ma è addirittura in crescita. Inoltre, qualunque fonte di proteine animali diversa dalla pesca ha un impatto ambientale complessivamente maggiore. Dunque, l'effetto di ulteriori vincoli alle attività di pesca italiane ed europee porterebbe inevitabilmente ad uno spostamento della pressione

della pesca verso altre aree del Mediterraneo o del pianeta, con costi sociali ed economici per le nostre marinerie e con costi ambientali pagati da altri, in altre regioni. Per esempio, si aprirebbero allo sfruttamento aree che oggi sono imperturbate o soggette ad una pressione di pesca ancora modesta, alterando ecosistemi ancora integri. In aggiunta, lo spostamento della pressione di pesca avverrebbe verso aree in cui norme e controlli a protezione dell'ambiente non esistono o sono meno stringenti, così come non sono regolate le emissioni, la sicurezza della filiera produttiva, la catena del freddo, la sicurezza sul lavoro, il lavoro minorile ed altro ancora.

In conclusione, la pesca a strascico ha effetti devastanti sugli ecosistemi non ancora perturbati dall'uomo e in questi casi l'unica politica ammissibile è il divieto di praticarla. Dove però l'ecosistema è già profondamente modificato ed esposto anche a perturbazioni di altra natura, il danno ambientale può essere considerato come l'acqua contenuta in un secchio pieno, il cui stato non cambia se si versa altra acqua, che non potrà riempire ulteriormente il secchio, ma solo tracimare. A differenza del secchio, che potrebbe essere svuotato con certezza del risultato, la chiusura della pesca non solo porterebbe alla riallocazione del suo impatto in altre regioni del pianeta, ma potrebbe avere effetti locali imprevedibili, per esempio favorendo l'affermazione di specie aliene e quindi alterando in maniera differente gli stessi ecosistemi che si vorrebbero restaurare. Dunque, in un'ottica olistica e globale, non gioverebbe interdire la pesca a strascico nelle aree dei nostri mari in cui essa è oggi già praticata, al netto di quelle in cui si dovesse scoprire la presenza di formazioni biotiche vulnerabili. Non gioverebbe questo tipo di interdizione in mare così come non gioverebbero simili provvedimenti negli ecosistemi terrestri in cui la presenza umana ha forgiato la natura nelle forme che oggi conosciamo, come gli agroecosistemi delle grandi pianure o le montagne gestite per il taglio del bosco e per il pascolo. Al contrario, in questi casi sappiamo che dove l'azione dell'uomo cessa si verificano fenomeni di degrado. Nel caso specifico della pesca a strascico, inoltre, a meno di non scoprire fonti di proteine meno impattanti della pesca, ogni forma di interdizione basata su motivazioni più ideologiche che ecologiche dovrebbe essere evitata, a meno di non voler spingere gli inevitabili impatti ambientali verso aree del pianeta meno tutelate e verso ecosistemi ancora indisturbati.

9. Bibliografia

Althaus F., Williams A., Schlacher T. A., Kloser R. J., Green M. A., Barker B. A., Bax N. J., Brodie P., Schlacher-Hoenlinger M. A., 2009. Impacts of bottom trawling on deep-coral ecosystems of seamounts are long-lasting. *Marine Ecology Progress Series*, 397: 279–294.

Amoroso, Ricardo O., Pitcher, C.R., Rijnsdorp, A.D., McConnaughey, R.A., Parma, A.M., Suuronen, P., Eigaard, O.R., Bastardie, F., Hintzen, N.T., Althaus, F., Baird, S.J.,

Black, J., Buhl-Mortensen, L., Campbell, A.B., Catarino, R., Collie, J., Cowan, J.H., Durholtz, D., Engstrom, N., Fairweather, T.P., Fock, H.O., Ford, R., Gálvez, P.A., Gerritsen, H., Góngora, M.E., González, J.A., Hiddink, J.G., Hughes, K.M., Intelmann, S.S., Jenkins, C., Jonsson, P., Kainge, P., Kangas, M., Kathena, J.N., Kavadas, S., Leslie, R.W., Lewis, S.G., Lundy, M., Makin, D., Martin, J., Mazor, T., Gonzalez-Mirelis, G., Newman, S.J., Papadopoulou, N., Posen, P.E., Rochester, W., Russo, T., Sala, A., Semmens, J.M., Silva, C., Tsolos, A., Vanelslander, B., Wakefield, C.B., Wood, B.A., Hilborn, R., Kaiser, M.J., Jennings, S., 2018. Bottom trawl fishing footprints on the world's continental shelves. *Proc. Natl. Acad. Sci. U.S.A.* 115.

Ardizzone, G.D., Belluscio, A., Maiorano, L., 2006. Long-term change in the structure of a *Posidonia oceanica* landscape and its reference for a monitoring plan. *Marine Ecology*, 27, 299–309.

Clare, D.S., Robinson, L.A., Birchenough, S.N.R., 2021. A temperature-dependent relationship between benthic invertebrate biomass and trawling pressure. *ICES Journal of Marine Science* 78, 82–88.

Clarke, J., Milligan, R.J., Bailey, D.M., Neat, F.C., 2015. A Scientific Basis for Regulating Deep-Sea Fishing by Depth. *Current Biology* 25, 2425–2429.

Duplisea, D.E., Jennings, S., Warr, K.J., Dinmore, T.A., 2002. A size-based model of the impacts of bottom trawling on benthic community structure 59, 11.

Eigaard, O.R., Bastardie, F., Hintzen, N.T., Buhl-Mortensen, L., Buhl-Mortensen, P., Catarino, R., Dinesen, G.E., Egekvist, J., Fock, H.O., Geitner, K., Gerritsen, H.D., González, M.M., Jonsson, P., Kavadas, S., Laffargue, P., Lundy, M., Gonzalez-Mirelis, G., Nielsen, J.R., Papadopoulou, N., Posen, P.E., Pulcinella, J., Russo, T., Sala, A., Silva, C., Smith, C.J., Vanelslander, B., Rijnsdorp, A.D., 2017. The footprint of bottom trawling in European waters: distribution, intensity, and seabed integrity. *ICES Journal of Marine Science* 74, 847–865.

Gephart, J.A., Henriksson, P.J.G., Parker, R.W.R. et al. Environmental performance of blue foods. *Nature* 597, 360–365 (2021).

Gibbs, P., Collins, A., Collett, L., 1980. Effect of otter prawn trawling on the macrobenthos of a sandy substratum in a New South Wales estuary. *Mar. Freshwater Res.* 31, 509.

Grafton, R.Q., L.K. Sandal, S.I. Steinshamn (2000). How to improve the management of renewable resources: The case of Canada's northern Cod Fishery. *American Journal of Agricultural Economics* 82: 570–580.

Hiddink, J.G., Rijnsdorp, A.D., Piet, G., 2008. Can bottom trawling disturbance increase food production for a commercial fish species? *Can. J. Fish. Aquat. Sci.* 65, 1393–1401.

Jones, P., 2018. The long 'lost' history of bottom trawling in England, c.1350–1650. *International Journal of Maritime History* 30, 201–217.

Kennelly, S.J., Broadhurst, M.K., 2002. By-catch begone: changes in the philosophy of fishing technology. *Fish and Fisheries*, 3: 340–355.

Ludwig, D., Hilborn, R., Walters, C., 1993. Uncertainty, Resource Exploitation, and Conservation: Lessons from History. *Science* 260, 17–36.

Ludwig, D., Hilborn, R., Walters, C., 1993. Uncertainty, Resource Exploitation, and Conservation: Lessons from History. *Science* 260, 17–36.

Mangano, M., Kaiser, M., Porporato, E., Spanò, N., 2013. Evidence of trawl disturbance on mega-epibenthic communities in the Southern Tyrrhenian Sea. *Mar. Ecol. Prog. Ser.* 475, 101–117.

Pauly D., Zeller D., Palomares M.L.D. (Editors), 2020. *Sea Around Us Concepts, Design and Data* (seararoundus.org).

Pauly, D., Christensen, V., Guénette, S., Pitcher, T.J., Sumaila, U.R., Walters, C.J., Watson, R., Zeller, D., 2002. Towards sustainability in world fisheries. *Nature* 418, 689–695.

Rijnsdorp, A.D., Bastardie, F., Bolam, S.G., Buhl-Mortensen, L., Eigaard, O.R., Hamon, K.G., Hiddink, J.G., Hintzen, N.T., Ivanović, A., Kenny, A., Laffargue, P., Nielsen, J.R., O’Neill, F.G., Piet, G.J., Polet, H., Sala, A., Smith, C., van Denderen, P.D., van Kooten, T., Zengin, M., 2016. Towards a framework for the quantitative assessment of trawling impact on the seabed and benthic ecosystem. *ICES Journal of Marine Science* 73, i127–i138.

Roberts, C., 2007. *The Unnatural History of the Sea*. Washington, D.C.: Island Press/Shearwater Books.

Sala, E., Mayorga, J., Bradley, D., Cabral, R. B., Atwood, T. B., Auber, A., et al. (2021). Protecting the global ocean for biodiversity, food and climate. *Nature*, 592(7854), 397–402.

Schijns, R., Froese, R., Hutchings, J. A., and Pauly, D. (2021). Five centuries of cod catches in Eastern Canada. *ICES Journal of Marine Science*, 78: 2675-2683.

Sciberras, M., Hiddink, J.G., Jennings, S., Szostek, C.L., Hughes, K.M., Kneafsey, B., Clarke, L.J., Ellis, N., Rijnsdorp, A.D., McConnaughey, R.A., Hilborn, R., Collie, J.S., Pitcher, C.R., Amoroso, R.O., Parma, A.M., Suuronen, P., Kaiser, M.J., 2018. Response of benthic fauna to experimental bottom fishing: A global meta-analysis. *Fish Fish* 19, 698–715.

Steadman, D., Thomas, J.B., Villanueva, V.R., Lewis, F., Pauly, D., Deng Palomares, M.L., Bailly, N., Levine, M., Virdin, J., Rocliffe, S., 2021. New perspectives on an old fishing practice: Scale, context and impacts of bottom trawling. *Our Shared Seas*, Report 44.

LE NORME INTERNAZIONALI IN MATERIA DI PESCA CON RETI DERIVANTI

*Tullio Scovazzi**

SOMMARIO: 1. Un metodo di pesca altamente indiscriminato e dannoso. – 2. I trattati rilevanti. – 3. La normativa dell’Unione europea. – 4. Considerazioni conclusive.

1. Un metodo di pesca altamente indiscriminato e dannoso

Come già indicato dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite nella Risoluzione 44/225 del 22 dicembre 1989¹, l’uso di reti derivanti (o reti da posta derivanti, dette anche in Italia “spadare”)², che sono lasciate galleggiare in posizione verticale sulla superficie dell’acqua, è un metodo di pesca altamente indiscriminato e dannoso. Insieme alle specie oggetto di pesca commerciale, ad esempio i grandi migratori come il tonno e il pesce spada, rimangono impigliati nelle reti derivanti anche altri animali, appartenenti a specie protette di mammiferi, uccelli e rettili marini. Per di più, le reti derivanti abbandonate in mare (volontariamente o involontariamente) continuano a intrappolare prede e contribuiscono all’inquinamento marino da materie plastiche.

Con la Risoluzione 44/225, l’Assemblea Generale ha riaffermato la norma in base alla quale tutti gli Stati hanno l’obbligo di cooperare sul piano globale e regionale per la conservazione e la gestione delle risorse dell’alto mare e di prendere misure le misure che siano a tal fine necessarie. Nell’occasione, l’Assemblea Generale ha raccomandato l’adozione di una moratoria sulla pesca con reti derivanti di grande scala entro il 30 giugno 1992.

La presa di posizione è stata ribadita dalla Risoluzione 45/197 del 21 dicembre 1990, che, tra l’altro, pone in evidenza l’impatto delle reti derivanti sui mari chiusi o semi-chiusi, come il Mediterraneo, e dalla Risoluzione 46/215 del 20 dicembre 1991, con la quale l’Assemblea Generale

“Calls upon all members of the international community to implement resolutions 44/225 and 45/197 by, inter alia, taking the following actions: (...)”

* Già professore ordinario di diritto internazionale in alcune università italiane.

¹ Sulle prime manifestazioni della questione delle reti derivanti v. M. SAVINI, “La réglementation de la pêche en haute mer par l’Assemblée Générale des Nations Unies – A propos de la résolution 44/225 sur les grands filets maillants dérivants”, in *Annuaire Français de Droit International*, 1990, p. 777; T. SCOVAZZI, *La pesca con reti derivanti nel Mediterraneo*, in *Rivista Giuridica dell’Ambiente*, 1992, p. 523.

² Una definizione di rete da posta derivante si trova nel Regolamento dell’Unione europea 2019/1241 del 20 giugno 2019 (v. *infra*, par. 3): “una rete mantenuta in superficie o a una certa distanza da essa per mezzo di galleggianti e lasciata alla deriva sotto l’azione delle correnti, liberamente o insieme all’imbarcazione a cui può essere fissata. Può essere munita di dispositivi volti a stabilizzare la rete o a limitarne la deriva” (art. 6, n. 24).

(c) ensure that a global moratorium on all large scale pelagic drift-net fishing is fully implemented on the high seas of the world's oceans and seas, including enclosed seas and semi-enclosed seas, by 31 December 1992" (par. 3).

La moratoria sulle reti derivanti è stata riaffermata varie volte. Per esempio, con la Risoluzione 51/36, adottata il 31 gennaio 1997, l'Assemblea Generale ha notato che un crescente numero di Stati e di organizzazioni internazionali di pesca ha adottato norme per dare attuazione alla Risoluzione 46/215 e ha chiesto agli Stati che non lo avevano ancora fatto di assicurare la piena attuazione della risoluzione stessa e di stabilire sanzioni appropriate per condotte contrarie al suo contenuto³.

La situazione di pericolo per l'ambiente marino causata dalle reti pelagiche derivanti purtroppo persiste. Nella più recente risoluzione sulla pesca sostenibile (Risoluzione 77/118 del 9 dicembre 2022), l'Assemblea Generale, pur riconoscendo gli sforzi per attuare la moratoria,

"Expresses concern that, despite the adoption of General Assembly resolution 46/215, the practice of large-scale pelagic drift-net fishing still exists and remains a threat to living marine resources;

Urges States, individually and through regional fisheries management organizations and arrangements, to adopt effective measures, or strengthen existing measures, to implement and enforce the provisions of resolution 46/215 and subsequent resolutions on large-scale pelagic drift-net fishing in order to eliminate the use of large-scale pelagic drift nets in all seas and oceans, which means that efforts to implement resolution 46/215 should not result in the transfer to other parts of the world of drift nets that contravene the resolution;

Also urges States, individually and through regional fisheries management organizations and arrangements, to adopt effective measures, or strengthen existing measures, to implement and enforce the present global moratorium on the use of large-scale pelagic drift nets on the high seas, and calls upon States to ensure that vessels flying their flag that are duly authorized to use large-scale drift nets in waters under their national jurisdiction do not use such gear for fishing while on the high seas" (par. da 143 a 145).

Gli obiettivi delle risoluzioni dell'Assemblea Generale, che di per sé non hanno valore obbligatorio⁴, sono ripresi in vari trattati internazionali e legislazioni nazionali.

Per esempio, secondo la Convenzione per il divieto di pesca con reti derivanti lunghe nel Pacifico del Sud (Wellington, 1989), le parti s'impegnano a vietare ai loro cittadini e alle navi che battono la loro bandiera di usare reti derivanti nell'area di applicazione della convenzione. In particolare,

"1. Each Party undertakes:

(a) not to assist or encourage the use of driftnets within the Convention Area; and

(b) to take measures consistent with international law to restrict driftnet fishing activities within the Convention Area, including but not limited to:

³ La Risoluzione 51/36 prende nota del rapporto del Segretario Generale delle Nazioni Unite *Large-Scale Pelagic Driftnet Fishing and its Impact on the Living Marine Resources of the World's Oceans and Seas*, doc. A/51/404 del 25 settembre 1996.

⁴ Cfr. l'art. 10 della Carta delle Nazioni Unite (San Francisco, 1945).

(i) prohibiting the use of driftnets within areas under its fisheries jurisdiction; and

(ii) prohibiting the transshipment of driftnet catches within areas under its jurisdiction.

2. Each Party may also take measures consistent with international law to:

(a) prohibit the landing of driftnet catches within its territory;

(b) prohibit the processing of driftnet catches in facilities under its jurisdiction;

(c) prohibit the importation of any fish or fish product, whether processed or not, which was caught using a driftnet;

(d) restrict port access and port servicing facilities for driftnet fishing vessels; and

(e) prohibit the possession of driftnets on board any fishing vessel within areas under its fisheries jurisdiction.

3. Nothing in this Convention shall prevent a Party from taking measures against driftnet fishing activities which are stricter than those required by the Convention” (art. 3)⁵.

Nel caso delle legislazioni nazionali, rilevante è l'*High Seas Driftnet Fisheries Act* (legge degli Stati Uniti 102-582 del 2 novembre 1992). Questa legge prevede un divieto permanente di “usare pratiche di pesca distruttive, in particolare l’uso di reti derivanti di grande scala, da parte di persone o navi che pescano oltre la zona economica esclusiva di ogni Stato”. La legge dà al Segretario del Commercio americano il potere di identificare uno Stato i cui cittadini o navi svolgono tale tipo di pesca e, se le consultazioni per porre fine ad essa non hanno successo, autorizza il Presidente degli Stati Uniti a dare istruzioni al Segretario del Tesoro di vietare l’importazione negli Stati Uniti di pesce e prodotti della pesca che provengono dallo Stato in questione⁶.

2. I trattati rilevanti

Oltre alla già richiamata Convenzione di Wellington⁷, diversi trattati riguardano, direttamente o indirettamente, le reti derivanti. Si passeranno qui di seguito in rassegna quelli che si applicano a tutti i mari in generale o al Mare Mediterraneo in particolare.

A) La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Montego Bay,

⁵ Secondo la convenzione, “driftnet” “means a gillnet or other net or a combination of nets which is more than 2.5 kilometres in length the purpose of which is to enmesh, entrap or entangle fish by drifting on the surface of or in the water” (art. 1).

⁶ Sulle consultazioni tenute nel 1996 da Italia e Stati Uniti a causa della pesca con reti derivanti nel Mediterraneo da parte di navi battenti la bandiera italiana v. T. SCOVAZZI, *The Enforcement in the Mediterranean of United Nations Resolutions on Large-Scale Driftnet Fishing*, in *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 1998, p. 377.

⁷ *Supra*, par. 1.

1982)⁸ non contiene disposizioni specifiche sulle reti derivanti. Tuttavia, essa prevede in generale l'obbligo di tutti gli Stati di prendere le misure che siano necessarie per la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (art. 117)⁹. Nel caso della zona economica esclusiva, l'UNCLOS dà agli Stati costieri il diritto di adottare misure per la conservazione di tali risorse, comprese quelle relative al tipo di reti (art. 62, par. 4, c). Inoltre, l'UNCLOS contiene due disposizioni che danno agli Stati il diritto di adottare un regime più rigoroso per la conservazione dei mammiferi marini (art. 66 e 120), specie che possono essere particolarmente pregiudicate dalle reti derivanti.

B) L'Accordo per l'attuazione delle disposizioni dell'UNCLOS relative alla conservazione e gestione dei banchi di pesce transnazionali e altamente migratori (New York, 1995) contiene, tra l'altro, norme che riguardano le reti derivanti, sia pure senza menzionarle espressamente. Ad esempio, esso prevede che al fine di conservare le specie altamente migratrici – e i cetacei rientrano in tali specie¹⁰ – gli Stati che pescano in alto mare devono minimizzare le catture di specie non oggetto di pesca, siano esse specie di pesci o di altri animali marini, mediante l'uso di reti selettive (art. 5, f).

C) Sul piano regionale, è applicabile nel Mare Mediterraneo e nel Mar Nero l'Accordo che istituisce la Commissione Generale della Pesca per il Mediterraneo (Roma, 1949; più volte in seguito emendato)¹¹. Suo obiettivo è assicurare la conservazione e l'uso sostenibile, a livello biologico, sociale, economico e ambientale, delle risorse viventi marine.

La Commissione, detta GFCM, può adottare raccomandazioni che hanno varie finalità, quali minimizzare l'impatto delle attività di pesca sulle risorse viventi marine e i loro ecosistemi, stabilire zone di restrizione della pesca per la protezione di ecosistemi marini vulnerabili, prevenire, impedire ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (cosiddetto *IUU fishing*) (art. 8, b). Tali raccomandazioni, adottate con la maggioranza di due terzi delle parti presenti e votanti, hanno carattere vincolante: le parti sono obbligate a dare loro effetto, trasponendole nella normativa nazionale appropriata, a meno che non abbiano formulato un'obiezione nel termine di 120 giorni dalla data della loro notificazione (art. 13, par. 3).

Nel 1997, la GFCM ha adottato la Raccomandazione 22/1997/1 sui limiti all'uso di reti derivanti. In base alla sopra richiamata Risoluzione 44/225 dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite¹² e considerando che l'espansione incontrollata e la crescita della pesca con reti derivanti può comportare seri svantaggi in termini di un

⁸ Qui di seguito: UNCLOS.

⁹ Cfr. D. VIGNES, G. CATALDI, R. CASADO RAIGÓN, *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, 2000; N. FERRI, *Conflicts over the Conservation of Marine Living Resources – Third States, Governance, Fragmentation and Other Recurring Issues in International Law*, Torino, 2015; S. VEZZANI, *Jurisdiction in International Fisheries Law – Evolving Trends and New Challenges*, Milano, 2020.

¹⁰ Cfr. l'allegato I all'UNCLOS.

¹¹ L'Accordo è stato negoziato nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO).

¹² *Supra*, par. 1.

incremento dello sforzo di pesca e un aumento di catture incidentali di specie diverse da quelle oggetto di pesca, la GFCM ha vietato, tra l'altro, l'uso o la tenuta a bordo di reti derivanti la cui lunghezza individuale o totale sia superiore a 2,5 km:

“1. No vessel flying the flag of a Contracting Party of GFCM may keep on board, or use for fishing, one or more driftnets whose individual or total length is more than 2.5 kilometres;

2. Throughout the fishing referred to in paragraph 1, the net must, if it is longer than one kilometre, remain attached to the vessel. However, within the 12 mile coastal band, a vessel may detach itself from the net, provided it keeps it under constant observation”.

Alle misure specificamente rivolte alle reti derivanti, si sono aggiunte in seguito altre misure della GFCM, dirette più in generale a prevenire le catture incidentali di cetacei nel corso di attività di pesca (Raccomandazione 36/2012/2, Risoluzione 43/2019/2, Raccomandazione 44/2021/15)¹³.

D) La Commissione Internazionale per la Conservazione dei Tonni Atlantici, detta ICCAT e istituita dalla relativa Convenzione (Rio de Janeiro, 1966), esercita una competenza in materia di pesca del tonno e di specie simili al tonno nell'Oceano Atlantico e nei mari ad esso collegati, come il Mare Mediterraneo e il Mar Nero.

Nel 1996, l'ICCAT ha adottato la Risoluzione 96-15 sulle reti derivanti pelagiche di grande scala, che invita le parti ad applicare interamente le risoluzioni in materia dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite. In particolare, l'ICCAT

“reiterates its serious concern about the potential negative impacts that large-scale pelagic driftnet fishing can have on the marine resources of the Atlantic Ocean and Mediterranean Sea, and its intention to carefully monitor the repercussions of this fishing on these stocks; (...) appeals to all its Contracting Parties to apply these Resolutions [= General Assembly Resolutions 44/225, 45/197 and 46/215], in their entirety (...);

appeals to all its Contracting Parties to commit themselves immediately as concerns their application, assuring that their nationals and their fishing vessels comply with Resolution 46/215, to provide all the necessary data relative to these fisheries in order that the scientists can study the effects of the utilization of these gears, and imposing adequate sanctions on their nationals and on their fishing vessels that act contrary to the terms of Resolution 46/215”.

Nel 2003, l'ICCAT ha adottato la Raccomandazione 03/04, relativa al pesce spada del Mediterraneo, che chiede alle parti e agli Stati che con esse cooperano di proibire l'uso di reti derivanti per la pesca di grandi pelagici nel Mediterraneo.

E) La Convenzione sulla conservazione della vita selvatica e gli habitat naturali europei (Berna, 1979) vieta l'uso di tutti i mezzi indiscriminati di cattura e di uccisione delle specie elencate nell'Appendice III, in particolare i mezzi specificati nell'Appendice IV (art. 8). Tutte le specie di cetacei sono protette dall'Appendice III e tutte le reti sono vietate dall'Appendice IV, se applicate per catture o uccisioni su

¹³ Cfr. P. CARPENTIERI, A. NASTASI, M. SESSA, A. SROUR (eds.), *Incidental Catch of Vulnerable Species in Mediterranean and Black Sea Fisheries: A Review*, GFCM Studies and Reviews No. 101, Rome, 2021.

grande scala o non selettive.

F) In base al Protocollo concernente le aree specialmente protette e la diversità biologica nel Mediterraneo (Barcellona, 1995), concluso nel quadro della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e della regione costiera del Mediterraneo (Barcellona, 1976; emendata nel 1995), le parti sono tenute ad assicurare la massima protezione e ripresa delle specie elencate nell'Allegato II (lista delle specie in pericolo o minacciate), che include diciannove specie di mammiferi marini. Questo obiettivo dovrebbe essere perseguito tramite l'adozione a livello nazionale di misure quali il controllo e, se appropriato, il divieto di cattura, possesso e uccisione, anche se, nella misura del possibile, avvenuti in modo incidentale (art. 12, par. 2, e art. 11, par. 3).

G) Il trattato che prevede il regime più rigoroso in tema di reti derivanti è l'Accordo sulla conservazione dei cetacei del Mar Nero del Mare Mediterraneo e dell'area atlantica contigua (Monaco, 1996; detto ACCOBAMS)¹⁴.

L'ACCOBAMS obbliga le parti a prendere misure coordinate per raggiungere e mantenere uno stato di conservazione favorevole per i cetacei (art. II, par. 1). Tali misure si applicano nelle acque sottoposte alla giurisdizione o sovranità delle parti¹⁵, come pure in alto mare, per quanto riguarda le navi battenti la bandiera di una parte o registrate nel suo territorio (art. II, par. 3). L'uso e l'abbandono di reti non selettive è indicato nel preambolo tra i fattori che incidono negativamente sullo stato di conservazione dei cetacei.

In particolare, l'Allegato 2, par. 1¹⁶, prevede, tra l'altro, il divieto di tenuta a bordo o di uso di reti derivanti:

“Parties to this Agreement shall adopt the necessary legislative, regulatory or administrative measures to give full protection to cetaceans in waters under their sovereignty and/or jurisdiction and outside these waters in respect of any vessel under their flag or registered within their territory engaged in activities which may affect the conservation of cetaceans. To this end, Parties shall:

a) work out and implement measures to minimize the fishing negative effects on the conservation of cetaceans. Most particularly, no vessels will be authorized to keep on board or to use any drift nets;

b) introduce or amend regulations with a view to preventing fishing gear from being discarded or left adrift at sea, and to require the immediate release of cetaceans caught incidentally in fishing gear in conditions that assure their survival; (...).”

¹⁴ L'ACCOBAMS è entrato in vigore il 1° giugno 2001. 24 Stati ne sono oggi parte (Albania, Algeria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Georgia, Grecia, Italia, Libano, Libia, Malta, Marocco, Monaco, Montenegro, Portogallo, Romania, Slovenia, Siria, Spagna, Tunisia, Turchia, Ucraina). Su tale accordo v. Scovazzi, *The Agreement on the Conservation of Cetaceans of the Black Sea, the Mediterranean Sea and the Contiguous Atlantic Area*, in Mekouar & Prieur (coord.), *Droit, humanité et environnement – Mélanges en l'honneur de Stéphane Doumbé-Billé*, Bruxelles, 2020, p. 589.

¹⁵ Come tali si devono intendere le acque marittime interne, il mare territoriale e la zona economica esclusiva (o, nel caso di alcuni Stati mediterranei, la zona di pesca o la zona di protezione ecologica).

¹⁶ Gli allegati all'ACCOBAMS formano una sua parte integrante (art. I, par. 5).

Si noti che il divieto di reti derivanti, diversamente che in altri strumenti, è formulato nell'ACCOBAMS in modo assoluto, indipendentemente dalla lunghezza di tali reti e dalle specie oggetto di pesca. All'origine, la seconda frase del sotto-par. a, del par. 1 dell'Allegato II era formulata in modo diverso ("In particular, no vessel shall be allowed to keep on board, or use for fishing, one or more drift nets whose individual or total length is more than 2.5 kilometres"). Nel 2007, il testo della disposizione è stato emendato nella versione attuale per i motivi indicati nel preambolo della Risoluzione A/3.1 della terza riunione delle parti¹⁷:

"Worried by the fact that this device is still under use in the agreement's area on the contrary of the measures of conservation adopted to an international and regional level;

Reminding the Scientific Committee conclusions pointing out the ban on use of mesh and drift nets which represent serious threats for the cetacean population in the Agreement area;

Bearing in mind that the Scientific Committee recommends to forbid the use of mesh and drift nets whatever can be their size in the Agreement area".

Come indicato nel rapporto della riunione,

"The representative of Tunisia emphasized that his country had proposed the amendment in order to bring the Agreement in line with other international instruments and the recommendations of the Scientific Committee by banning the use of drift nets, regardless of length"¹⁸.

Le misure modello sulla conservazione dei cetacei, adottate nel 2010 dalla quarta riunione delle parti con Risoluzione 4.19, contengono norme che riflettono il divieto di reti derivanti:

"It is unlawful to keep on board or to use any drift nets" (art. 4).

1. The possession on board of drift nets is sanctioned.

2. The use of drift nets is sanctioned" (art. 28)¹⁹.

Da ultimo, la Risoluzione 8.9, adottata nel corso dell'ottava riunione delle parti (2022), ribadisce le preoccupazioni per il persistente uso di reti derivanti nell'area di applicazione dell'ACCOBAMS, rinnova l'invito alle parti a colpire i trasgressori con sanzioni di adeguata gravità, comprese sanzioni accessorie come la confisca delle reti, e nota che misure d'indennizzo per la dismissione di reti derivanti e la riconversione di pescherecci possono essere utili strumenti per rafforzare il rispetto delle norme:

"The Meeting of the Parties, (...)

¹⁷ Gli emendamenti agli allegati dell'ACCOBAMS sono adottati ed entrano in vigore in base a una procedura semplificata (v. art. X, par. 4 e 5).

¹⁸ *Report of the Third Meeting of the Contracting Parties to ACCOBAMS*, par. 79. L'emendamento è entrato in vigore il 22 marzo 2008.

¹⁹ Le misure modello contengono la seguente definizione di rete derivante: "['Drift net' means any gillnet held on the sea surface or at a certain distance below it by floating devices, drifting with the current, either independently or with the boat to which it may be attached. It may be equipped with devices aiming to stabilize the net or to limit its drift]" (art. 1, par. 8; ci si può chiedere perché la definizione sia tra parentesi quadre).

3. Reiterates its concern that the use of drift nets that are not in compliance with relevant legal provisions continue to cause mortality of several species of cetaceans in the ACCOBAMS Area, and urges that national legislation regulating such fishing gear be timely implemented and enforced by Parties;

4. Urges Parties to ensure that their national legislation is in full accordance with the relevant treaties and regulations and that transgressors are sanctioned by penalties of sufficient gravity to deter violations, including accessory measures, such as confiscation of illegal nets, in accordance with national legislations;

5. Notes that programmes of compensation for dismissal of driftnets and reconversion of fishing vessels may be useful in promoting compliance with the rules on driftnets, as well as the use of modern technologies aimed at tracing the use of drift-nets”.

H) Con un accordo adottato a Roma nel 1999, Francia, Italia e Monaco hanno creato un santuario per la protezione dei mammiferi marini (cosiddetto santuario Pelagos) che si estende per circa 87.500 km² di acque situate tra le coste continentali dei tre Stati e le isole di Corsica e di Sardegna²⁰. Le acque del santuario sono abitate da varie specie di mammiferi marini, in particolare la balenottera comune (*Balaenoptera physalus physalus*), il capodoglio (*Physeter macrocephalus*), lo zifio (*Ziphius cavirostris*), il globicefalo (*Globicephala melas*), la stenella striata (*Stenella coeruleoalba*), il delfino comune (*Delphinus delphis delphis*), il tursiope (*Tursiops truncatus truncatus*) e il grampo (*Grampus griseus*)²¹.

Le parti si impegnano a prendere nel santuario le misure appropriate per garantire uno stato di conservazione favorevole dei mammiferi marini, proteggendoli, insieme al loro habitat, dagli impatti negativi diretti o indiretti delle attività umane (art. 4). In particolare, nel santuario le parti “si conformano alla normativa internazionale e della Comunità europea, in particolare per quanto riguarda l'utilizzo e la detenzione dello strumento da pesca denominato ‘rete derivante’” (art. 7, b).

3. La normativa dell'Unione europea

Disposizioni in materia di reti derivanti si trovano anche nel diritto dell'Unione europea, che è applicabile nelle acque sottoposte alla sovranità o giurisdizione degli Stati membri e, in alto mare, alle navi registrate in uno Stato membro. Come è noto, gli Stati membri hanno conferito all'Unione la competenza esclusiva per quanto riguarda la conservazione e gestione delle risorse della pesca e determinate competenze per quanto riguarda la protezione e preservazione dell'ambiente marino²².

²⁰ Sull'accordo cfr. M. LE HARDY, “La protection des mammifères marins en Méditerranée – L'accord créant le sanctuaire corso-liguro-provençal”, in G. CATALDI (dir.), *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube du 21^e siècle*, Bruxelles, 2002, p. 241; T. SCOVAZZI, *The Mediterranean Marine Mammals Sanctuary*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, p. 132.

²¹ Cfr. G. NOTARBARTOLO DI SCIARA & A.M. TONAY, *Conserving Whales, Dolphins and Porpoises*, Monaco, 2021.

²² Cfr. J.M.S. SOBRINO HEREDIA, “La presencia de la Unión Europea en el desarrollo del derecho

Il 22 gennaio 1992, l'allora Comunità europea ha adottato il Regolamento n. 345/92 (ora non più in vigore), che vietava di tenere a bordo o effettuare attività di pesca con una o diverse reti da posta derivante, la cui lunghezza individuale o addizionata era superiore a 2,5 chilometri (art. 1, n. 8). Il divieto è stato riaffermato dal Regolamento n. 894/97 del 29 aprile 1997 (ora non più in vigore) e, con modifiche, dal Regolamento n. 1239/98 dell'8 giugno 1998 (ora non più in vigore).

In materia di reti derivanti, il regime comunitario ha dato luogo alla sentenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee del 29 ottobre 2009 nella causa C-249/08, con la quale la Corte ha accertato che, nel periodo oggetto del procedimento (tra il 1993 e il 2005), “la detenzione a bordo e l’impiego, da parte dei pescatori italiani, di reti da posta derivanti di cui è vietato l’uso erano frequenti, abituali e ampiamente diffusi”²³, che “la sorveglianza e il controllo delle attività di pesca non erano efficacemente garantiti dalle autorità italiane”²⁴ e che “nella normativa italiana non esistevano disposizioni che vietassero chiaramente la detenzione a bordo di reti da posta derivanti di cui è vietato l’uso e prevedessero sanzioni per le violazioni del divieto medesimo”²⁵. Pertanto, l’Italia era “venuta meno ai propri obblighi di avviare azioni amministrative o penali sufficientemente efficaci per sanzionare i responsabili delle violazioni della normativa in materia di pesca mediante reti da posta derivanti e per privarli effettivamente dei benefici economici ricavati dalle infrazioni medesime”²⁶. Proprio in adeguamento alla sentenza, l’art. 13 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010) prevede, tra l’altro, che i divieti e le sanzioni disposti dalla legislazione italiana sulla pesca riguardino non solo gli apparecchi di pesca usati, ma anche quelli detenuti²⁷.

La più recente normativa dell’Unione europea sulle reti derivanti è contenuta nel Regolamento n. 2019/1241 del 20 giugno 2019 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche²⁸, in seguito più volte emendato. Le misure previste dal regolamento intendono “garantire che le catture accidentali di specie marine sensibili, (...) che derivano dalle attività di pesca, siano ridotte al minimo e se possibile eliminate, in modo da non costituire una minaccia per lo stato di conservazione delle specie” (art. 3, par. 2, b) e

del mar”, in G. OANTA et al. (dir.), *El desarrollo del derecho del mar desde una perspectiva argentina y europea*, Barcelona, 2022, p. 35. Per il Mediterraneo v. N. CARNIMEO, *La pesca sostenibile nel Mediterraneo – Strumenti normativi per una politica comune*, Bari, 2012.

²³ Par. 48 della sentenza.

²⁴ Par. 52 della sentenza.

²⁵ Par. 65 della sentenza.

²⁶ Par. 76 della sentenza. In proposito cfr. anche Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera, *L’attività di contrasto alle reti derivanti illegali – Quinquennio 2005-2009*.

²⁷ L’attuazione in Italia del regime della pesca dell’Unione europea è oggi data dal decreto legislativo 9 gennaio 2012, n. 4 (Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura, in *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n. 26 del 1° febbraio 2012). Sulla recente situazione in materia di reti derivanti v. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali – Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di Porto Guardia Costiera, *Rapporto Controllo Pesca 2021*, p. 45.

²⁸ *Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea* n. L 198 del 25 luglio 2019.

che “le catture accidentali di mammiferi marini, rettili marini, uccelli marini e altre specie non sfruttate a fini commerciali non superino i livelli stabiliti dalla legislazione dell’Unione e dagli accordi internazionali per essa vincolanti” (art. Art. 4, para. 1, b).

L’art. 9 del Regolamento 2019/1241 riguarda specificamente le reti derivanti e così dispone:

“1. È vietato tenere a bordo o utilizzare una o più reti da posta derivanti la cui lunghezza individuale o totale sia superiore a 2,5 km.

2. È vietato l’uso di reti da posta derivanti per la pesca delle specie elencate nell’allegato III.

3. In deroga al paragrafo 1, è vietato tenere a bordo o utilizzare reti da posta derivanti nel Mar Baltico²⁹.

Risulta quindi che il divieto di tenere a bordo o usare reti derivanti non è assoluto, ma limitato a quelle eccedenti la lunghezza individuale o totale di 2,5 km. Tale divieto è però assoluto, se si tratta di pesca nel Mar Baltico o se si tratta di pesca di un’estesa lista di specie elencate nell’Allegato III: tonno bianco (*Thunnus alalunga*), tonno rosso (*Thunnus thynnus*), tonno obeso (*Thunnus obesus*), tonnetto striato (*Katsuwonus pelamis*), palamita (*Sarda sarda*), tonno albacora (*Thunnus albacares*), tonno pinna nera (*Thunnus atlanticus*), tonnetti (*Euthynnus spp.*), tonno australe (*Thunnus maccoyii*), tombarelli (*Auxis spp.*), pesce castagna (*Brama rayi*), Marlin (*Tetrapturus spp.*; *Makaira spp.*), pesci vela (*Istiophorus spp.*), pesce spada (*Xiphias gladius*), costardelle (*Scomberesox spp.*; *Cololabis spp.*), lampughe (*Coryphaena spp.*), squali (*Hexanchus griseus*; *Cetorhinus maximus*; *Alopiidae*; *Carcharhinidae*; *Sphyrnidae*; *Isuridae*; *Lamnidae*), cefalopodi (tutte le specie).

Importante, sul piano generale, è anche il regime dell’Unione europea in materia di sanzioni e controlli, costituito dal Regolamento n. 1005/2008 del 29 settembre 2008³⁰, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, e dal Regolamento n. 1224/2009 del 20 novembre 2009³¹, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

4. Considerazioni conclusive

Vi sono vari strumenti internazionali, aventi carattere esortativo o vincolante, adottati a livello sia mondiale che regionale, che limitano o vietano la pesca con reti derivanti. Questo può avvenire o tramite disposizioni generali, relative alla pesca con attrezzi non selettivi, o per mezzo di disposizioni specificamente dirette a tale tipo di reti.

Le misure sull’uso o la detenzione di reti derivanti sono generalmente accettate dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali che esercitano competenze in materia

²⁹ L’art. 11 del regolamento è anche rilevante, in quanto applicabile alle catture, anche accidentali, di mammiferi, uccelli o rettili marini.

³⁰ *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea* n. L 286 del 29 ottobre 2008.

³¹ *Gazzetta Ufficiale dell’Unione Europea* n. L 343 del 22 dicembre 2009.

di pesca e possono oggi essere considerate facenti parte del diritto internazionale consuetudinario. Alcuni dubbi possono sussistere sul contenuto specifico del divieto, se, cioè, esso valga in assoluto o sia condizionato con riferimento alla lunghezza delle reti (superiore a 2,5 km) o alle specie oggetto di pesca.

Nel caso del Mediterraneo, in materia di uso o detenzione di reti derivanti concorrono tre regimi, aventi un diverso contenuto specifico. Il regime della GFCM vieta queste reti se di lunghezza superiore a 2,5 km; il regime dell'Unione europea le vieta se di lunghezza superiore a 2,5 km e se, di qualsiasi lunghezza, esse siano usate per la pesca di determinate specie; il regime dell'ACCOBAMS le vieta in tutti i casi.

Pare ragionevole concludere che, per quegli Stati, come l'Italia, che siano vincolati nello stesso tempo dai tre regimi, valga l'obbligo più rigoroso ai fini della protezione dell'ambiente, vale a dire quello risultante dall'ACCOBAMS. Lo stesso Regolamento n. 2019/1241³², oltre a ribadire che le reti derivanti “possono operare su ampi tratti di mare e comportare ingenti catture di specie sensibili” (par. 14 del preambolo), sembra ammettere che un divieto totale di reti derivanti possa essere applicato su base regionale, qualora fosse evidenziata l'esistenza di una grave minaccia per lo stato di conservazione di specie e habitat sensibili:

“Nell'elaborare raccomandazioni comuni in relazione alla protezione di specie e habitat sensibili, è opportuno che i gruppi regionali di Stati membri siano autorizzati a elaborare ulteriori misure di mitigazione volte a ridurre l'impatto della pesca su tali specie e habitat. Qualora i dati scientifici evidenziassero l'esistenza di una grave minaccia per lo stato di conservazione di specie e habitat sensibili, gli Stati membri dovrebbero introdurre ulteriori restrizioni per la costruzione e il funzionamento di determinati attrezzi da pesca o addirittura un divieto totale di utilizzarli nella zona considerata. In particolare, tali restrizioni potrebbero essere applicate all'utilizzo di reti da posta derivanti, che in alcune zone ha provocato ingenti catture di specie sensibili” (par. 31 del preambolo).

Questo è quanto hanno fatto gli Stati parti dell'ACCOBAMS.

³² *Supra*, par. 3.

IL CONTRASTO ALLA PESCA ILLEGALE, NON DICHIARATA E NON REGOLAMENTATA: REGIME INTERNAZIONALE E DELL'UNIONE EUROPEA

*Rosa Federica Grassi**

SOMMARIO: 1. Il concetto di pesca IUU. – 2. Il regime giuridico internazionale in materia di prevenzione e di contrasto alla pesca IUU: il ruolo centrale della FAO. – 3. Le diverse funzioni degli Stati nella prevenzione e nel contrasto alla pesca IUU. – 3.1 Lo Stato di bandiera. – 3.2. Lo Stato della nazionalità. – 3.3. Lo Stato costiero. – 3.4. Lo Stato del porto. – 3.5. Lo Stato della commercializzazione. – 4. I meccanismi di controllo previsti a livello internazionale, regionale e domestico. – 5. Il contrasto alla pesca IUU nel contesto dell'Unione europea. – 6. Conclusioni.

1. Il concetto di pesca IUU

La crescita della popolazione mondiale, l'aumento del consumo pro capite di prodotti ittici e la conseguente competizione per le risorse hanno reso particolarmente competitivo settore della pesca. Se da un lato, questi fattori hanno permesso lo sviluppo su larga scala dell'industria ittica nel suo complesso, con notevoli ricadute positive sull'occupazione e sul benessere dei Paesi, dall'altro, hanno favorito l'*overfishing*¹ determinando un crescente impegno degli Stati e di numerose organizzazioni internazionali al fine di contenere le attività di pesca e, allo stesso tempo, garantire lo sviluppo, sostenibile, dell'intero comparto. Parallelamente alle misure adottate a tal fine, si è sviluppato il fenomeno della pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (pesca INN o IUU²). Quest'ultima può avere conseguenze negative non solo sull'ambiente marino (in special modo sulla biodiversità), ma anche sulla corretta gestione delle risorse ittiche a livello mondiale, con effetti deleteri sulle attività di pesca legali in quanto costituisce un grave strumento di concorrenza sleale³. Alla luce di queste evidenze, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha riconosciuto la fine della pesca INN come uno dei suoi target nell'ambito degli Obiettivi (*Sustainable*

* Dottoranda di ricerca in studi internazionali, Università degli Studi di Napoli "L'Orientale", r.grassi@unior.it.

¹ Sullo stato delle risorse ittiche e le conseguenze dell'*overfishing* si rinvia a FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*, FAO, Rome, 2022, pp. 46-56. Sull'aumento del consumo pro capite di risorse ittiche, *ivi*, pp. 81-85.

² *Illegal, Unreported and Unregulated fishing*, secondo l'acronimo inglese.

³ Si vedano D. J. AGNEW et al., "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", in *PLoS ONE*, Volume 4, Issue 2, February 2009; R. SUMAILA et al., "Illicit Trade in Marine Fish Catch and its Effects on Ecosystems and People Worldwide", in *Science Advances*, Volume 6, Issue 9, February 2020.

*Development Goals - SDG*⁴ dell'Agenda 2030⁵ per lo sviluppo sostenibile. In effetti, gli sforzi globali volti a garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale delle attività di pesca⁶ trovano riscontro nei principali accordi internazionali in materia di pesca, nei quali viene sancito l'obbligo per gli Stati contraenti di sfruttare le risorse in modo adeguato a consentirne la conservazione⁷: il contrasto alla pesca INN è diventato, quindi, un corollario essenziale della corretta gestione degli stock ittici.

Il termine *IUU fishing* è stato usato per la prima volta durante il 16° meeting annuale della *Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR), tenutosi in Tasmania (Australia), nel 1997⁸. In seguito, lo scenario internazionale in materia è andato incontro a un complesso processo evolutivo, anche grazie al ruolo di primaria rilevanza assunto dalla *Food and Agriculture Organization of the United Nations* (FAO). Quest'ultima, nel 2001, ha adottato un piano di azione noto come *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (IPOA-IUU), nel quale viene sancita la definizione di pesca INN maggiormente diffusa. Tale definizione riconduce i concetti di pesca 'illegale' e pesca 'non riportata' a condotte illecite; mentre il concetto di pesca 'non regolamentata' ha un contenuto che necessita di ulteriori considerazioni.

Generalmente, costituiscono attività di 'pesca illegale'⁹ quelle condotte in violazione delle norme applicabili di uno Stato o di una organizzazione regionale di gestione della pesca (ORGP) riguardanti la gestione e conservazione delle risorse ittiche

⁴ A. N. HONNIBALL, "Engaging Asian States on Combating IUU Fishing: The Curious Case of the State of Nationality in EU Regulation and Practice", in *Transnational Environmental Law*, Cambridge University Press, 2021, p. 544.

⁵ In particolare, al punto 4 del SDG 14, dedicato alla *Life Below Water*, volto a tutelare la salute degli oceani, è previsto di disciplinare in maniera efficace la pesca entro il 2020, con lo scopo di garantirne il rendimento massimo sostenibile (*maximum sustainable yield - MSY*) e di porre fine alla pesca INN. Il rendimento massimo sostenibile è definito dal regolamento (UE) n. 1380/2013 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, come "il rendimento di equilibrio teorico più elevato che può essere prelevato con continuità in media da uno stock alle condizioni ambientali esistenti medie senza provocare conseguenze significative per il processo di riproduzione" (art. 4.7).

⁶ Sul concetto di sostenibilità nella pesca si rinvia a N. CARNIMEO, *La pesca sostenibile nel Mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune*, Cacucci Editore, Bari, 2012, pp. 15-24.

⁷ D. DEL VESCOVO, *Il contrasto alla pesca illegale nel sistema dell'Unione europea e nelle Organizzazioni internazionali*, Cacucci Editore, Bari, 2018, p. 41.

⁸ G. ANDREONE, "Illegal, Unreported, Unregulated Fishing", in G. TAMBURELLI, *The Antarctic legal system and environmental issues*, Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 121-123.

⁹ Al paragrafo 3.1 il Piano stabilisce che la pesca illegale si riferisce alle attività: 3.1.1 "conducted by national or foreign vessels in waters under the jurisdiction of a State, without the permission of that State, or in contravention of its laws and regulations; 3.1.2 conducted by vessels flying the flag of States that are parties to a relevant regional fisheries management organization but operate in contravention of the conservation and management measures adopted by that organization and by which the States are bound, or relevant provisions of the applicable international law; or 3.1.3 in violation of national laws or international obligations, including those undertaken by cooperating States to a relevant regional fisheries management organization".

o delle norme internazionali rilevanti. Le attività di ‘pesca non dichiarata’¹⁰ si riferiscono, invece, a quelle che non sono state dichiarate (*unreported*) o che sono state dichiarate in maniera errata (*misreported*) alle competenti autorità nazionali o all’ORGP nelle aree di sua pertinenza, in violazione delle leggi e regolamenti applicabili. Sono, infine, da considerarsi ‘non regolamentate’¹¹ le attività condotte nell’area di competenza di una ORGP da pescherecci senza nazionalità o battenti bandiera di uno Stato non membro della stessa, o da qualsiasi entità di pesca, in maniera non conforme o in violazione delle norme di conservazione e gestione adottate dall’organizzazione (in particolare, violando le disposizioni in materia di catture ammissibili, ossia *Total Allowable Catches* - TAC). Appartengono a questa categoria anche le attività condotte in modo non conforme alle responsabilità degli Stati derivanti dal diritto internazionale, in aree o in relazione a stock ittici per i quali non esistono misure di conservazione e di gestione. Emerge, quindi, che, secondo l’IPOA-IUU, la pesca non regolamentata interferisce soprattutto con la responsabilità dello Stato di conservare le risorse viventi alla luce del diritto internazionale e che, nel caso specifico, riguarda essenzialmente le risorse dell’alto mare¹². Ciò, tuttavia, non significa che la pesca non regolamentata sia sempre illegale, poiché alcune attività di pesca, seppur non regolamentate, possono essere condotte in modo da non violare il diritto internazionale¹³, lasciando agli Stati il potere discrezionale di stabilire quali condotte nelle aree non regolamentate possono essere suscettibili di sanzioni¹⁴. Chiaramente, può accadere che questo tipo di condotte si intersechino tra loro potendo, ad esempio, costituire al contempo sia un’attività di pesca illegale che non regolamentata¹⁵, oltre a poter coinvolgere anche altre attività definite di supporto¹⁶.

¹⁰ Il paragrafo n. 3.2 dell’IPOA-IUU così recita: “Unreported fishing refers to fishing activities: 3.2.1 which have not been reported, or have been misreported, to the relevant national authority, in contravention of national laws and regulations; or 3.2.2 undertaken in the area of competence of a relevant regional fisheries management organization which have not been reported or have been misreported, in contravention of the reporting procedures of that organization”.

¹¹ Ivi, par. 3.3.

¹² E. R. VAN DER MAREL, “Problems and Progress in Combating IUU Fishing”, in R. CADDELL, E. J. MOLENAAR, *Strengthening International Fisheries Law in an Era of Changing Oceans*, Hart Publishing, Oxford, 2019, pp. 293-294.

¹³ Il punto 4 del paragrafo n. 3 dell’IPOA-IUU prevede, infatti, che “notwithstanding paragraph 3.3, certain unregulated fishing may take place in a manner which is not in violation of applicable international law, and may not require the application of measures envisaged under the International Plan of Action (IPOA)”.

¹⁴ M. ROSELLO, “Cooperation and unregulated fishing: interactions between customary international law, and the European Union IUU fishing regulation”, in *Marine Policy*, n. 84, 2017, p. 307.

¹⁵ B. KUEMLANGAN et al., “Enforcement approaches against illegal fishing in national fisheries legislation”, in *Marine Policy*, n. 149, 2023, p. 2.

¹⁶ Il PSMA (si veda la nota 30) definisce all’art. 1(d) le “attività inerenti alla pesca”, come “qualsiasi operazione di supporto o di preparazione alla pesca, compresi lo sbarco, il condizionamento, la trasformazione, il trasbordo o il trasporto di pesce che non è stato precedentemente sbarcato in un porto, nonché la messa a disposizione di personale, carburante, attrezzi da pesca e altre forniture in mare”.

2. Il regime giuridico internazionale in materia di prevenzione e di contrasto alla pesca IUU: il ruolo centrale della FAO

Senza pretesa di esaustività, si vuole qui procedere a una breve panoramica dei più rilevanti strumenti giuridici adottati a livello globale in materia di contrasto alla pesca INN¹⁷, molti dei quali trovano origine nel sistema FAO, nello specifico ad opera del *Committee on Fisheries* (COFI)¹⁸. Questa Organizzazione, infatti, favorisce il più ampio dibattito globale sui temi inerenti la pesca, coinvolgendo non solo gli Stati ma anche gli altri attori pubblici e privati nella ricerca di soluzioni condivise rispetto alle principali questioni che interessano il settore. Tra gli strumenti giuridicamente non vincolanti adottati in seno alla FAO e rilevanti in materia di pesca IUU, esistono diverse linee guida; tra queste figurano, in primo luogo, quelle sullo Stato di bandiera¹⁹, rilevanti per rafforzare il monitoraggio e il controllo dei propri pescherecci nelle aree non sottoposte a giurisdizione nazionale²⁰, anche attraverso la collaborazione con gli altri Stati, al fine di prevenire e scoraggiare la pesca INN. Degne di nota sono anche le Linee guida sullo schema di certificazione delle catture²¹, utili per gli Stati e le organizzazioni internazionali al fine di elaborare specifici schemi per garantire la legalità delle catture lungo l'intera filiera a livello internazionale, e quelle in materia di trasbordi²², riguardanti i trasbordi di pescato non ancora sbarcato, trasformato o non. Nel contesto della stessa Organizzazione, risulta rilevante il *Code of conduct for responsible fisheries* (di seguito Codice di condotta) del 1995, che, sebbene sia uno strumento giuridicamente non vincolante (art.1), è considerato un importante riferimento per l'adozione di norme da parte degli Stati e delle organizzazioni internazionali volte allo sviluppo di una pesca sostenibile, suggerendone alcuni parametri di gestione (art.7) e individuando i doveri degli Stati nelle rispettive aree di competenza per il raggiungimento degli obiettivi in esso previsti, anche attraverso controlli e sanzioni. Tale Codice ha avuto un seguito (grazie anche al supporto finanziario del Canada, dell'Australia e della Commissione europea) concretizzatosi nell'adozione dell'IPOAA-IUU, che è sicuramente da considerarsi una pietra miliare rispetto al tema qui trattato, in quanto costituisce il primo strumento rilevante a livello

¹⁷ Sull'adesione degli Stati a questi strumenti si veda B. KUEMLANGAN et al, "Enforcement approaches against illegal fishing", *cit. supra*, nota 15, p. 2.

¹⁸ Il COFI, organo sussidiario del Consiglio della FAO, istituito nel 1965, si avvale di due Sottocomitati, uno competente per il commercio (*Sub-Committee on Fish Trade* – COFI/FT) e uno per l'acquacoltura (*Sub-Committee on Aquaculture* – COFI/AQ). Si veda sull'argomento C. CARLETTI (ed.), *Il regime giuridico della pesca e dell'acquacoltura alla luce del diritto internazionale del mare e dell'Unione europea. Profili normativi, strutturali e operativi nella dimensione multilivello*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, pp. 52-54. Il COFI nella sua 35ª sessione (5-9 settembre 2022), ha proposto l'istituzione di un *Sub-Committee on Fisheries Management* – SCFM, al quale viene riconosciuta, tra le altre, la competenza di identificare e discutere le principali tendenze anche in materia di lotta alla pesca IUU.

¹⁹ *Voluntary Guidelines for Flag State Performance*, adottate nel 2014.

²⁰ J. BOULOY, "L'exploitation des ressources halieutiques (la pêche)", in M. FORTEAU, J. M. THOUVENIN, (eds.), *Traité de droit international de la mer*, Editions A. Pedone, Paris, 2017, p. 724.

²¹ *Voluntary Guidelines for Catch Documentation Schemes*, adottate nel luglio del 2017.

²² *Voluntary Guidelines for Transshipment*, adottate ad aprile 2023.

globale che espressamente usa la terminologia IUU e che è dedicato a prevenire, scoraggiare ed eliminare tale fenomeno²³. L'importanza della sua portata trova riscontro anche nel sistema adottato dall'UE in materia di prevenzione e contrasto alla pesca INN²⁴. L'IPOAA-IUU, oltre a invitare gli Stati a ratificare gli strumenti vincolanti già esistenti²⁵, chiede loro di far sì che, anche attraverso sanzioni (paragrafo n. 21), i propri cittadini non siano coinvolti in attività di pescherecci impegnanti nella pesca IUU (paragrafo n. 18). Esso prevede, inoltre, che gli stessi Stati dovrebbero cooperare e adottare opportuni piani di azione nazionali con il coinvolgimento di tutti gli *stakeholder* interessati; adoperarsi per il monitoraggio e il controllo (tramite *Vessel Monitoring System* - VMS) delle navi soggette alla loro giurisdizione; adottare programmi volti a garantire la presenza a bordo di osservatori della pesca e assicurare una adeguata formazione del personale addetto ai controlli (paragrafo 24)²⁶.

Tra gli strumenti giuridicamente vincolanti con obblighi in materia di contrasto alla pesca IUU vanno sicuramente ricordati l'Accordo relativo alla pesca in alto mare del 1993²⁷ e l'Accordo di New York relativo alla conservazione e alla gestione degli stock ittici transzonali e degli stock ittici altamente migratori (conosciuto come *Fish Stocks Agreement* - UNFSA)²⁸, limitatamente al loro scopo *ratione materiae*. Nello specifico, il primo si riferisce solo ai pescherecci²⁹ che sono stati autorizzati dalle Parti a pescare in alto mare (art. II) e obbliga le stesse ad adottare tutte le misure necessarie, compresa la cooperazione tra gli Stati membri (art. V), per assicurare che

²³ Le sue previsioni sono state poi recepite in strumenti vincolanti, sia su scala globale che regionale, da parte delle organizzazioni internazionali e degli Stati, in primis in qualità di Stati di bandiera, ma anche, come richiesto (art.9.3), di Stato costiero, del porto o della commercializzazione, nonché di membri delle ORGP (art. 78).

²⁴ L'UE richiama l'IPOA-IUU nelle sue considerazioni preliminari al punto 4 del regolamento (Ce) N.1005/2008 del Consiglio del 29 settembre 2008 che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93, (CE) n. 1936/2001 e (CE) n. 601/2004 e che abroga i regolamenti (CE) n. 1093/94 e (CE) n. 1447/1999. Sull'argomento si rinvia al paragrafo 5 di questo contributo.

²⁵ Esso, infatti, invita gli Stati (nella parte IV) a dare piena attuazione e priorità alle norme dell'UNCLOS e a ratificare gli accordi relativi alla pesca in alto mare e l'Accordo UNFSA (si rinvia alla nota 27), nonché ad attivarsi (al più presto e non più tardi di tre anni dall'adozione dell'IPOA) mediante azioni nazionali volte a raggiungere gli obiettivi attraverso l'adeguamento dei propri bilanci e programmi di gestione della pesca, assicurandone la revisione almeno ogni quattro anni.

²⁶ Disposizioni specifiche riguardano gli Stati nella loro qualità di Stato di bandiera (paragrafi 34-50), Stato costiero (paragrafo 51), Stato del porto (paragrafi 52-64) e Stato della commercializzazione (paragrafi 65-76). Per una prospettiva dal punto di vista degli Stati così considerati si rinvia al paragrafo successivo.

²⁷ *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, adottato il 24.11.1993 ed entrato in vigore il 24.04.2003.

²⁸ *Agreement for The Implementation of The Provisions of The United Nations Convention On The Law of The Sea of 10 December 1982 Relating to The Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, entrato in vigore in data 11.12.2001, ratificato dall'Italia con l. n. 498/1988.

²⁹ L'Accordo prevede all'art. I questa definizione: "'fishing vessel" means any vessel used or intended for use for the purposes of the commercial exploitation of living marine resources, including mother ships and any other vessels directly engaged in such fishing operations".

i pescherecci che battono la propria bandiera non siano coinvolti in “*any activity*” che possa minare l’effettività delle misure internazionali di gestione e conservazione (art. III). Nell’UNFSA, invece, vengono definite le misure di conservazione e gestione in relazione agli stock ittici sconfinanti (transzazionali) e altamente migratori, prevedendo l’obbligo di cooperazione tra gli Stati costieri e quelli che pescano in alto mare, sia in maniera diretta (art. 5), sia nel contesto delle ORGP (art. 20)³⁰. L’art. 21, al comma 11, individua quelle che sono considerate violazioni gravi dell’Accordo e che, in pratica, costituiscono pesca IUU: pescare senza una valida licenza, autorizzazione o permesso emesso dallo Stato di bandiera; mancato rispetto delle prescrizioni in materia di registrazione delle catture; pescare in aree interdette o in periodi di chiusura della pesca o oltre le quote attribuite e già sfruttate; catturare specie proibite; usare attrezzi da pesca vietati e falsificare i dati relativi al peschereccio.

Nel tempo, la comunità internazionale ha cercato di intervenire nella materia in esame prevedendo obblighi che coinvolgessero gli Stati anche nella fase successiva a quella strettamente legata alla cattura, in uno sforzo globale teso a garantire la sostenibilità a lungo termine delle attività legate alla pesca. In questa prospettiva, nel 2009, sempre in ambito FAO, si è giunti all’adozione di un importantissimo accordo che, come si vedrà in seguito, rappresenta uno dei pilastri dell’attuale lotta alla pesca IUU: l’*Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing* (meglio conosciuto con l’acronimo PSMA)³¹. Esso, nella sua portata vincolante, riprende buona parte dell’IPOA-IUU e istituzionalizza una collaborazione tra lo Stato di bandiera e quello del porto, con l’obiettivo di evitare che il pesce proveniente da pesca IUU possa raggiungere il consumatore finale attraverso lo sbarco nei porti di approdo.

A questi strumenti di portata generale, vanno poi affiancate le previsioni degli accordi che istituiscono le ORGP, attori importanti nella gestione della pesca mondiale, che adottano misure vincolanti per gli Stati membri aventi interesse a pescare in determinate aree e relativamente a specifici stock. Spesso le misure previste riguardano limiti di pesca, misure tecniche e obblighi di controllo da parte dei relativi Paesi membri e stabiliscono l’istituzione di liste di pescherecci identificati come coinvolti in attività di pesca IUU. Come richiesto dall’Assemblea Generale delle Nazioni Unite³², la FAO, al fine di evitare duplicazioni e migliorare il *management* globale

³⁰ In particolare, allo Stato di bandiera viene attribuito non solo l’obbligo di far sì che i propri pescherecci rispettino le misure adottate in virtù dell’Accordo, ma anche di investigare (mediante ispezioni fisiche) e di adottare le opportune sanzioni nei confronti dei pescherecci che hanno compiuto attività illegali (art. 19.2). L’UNFSA non manca di attribuire competenze anche in capo allo Stato del porto cui viene riconosciuto il potere di controllo dei documenti, degli attrezzi da pesca e delle catture a bordo dei pescherecci che entrano volontariamente nei suoi porti o *terminal offshore* (art. 23). Tale Stato ha il diritto di negare lo sbarco o il trasbordo delle catture se è stato stabilito che il pescato proviene da attività contrarie alle misure adottate dalle ORGP in alto mare.

³¹ Dell’Accordo, entrato in vigore il 5 giugno 2016, trenta giorni dopo il deposito del venticinquesimo strumento di ratifica, fanno parte al momento in cui si scrive 73 Paesi più L’UE. Per l’aggiornamento delle Parti contraenti si veda il link <<https://www.fao.org/port-state-measures/background/parties-psma/en>>.

³² *Resolution n. 17/188, adopted by the General Assembly on 9 December 2022*, paragrafo 177.

della pesca, sta lavorando al rafforzamento della cooperazione e del coordinamento dei *regional fisheries bodies* (RFB)³³, iniziando dall'Oceano Indiano occidentale e dall'Atlantico centro-orientale³⁴. Si potrebbe leggere in questa sorta di 'regionalizzazione' egli oceani per tramite dell'istituzione dei diversi RFB (al fine di assicurare un management più equo e condiviso della pesca globale), congiuntamente all'adozione dell'Accordo WTO per l'abolizione dei sussidi al settore in esame³⁵, una tendenza delle comunità internazionale a realizzare nel concreto un approccio olistico in materia di gestione delle risorse degli oceani; approccio supportato anche dall'adozione del Trattato BBNJ³⁶, sebbene quest'ultimo non si occupi di risorse della pesca.

3. Le diverse funzioni degli Stati nella prevenzione e nel contrasto alla pesca IUU

Una netta identificazione delle responsabilità degli Stati in materia di lotta alla pesca IUU risulta molto laboriosa e va sicuramente approcciata tenendo presente che uno stesso Stato può assolvere più funzioni contemporaneamente, e che ci possono essere casi in cui entrano in gioco diverse giurisdizioni o aree la cui delimitazione spaziale è contesa e nelle quali possono instaurarsi pratiche di pesca IUU³⁷. In effetti, il complesso coordinamento delle varie giurisdizioni che possono venire in rilievo non può che portare a soluzioni riferibili ai singoli casi e adottabili non solo alla luce degli (eventuali) obblighi convenzionali assunti dagli Stati e delle norme consuetudinarie eventualmente rilevanti³⁸, ma anche in virtù di interventi diplomatici volti a favorire la collaborazione internazionale. Di certo, la cooperazione tra gli Stati in questo ambito è molto complessa, se si considerano i problemi legati alla ripartizione delle TAC, i risvolti economici e sociali che tale ripartizione può avere all'interno delle comunità nazionali, e che essa si basa essenzialmente su considerazioni legate alla reciprocità, a possibili ritorsioni e alla reputazione dei singoli Paesi³⁹. Pur considerando queste criticità e, dunque, nella consapevolezza dell'esistenza di sfumature che non sarà possibile prendere in considerazione, si è scelto, nei paragrafi a seguire, di focalizzare l'attenzione sui poteri di cui gli Stati dispongono e sugli obblighi che

³³ La FAO ingloba in questa definizione sia le ORGP sia i *Regional fisheries advisory bodies*.

³⁴ FAO, *A regional framework among regional fisheries bodies. Scaling up cooperation and coordination towards sustainable fisheries*, Roma, 2023.

³⁵ Sul punto si rinvia alla nota n. 90.

³⁶ *Agreement under the United Nations Convention on the Law of the Sea on the Conservation and Sustainable Use of Marine Biological Diversity of Areas beyond National Jurisdiction*, adottato il 19.06.2023.

³⁷ X. CHEN, Q. XU, L. LI, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance in Disputed Maritime Areas: Reflections on the International Legal Obligations of States", in *Fishes*, 8, 36, 2023, p. 3.

³⁸ Si veda sul punto M. ROSELLO, "Cooperation and unregulated fishing", *cit. supra*, nota 14, pp. 306-312.

³⁹ Sull'argomento si rinvia a Á. ÁSGEIRSDÓTTIR, "An International Relations Perspective on Compliance and Enforcement", in R. CADDELL, E. J. MOLENAAR, *Strengthening International Fisheries Law*, *cit. supra*, nota 12, pp. 272-282.

su di essi gravano a seconda della funzione assoluta, con l'intento di offrire, mediante questa prospettiva, utili spunti di riflessione nell'analisi del complesso fenomeno della pesca INN e delle misure adottate nei diversi *fora* internazionali per combatterlo.

3.1. Lo Stato di bandiera

Allo scopo di garantire la sicurezza della navigazione e la gestione pacifica degli oceani, come per le altre attività connesse alla gestione delle navi, anche nel settore della pesca il ruolo dello Stato di bandiera⁴⁰ (che deve assicurare un *genuine link*⁴¹ con la propria nave) è di centrale importanza. Bisogna tener presente che spetta a tale Stato regolare la vita a bordo della nave, agire in sua protezione⁴² e controllarla ovunque si trovi⁴³, e che la carenza di un controllo effettivo dello Stato di bandiera potrebbe configurare una responsabilità internazionale dello stesso⁴⁴. Rileva infatti che, come si vedrà di seguito, la maggior parte delle disposizioni che chiamano in causa gli Stati (a vario titolo) nella lotta alla pesca IUU, prevedono la clausola “fatta salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera”, subordinando, così, ogni intervento di Stati terzi alla notifica e, in alcuni casi, al coordinamento con lo Stato di bandiera.

Va detto che la libertà dello Stato di attribuire la propria bandiera a una nave è stata riconosciuta dal Tribunale internazionale per il diritto del mare (ITLOS) come norma appartenente al diritto internazionale consuetudinario⁴⁵. Tale discrezionalità, attraverso la pratica degli *open registers*, ha contribuito alla possibilità che si sviluppasse il fenomeno delle c.d. bandiere di convenienza (*flag of convenience*) che assume una marcata rilevanza proprio nella pesca INN. Infatti, queste bandiere non solo possono appartenere a Stati che non sono vincolati o non rispettano gli accordi in materia di conservazione delle risorse alieutiche, ma addirittura potrebbero essere collegate a Stati che non rispettano i principi dell'UNCLOS in materia⁴⁶. Alcuni casi

⁴⁰ L'attribuzione della bandiera, e quindi della nazionalità, a una nave è disciplinata dall'art. 91 dell'UNCLOS che rimette agli Stati la libertà di stabilire le relative condizioni e richiede agli stessi che venga assicurato un legame effettivo (*genuine link*) con le navi battenti la propria bandiera, salvo la proibizione di attribuirgli a una nave già registrata in un altro Paese (art. 92).

⁴¹ Il link in esame assoggetta la nave agli obblighi amministrativi, tecnici e sociali previsti dallo Stato di bandiera (art. 94 UNCLOS). Sul punto si rinvia a A. D'ANDREA, *The “Genuine Link” concept in responsible fisheries: legal aspects and recent developments*, FAO Legal Papers Online #61, 2006, pp. 1-7.

⁴² S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law. Evolving trends and new challenges*, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2020, p. 146.

⁴³ L'art. III del *Compliance Agreement* vieta alle Parti di autorizzare i propri pescherecci a operare in alto mare, a meno che esse non siano in grado, alla luce del legame tra lo Stato e l'imbarcazione, di esercitare effettivamente le proprie responsabilità rispetto a tale peschereccio secondo le previsioni dell'Accordo stesso.

⁴⁴ S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, cit. supra, nota 42, p. 162.

⁴⁵ S. CARREA, *I rapporti tra Stati e imprese nel diritto del mare tra attribuzione della bandiera, delega di funzioni e sponsorship*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, pp. 63-64.

⁴⁶ G. ANDREONE, *Illegal, Unreported, Unregulated Fishing*, cit. supra, nota 8, p. 75.

di cambio di bandiera, relativamente sia ai pescherecci che alle navi di appoggio operanti soprattutto in alto mare⁴⁷, potrebbero essere letti alla luce di questa considerazione. Tuttavia, bisogna evidenziare che, grazie ai poteri e alle prassi che si sono sviluppate con riferimento alle azioni che possono essere intraprese dallo Stato costiero, del porto e da quello della commercializzazione proprio in materia di contrasto alle pratiche illegali nel settore della pesca, il ricorso alle *flag of convenience* può risultare oggi meno appetibile. L'armatore, infatti, potrebbe essere portato a richiedere l'attribuzione della bandiera a uno Stato che ha una forte capacità di controllo anche delle attività di pesca e favorisce un'ampia cooperazione con altri Stati in quanto ciò garantirebbe alla propria nave una serie di vantaggi: un potenziale ampliamento delle situazioni in cui lo Stato di bandiera possa intervenire in protezione diplomatica in caso di lesioni ai suoi diritti da parte di Stati terzi; il godimento di benefici derivanti dagli accordi internazionali ai quali lo Stato di bandiera partecipa; una più ampia fiducia da parte degli operatori dell'intera filiera ittica rispetto all'acquisto di prodotti provenienti da tali imbarcazioni⁴⁸. Si consideri, inoltre, che le ultime tendenze in campo assicurativo vedono le compagnie di assicurazione (che coprono i rischi legati alla conduzione dei mezzi navali) adottare politiche di non copertura delle navi coinvolte in pesca IUU iscritte nelle liste di identificazione delle ORGP⁴⁹, con possibili ripercussioni economiche di notevole rilevanza.

In materia di contrasto alla pesca IUU, il ruolo dello Stato di bandiera è stato affrontato in diversi strumenti giuridici vincolanti e non. Partendo dalla "Costituzione degli oceani", è importante premettere che tra gli obblighi dello Stato di bandiera sanciti nell'art. 94, l'UNCLOS non ne prevede di espressi in materia di pesca. Tuttavia, in alto mare, proprio per l'assenza di sovranità territoriale, lo Stato di bandiera ha la competenza esclusiva nello stabilire quali condotte legate agli usi del mare possono avere le proprie navi (ai fini della navigazione, del commercio, del trasporto e dello sfruttamento delle risorse naturali⁵⁰ - quindi anche rispetto alla pesca IUU), e il rispetto degli obblighi previsti dall'UNCLOS dipende dalla sua volontà e capacità di controllo della propria flotta⁵¹. Da tale diritto deriva, quindi, anche la possibilità per lo Stato di bandiera di 'cedere', anche in parte, questa esclusività, in un'ottica di cooperazione con altri Stati per lo sfruttamento sostenibile delle risorse dell'alto mare

⁴⁷ Si veda sul punto J. PARK et al., "Tracking elusive and shifting identities of the global fishing fleet", in *Science Advances*, Vol. 9, Issue 3, 2023.

⁴⁸ È questo il caso, ad esempio, dei Membri, dell'*International Seafood Sustainability Foundation* (ISSF), tra i quali alcuni produttori di tonno in scatola, che hanno deciso nel 2014 di acquistare pesce destinato alla trasformazione proveniente solo da imbarcazioni battenti bandiera di Stati che assicuravano un sostanziale rispetto degli obblighi previsti dalle ORGP. Sul punto si rinvia a Á. ÁSGEIRSDÓTTIR, "An International Relations Perspective on Compliance and Enforcement", *cit. supra*, nota 39, p. 285.

⁴⁹ R. CADDELL, G. LELOUDAS, B. SOYER, "Emerging Regulatory Responses to IUU Fishing", in R. CADDELL, E. J. MOLENAAR, *Strengthening International Fisheries Law*, *cit. supra*, nota 12, pp. 393-408.

⁵⁰ A. MANEGGIA, *La giurisdizione negli spazi marini non sottoposti a sovranità territoriale*, Wolters Kluwer Italia S.r.l., Milano, 2018, p. 130.

⁵¹ J. BOULOY, "L'exploitation des ressources halieutiques (la pêche)", *cit. supra*, nota 20, pp. 721-722.

(ad esempio, quando entra a far parte di una ORGP⁵²). Inoltre, alcune responsabilità possono essere ricostruite in modo implicito⁵³, solo con riferimento agli Stati aderenti all'UNCLOS e non anche ai Paesi terzi, in quanto l'obbligo di cooperazione per la gestione e conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (art. 118) non è ancora unanimemente riconosciuto in dottrina come un obbligo di natura consuetudinaria⁵⁴. Ad ogni modo, oggi non si possono ignorare alcuni sviluppi legati alle condotte di realtà particolarmente attive nella lotta al fenomeno qui considerato, come il caso dell'UE che, nel 2014, ha identificato la Cambogia come stato non cooperante nella lotta alla pesca IUU⁵⁵, nonostante essa non avesse sottoscritto accordi giuridicamente vincolanti in materia⁵⁶.

Per quanto attiene, invece, alle attività di pesca condotte nella zona economica esclusiva (ZEE) di un altro Stato entrano, invece, in gioco i poteri dello Stato costiero al punto che, secondo una parte della dottrina, non sarebbero rintracciabili nell'UNCLOS obblighi a carico dello Stato di bandiera in materia di lotta alla pesca INN, e la stessa risiederebbe proprio nelle mani dello Stato costiero⁵⁷. Quest'ultimo, mediante accordi bilaterali, può concedere a Stati terzi il diritto di sfruttamento di una parte delle proprie risorse ittiche e inserire in tali accordi una *vessel compliance clause* (VCC) per obbligare lo Stato di bandiera ad assicurare che i propri pescherecci

⁵² Risulta particolarmente rilevante in questo ragionamento l'art. 21 dell'UNFSA, il quale stabilisce che in un'area di alto mare coperta da una ORGP o da un accordo in materia di gestione della pesca, uno Stato parte dell'UNFSA che è membro di tale ORGP o che partecipa a tale accordo, può salire a bordo e ispezionare il peschereccio di un altro Stato parte dell'UNFSA, anche se quest'ultimo non partecipa all'ORGP o all'accordo, al fine di assicurare il rispetto delle misure previste per gli stock ittici transnazionali e altamente migratori previsti da quella Organizzazione o Accordo, coordinandosi con lo stato di bandiera se a seguito dell'ispezione ci sono evidenze circa il mancato rispetto delle disposizioni in esame.

⁵³ Innanzitutto, sancendo le libertà dell'alto mare, la Convenzione all'art. 87 elenca anche la libertà di pesca riconosciuta alle condizioni previste nella sezione 2 (artt. 116-120). In questa parte, chiaramente tale libertà è subordinata non solo agli obblighi convenzionali, ma anche all'obbligo di cooperazione con gli altri Stati in relazione allo sfruttamento di determinate specie (artt. 63-67), nonché alle necessità di conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare (art. 117). La cooperazione tra gli Stati in questa porzione di mare, ai fini della conservazione e gestione delle risorse biologiche, si concretizza nell'istituzione di organizzazioni regionali o subregionali per la pesca (art. 118) e nell'attribuzione di quote di pesca sulla base della più attendibile documentazione scientifica rispetto alla quale sono obbligati a scambiarsi informazioni (art. 119). Sul punto si veda S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, cit. supra, nota 42, pp. 163-165.

⁵⁴ G. ANDREONE, *Illegal, Unreported, Unregulated Fishing*, cit. supra, nota 8, p. 126.

⁵⁵ Si veda l'ultimo paragrafo di questo contributo.

⁵⁶ La Cambogia non era parte dell'UNCLOS, del Compliance Agreement, dell'Accordo UNFSA e nemmeno di ORGP quando l'Unione europea ha pre-identificato, il 15/11/2012, questo Stato come non cooperante nella lotta alla pesca IUU. Nella successiva decisione adottata il 24/03/2014 (2014/170/UE) che ha definitivamente identificato tale Paese come non cooperante ai fini qui in analisi, l'Unione ha chiarito che la Cambogia non ha adottato misure sufficienti nella lotta alla pesca IUU alla luce dei suoi obblighi in qualità di Stato di bandiera ai sensi degli artt. 91 e 94 dell'UNCLOS, articoli ritenuti appartenenti al diritto internazionale consuetudinario (punti 26 e 27 della decisione). Per un'analisi dettagliata del caso si rinvia a M. ROSELLO, "Cooperation and unregulated fishing", cit. supra, nota 14, pp. 306-310.

⁵⁷ V. J. SCHATZ, "Combating Illegal Fishing in the Exclusive Economic Zone – Flag State Obligations in the Context of the Primary Responsibility of the Coastal State", in *Goettingen Journal of International Law*, n. 7, s. 2, 2016, p. 399.

rispettino le sue norme e regolamenti in materia di pesca⁵⁸. Sul punto, si è espresso anche l'ITLOS, in un parere del 2015⁵⁹, ritenendo che lo Stato di bandiera abbia un dovere diligenza (*due diligence*)⁶⁰ nell'intraprendere tutte le misure necessarie affinché le navi battenti la propria bandiera non siano coinvolte in attività di pesca IUU: trattasi, tuttavia, di un obbligo di condotta e non di risultato⁶¹.

Come anticipato, sul ruolo dello Stato di bandiera, in ambito FAO, sono state adottate delle linee guida, dunque uno strumento di natura volontaria⁶², che mirano a favorire l'implementazione delle responsabilità di tale Stato in materia di prevenzione e contrasto alla pesca IUU, chiamandolo a predisporre una serie di meccanismi di monitoraggio e di controllo, nonché ad adottare misure relativamente alle informazioni, all'identificazione, alle caratteristiche tecniche, alla storia dei suoi pescherecci, alle registrazioni, alle autorizzazioni e alle licenze di pesca congiuntamente a un sistema sanzionatorio in caso di coinvolgimento dei propri pescherecci in attività di pesca IUU. Questi sviluppi sono in linea con l'IPOA-IUU che aveva già invitato lo Stato di bandiera ad assicurarsi che i pescherecci da esso immatricolati non fossero coinvolti in attività di pesca illecita (art. 34), spingendoli verso un concreto controllo della loro attività⁶³.

3.2. Lo Stato della nazionalità

Con riferimento agli eventuali doveri e responsabilità degli Stati rispetto ai soggetti aventi la loro nazionalità (cittadini o persone giuridiche) che potrebbero essere coinvolti in attività di pesca INN (o attività correlate), bisogna innanzitutto ricordare che il diritto internazionale generalmente non impone direttamente obblighi in capo ai pescatori o a coloro che sono impegnati in attività inerenti la pesca⁶⁴, ma attribuisce agli Stati il potere di prescriberli⁶⁵ e permette loro di stabilire conseguenze civili, penali e amministrative per le condotte illecite di tali soggetti, anche se compiute all'estero (principio

⁵⁸ Ivi, pp. 402- 404. Rileva in quest'ottica il paragrafo 42 delle linee guida FAO sullo Stato di bandiera che, nel favorire la cooperazione tra lo Stato di bandiera e quello costiero, in caso di conclusione di accordi di pesca tra i due prevede la possibilità per entrambi di imporre sanzioni ai pescherecci che operano nelle acque dello Stato costiero in virtù di tale accordo.

⁵⁹ Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC), 2015, accessibile al link <<https://www.itlos.org/en/main/cases/list-of-cases/case-no-21/>>.

⁶⁰ B. KUEMLANGAN et al, "Enforcement approaches against illegal fishing", *cit. supra*, nota 15, p. 3.

⁶¹ Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, Cambridge, United Kingdom 2019, p. 311.

⁶² Si veda la nota n. 19

⁶³ X. CHEN, Q. XU, L. LI, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance", *cit. supra*, nota 37, p. 10.

⁶⁴ A. N. HONNIBALL, V. J. SCHATZ, "'Nationals' at Forty: From an Undefined UNCLOS Term to Due Diligence Obligations on the State of Nationality to Combat IUU Fishing", in *International Law Studies*, Volume 100, 2023, p. 232. I membri degli equipaggi dei pescherecci sono stati definiti 'pescatori' dalla Convenzione sul lavoro nel settore della pesca, 2007 (N. 188), adottata il 14.06.2007 ed entrata in vigore il 16.11.2017, Art. 1(e).

⁶⁵ A. N. HONNIBALL, V. J. SCHATZ, "'Nationals' at Forty", *cit. supra*, nota 64, p. 237.

della nazionalità attiva - *active personality principle*)⁶⁶. In questo modo, si riconosce agli Stati una sorta di competenza extraterritoriale, seppur limitata⁶⁷, in quanto l'esercizio di una *enforcement jurisdiction* presuppone la previa autorizzazione da parte dello Stato della bandiera. Ciò è in linea con la tendenza generale degli Stati a non estendere la propria giurisdizione penale ai cittadini in servizio su navi straniere, rimettendola, invece, allo Stato di bandiera, sia per motivi economici, sia per le difficoltà investigative e al fine garantire una maggiore certezza del diritto⁶⁸.

Tuttavia, un obbligo di condotta dello Stato rispetto ai propri cittadini coinvolti in attività di pesca IUU extraterritoriali⁶⁹ può essere dedotto alla luce dell'interpretazione di alcune disposizioni dell'UNCLOS⁷⁰ e delle tendenze evolutive nella comunità internazionale. Infatti, in riferimento allo sfruttamento delle risorse biologiche, all'art. 62, par. 4, in combinato disposto con l'art. 58, par. 3, la Convenzione impone ai soggetti degli Stati diversi da quello costiero che esercitano l'attività di pesca nella ZEE di quest'ultimo, di rispettare le misure di conservazione e le altre leggi e regolamenti adottate da tale Stato; un obbligo simile esiste, poi, rispetto a tali soggetti operanti in alto mare poiché i relativi Stati sono chiamati a intraprendere misure nei loro confronti per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'area in questione (art. 117).

Nel tempo, altri strumenti internazionali vincolanti e non, hanno previsto disposizioni in tal senso, come nel caso dell'IPOA-IUU⁷¹ o delle misure adottate nel quadro delle ORGP per indurre gli Stati a scoraggiare i propri soggetti dall'effettuare cambi di bandiera (per sottrarsi alle misure di gestione e conservazione della pesca) e dall'intraprendere affari con navi coinvolte in pesca IUU⁷².

In questo contesto, anche l'UE ha imposto il divieto per i cittadini degli Stati membri di praticare o coadiuvare la pesca illecita e di operare a bordo di pescherecci inseriti nell'elenco comunitario delle navi INN, con conseguente obbligo per tali Stati di adottare opportuni provvedimenti⁷³.

⁶⁶ S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, cit. supra, nota 42, p. 179.

⁶⁷ Essa non si estende alla possibilità di arrestare all'estero tali soggetti ma, nel caso ci siano accordi in vigore, lo Stato di cittadinanza ne può richiedere l'arresto e l'estradizione a uno Stato terzo. Si veda: R. SURTEES, "Trapped at Sea. Using the Legal and Regulatory Framework to Prevent and Combat the Trafficking of Seafarers and Fishers", in *Groningen Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2, 2013, p. 116.

⁶⁸ S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, cit. supra, nota 42, pp. 182-184.

⁶⁹ A. N. HONNIBALL, V. J. SCHATZ, "'Nationals' at Forty", cit. supra, nota 64, p. 242.

⁷⁰ Essa riconosce allo Stato, di cui il responsabile di trasmissioni non autorizzate in alto mare ha la nazionalità, la possibilità di sottoporre tale soggetto a procedimento giurisdizionale davanti ai propri organi giudiziari (art. 109, c). La stessa Convenzione prevede all'art. 97 in caso di abbordi o altri incidenti di navigazione in alto mare, la giurisdizione penale dello Stato di bandiera e di quello di cittadinanza del comandante della nave o dei membri dell'equipaggio.

⁷¹ Al paragrafo 18 stabilisce che, senza pregiudizio per la responsabilità primaria dello Stato di bandiera in alto mare, ogni Stato dovrebbe adottare misure e cooperare affinché i propri nazionali non siano coinvolti in attività di pesca IUU erichiede una cooperazione tra gli Stati per identificare tali soggetti, invitandoli ad adottare le adeguate sanzioni (paragrafo n. 21).

⁷² A. N. HONNIBALL, V. J. SCHATZ, "'Nationals' at Forty", cit. supra, nota 64, pp. 254- 256.

⁷³ Art. 39 del regolamento (CE) n. 1005/2008.

3.3. Lo Stato costiero

Un ruolo centrale nella lotta alla pesca IUU va sicuramente riconosciuto allo Stato costiero che, non solo ha la sovranità sulle acque interne, sul proprio mare territoriale e sulle acque arcipelagiche, ma ha anche il diritto di esplorare, sfruttare, conservare e gestire le risorse naturali della propria ZEE⁷⁴. Quest'ultima, oltre a costituire una delle aree di mare più pescose, rappresenta anche quella in cui si concentrano le principali attività di pesca IUU⁷⁵ (considerate anche le difficoltà di effettuare controlli da parte di alcuni Paesi)⁷⁶. Come anticipato, nelle ZEE, i diritti sovrani di cui gode lo Stato costiero sono esclusivi, nel senso che altri non ne possono disporre se non previo consenso espresso dello Stato in questione che mediante la conclusione di accordi specifici con Stati terzi⁷⁷ può consentirvi le attività di pesca ai pescherecci battenti la loro bandiera⁷⁸. La responsabilità principale dello Stato costiero è, quindi, quella di adottare e assicurare l'applicazione delle misure di conservazione e di gestione nella propria ZEE, anche collaborando con gli Stati costieri confinanti e con le competenti ORGP. In particolare, esso verifica che le navi che pescano in tale area siano a ciò autorizzate, che abbiano e mantengano funzionanti gli strumenti di registrazione previsti e assicura che i trasbordi in mare o le operazioni di lavorazione a bordo delle catture siano effettuate in conformità alle norme di gestione applicabili (art. 51 IPOA-IUU).

In proposito, è importante ricordare che rispetto alle specie che originano nelle ZEE, e che si catturano oltre le stesse, esiste un ampio dibattito internazionale che vede, da un lato, alcuni Stati costieri reclamare una competenza implicita nei confronti degli altri Stati in alto mare al fine della conservazione e della corretta gestione degli stock ittici che originano nella propria ZEE; dall'altro, alcuni Stati che invece insistono sul principio di libero e uguale accesso alle risorse dell'alto mare⁷⁹. In questo dibattito, possono essere inquadrati le proteste del 2020 da parte dell'Ecuador (affiancato da altri Paesi sudamericani e dagli USA), nei confronti delle flotte cinesi accusate dallo stesso di operare in maniera illegale al largo delle Galapagos e di compromettere con le loro attività gli sforzi equadoregni in materia di sostenibilità della pesca e di protezione dell'ambiente marino⁸⁰.

⁷⁴ Artt. 56 e 57 UNCLOS.

⁷⁵ V. J. SCHATZ, "Combating Illegal Fishing", *cit. supra*, nota 57, p. 386.

⁷⁶ Si pensi, ad esempio, al caso della Mongolia, un Paese *landlocked*, che nel 2003 aveva un registro di navi battenti la propria bandiera composto da 1600 imbarcazioni, pur non avendo un proprio porto. Circostanza che fa riflettere sulla sua capacità di assicurare un controllo effettivo delle proprie navi. Si veda sull'argomento R. SURTEES, "Trapped at Sea", *cit. supra*, nota 63, p. 127.

⁷⁷ Va richiamata l'attenzione sulla capacità degli Stati costieri di stimare con accettabile precisione le quote eccedentarie di pesca da concedere allo sfruttamento di Terzi. A ciò si aggiunga che non solo alcune specie possono interessare ZEE di Stati diversi con necessità di determinare le TAC alla luce di questa evidenza. Si veda sul punto Y. TANAKA, *The International Law of the Sea*, *cit. supra*, nota 61, p. 286.

⁷⁸ Artt. 61 e 62 UNCLOS.

⁷⁹ J. BOULOY, "L'exploitation des ressources halieutiques (la pêche)", *cit. supra*, nota 20, p. 721.

⁸⁰ Si veda sul caso il link <<https://www.opendemocracy.net/en/democraciaabierta/pesca-ilegal-china-galapagos-biodiversidad-pac%C3%ADfco-latinoamericano-en/>>.

In base all'art. 73 dell'UNCLOS, lo Stato costiero è in diritto di esercitare nelle acque sottoposte alla sua giurisdizione anche l'*enforcement jurisdiction* nei confronti dei pescherecci stranieri e di inseguire le navi per le quali ha fondati motivi di ritenere che abbiano violato le sue leggi e regolamenti (art. 111) e quindi, presumibilmente, anche in caso di attività di pesca INN.

Accanto a questi diritti, bisogna evidenziare che lo Stato costiero, al pari degli altri Stati, ha anche il dovere di proteggere e preservare l'ambiente marino (art. 192 UNCLOS), nonché di sfruttare le proprie risorse naturali, tenendo conto di tale obbligo (art. 193 UNCLOS). A tale disposizione potrebbe essere ricondotto, secondo una parte della dottrina, l'obbligo di contrastare la pesca illegale, nella misura in cui la stessa viene vista come possibile causa di danno all'ambiente marino e all'ecosistema⁸¹.

3.4. Lo Stato del porto

Pur mancando una definizione internazionalmente accettata di Stato del porto, si tende a usare questa accezione in riferimento alle navi che non battono bandiera di detto Stato. In via generale, lo Stato del porto ha la sovranità territoriale sia sul porto che nelle relative acque, con conseguente potere di negarvi l'accesso, tranne che nei casi di forza maggiore o *distress* e con obbligo di non discriminazione, sia ai sensi dell'UNCLOS, che dell'UNFSA e del PSM⁸². Pertanto, potendo negare l'approdo e l'uso delle proprie strutture portuali, questo Stato svolge un ruolo cruciale nel contrasto alla pesca INN, soprattutto se si considerano le possibili difficoltà dei controlli in mare o di quelli esercitati o esercitabili dallo Stato di bandiera.

Non essendoci indicazioni esplicite nella Convenzione di Montego Bay, né norme di diritto consuetudinario rilevanti, la giurisdizione dello Stato del porto in materia di lotta alla pesca IUU⁸³ va rintracciata nelle norme pattizie e nelle regole stabilite dalle ORGP. Il primo accordo internazionale giuridicamente vincolante che ha previsto disposizioni in materia è stato l'UNFSA (art. 23). Altre disposizioni, in materia, possono rinvenirsi nelle regole delle ORGP che stabiliscono obblighi secondo schemi specifici in materia di ispezioni nei porti per evitare lo sbarco o il *transshipment* di pesce pescato illegalmente e che, in genere, riguardano i documenti, l'operato degli ispettori, il controllo del pescato e degli attrezzi da pesca, chiedendo allo Stato del porto di negare lo sbarco o il trasbordo se accerta che ci sono state violazioni alle norme di conservazione e gestione applicabili, con tempestiva notifica sia alla ORGP che allo Stato di bandiera.

L'accordo principe in materia è sicuramente il PSMA che elabora un sistema

⁸¹ X. CHEN, Q. XU, L. LI, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance", *cit. supra*, nota 37, p. 8.

⁸² S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, *cit. supra*, nota 42, pp., 272-277. Si vedano in particolare gli artt. 25(2) e 211(3) dell'UNCLOS; l'art. 23 dell'UNFSA e la parte 2 del PSM (artt. 7-10).

⁸³ Nell'UNCLOS si trovano disposizioni circa i poteri dello Stato del porto in materia di prevenzione, riduzione e controllo dell'inquinamento dell'ambiente marino (in particolare, si veda l'art. 218).

basato sulle autorizzazioni imponendo, così, alle Parti contraenti di obbligare le navi straniere a richiederle per entrare nei propri porti o installazioni *offshore* (art. 8) e li obbliga ad assicurare un certo livello annuale di ispezioni (art. 12). Esso stabilisce il diniego a concedere l'ingresso nel porto se si hanno sufficienti prove che la nave richiedente sia coinvolta in pesca illegale (art. 9) o a concedere (se la nave è già entrata) l'uso delle strutture portuali allo scopo di sbarcare, trasferire, confezionare o lavorare il pescato, qualora tale nave sia coinvolta direttamente o indirettamente (in supporto) in attività di pesca IUU (art. 11). A seguito di tale diniego, lo Stato del porto è tenuto a informare lo Stato di bandiera, quello della nazionalità del comandante e la competente ORGP, al fine di consentire, da un lato agli Stati competenti di intervenire in protezione della propria nave o del proprio comandante contro possibili abusi da parte delle autorità dello Stato del porto, e dall'altro di permettere la collaborazione tra gli Stati di bandiera, del porto e della nazionalità in materia di lotta alla pesca IUU, ciascuno per la propria sfera di giurisdizione⁸⁴. Tale aspetto non deve essere sottovalutato se si considera che questa cooperazione potrebbe (ancora una volta) in qualche modo contribuire a sanare le eventuali incapacità o limitate possibilità di controllo in materia da parte dello Stato di bandiera.

3.5. Lo Stato della commercializzazione

Considerata la complessità della catena globale del valore legata alla produzione e al commercio di prodotti ittici, il ruolo dello Stato della commercializzazione non è semplice e lo vede coinvolto sia in controlli documentali che nelle ispezioni sui prodotti. Non trattandosi di un ambito regolato dal diritto del mare⁸⁵, le misure in tema di commercializzazione vanno rintracciate negli strumenti giuridici volontari dei quali si è parlato in precedenza⁸⁶, nelle norme e nelle raccomandazioni adottate dalle ORGP o previste in accordi bilaterali o multilaterali. In via generale, il loro scopo è quello di permettere la commercializzazione sul mercato di riferimento solo ai prodotti provenienti da catture legali, sia rispetto a quelle sbarcate dai pescherecci nazionali nei porti dello Stato di immissione in commercio, sia a quelle che giungono sul mercato attraverso le importazioni: si vuole, cioè, assicurare una parità di trattamento che non consenta condizioni più favorevoli ai prodotti di importazione. Inoltre, il divieto di importazione può riferirsi a specie protette da specifiche convenzioni internazionali, come nel caso della *Convention on International Trade in Endangered*

⁸⁴ S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, cit. *supra*, nota 42, p. 306.

⁸⁵ Ivi, p. 319.

⁸⁶ Sia l'IPOA-IUU che il Codice di condotta per una pesca responsabile incoraggiano gli Stati ad adottare misure di ostacolo all'ingresso sui propri mercati di pescato proveniente da catture illecite. Si veda sul punto X. CHEN, Q. XU, L. LI, "Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing Governance", cit. *supra*, nota 37, p. 12.

Species (CITES)⁸⁷. L'obiettivo viene garantito principalmente attraverso l'applicazione delle norme legate alla legislazione alimentare in materia di rintracciabilità⁸⁸, congiuntamente a quelle in materia di certificazione/dichiarazione delle catture.

Rispetto a queste ultime, preme qui ricordare che su scala globale sono stati sviluppati degli schemi di certificazione, come la già richiamata linea guida volontaria della FAO del 2017. Fermo restando la responsabilità primaria dello Stato di bandiera, lo scopo della certificazione è quello di coinvolgere anche gli altri attori internazionali, al fine di assicurare la conformità del pescato rispetto alle misure di gestione e conservazione previste sin dalla sua origine e lungo tutta la *supply chain*. Infatti, anche le ORGP spesso adottano questi meccanismi⁸⁹ e tendono a elaborare *black list* di imbarcazioni coinvolte nella pesca INN alle quali non è permesso sbarcare nei porti delle Parti contraenti, oppure dichiarano liste di Stati non cooperanti proibendo l'importazione di pescato proveniente dalle loro flotte.

Chiaramente, come stabilito anche dalle linee guida in materia, le misure in esame devono evitare barriere al commercio e incombenze burocratiche eccessive, poiché bisogna tener presente che, se da un lato lo Stato deve assicurare che sul territorio nazionale non circolino prodotti derivanti da pesca illegale, dall'altro, nell'adottare misure restrittive del commercio lo Stato deve anche tener conto degli obblighi derivanti dalle norme internazionali in materia di libertà degli scambi commerciali cui è legato, come, ad esempio, quelle adottate nell'ambito del *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) e della *World Trade Organization* (WTO). Rispetto a quest'ultimo aspetto va sottolineato che, proprio in ambito WTO, è stato adottato di recente un accordo per l'abolizione dei sussidi nella pesca⁹⁰, che mira a obbligare gli Stati a non concedere sussidi alle flotte impegnate in pesca IUU, a quelle che catturano specie in sovrasfruttamento e ai pescherecci impegnati in pesca in aree di alto mare non regolamentate.

Accanto alle misure statali, meritano di essere menzionate anche le misure volontarie adottate dalle aziende del settore, che mirano a rendere visibile al consumatore finale la sostenibilità e la legalità dei prodotti da esse commercializzati, attraverso un sistema di etichettatura volontaria detta *ecolabelling*⁹¹.

⁸⁷ Per approfondimenti su questa Convenzione si rinvia al link <<https://cites.org/eng>>.

⁸⁸ Art.18 del regolamento (Ce) N. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 gennaio 2002 che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare.

⁸⁹ X. MA, "An economic and legal analysis of trade measures against illegal, unreported and unregulated fishing", in *Marine Policy*, n. 117, 2020, p. 3.

⁹⁰ L'Accordo WTO denominato *Agreement on Fisheries Subsidies* è stato adottato il 17.06.2022 ed entrerà in vigore dopo la ratifica da parte dei due terzi dei Paesi membri. I sussidi aboliti sono quelli specifici e non riguardano l'acquacoltura o la pesca in acque interne. Per la definizione di aspetti specifici lasciati in sospenso ci saranno ulteriori negoziati, i primi previsti per febbraio 2024 ad Abu Dhabi. Per approfondimenti si rinvia al link <https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_e.htm>.

⁹¹ Per un elenco, si veda l'Appendix II del Rapporto dell'International Labour Office, *Caught at sea, forced labour and trafficking in fisheries*, Geneva, 2013, p. 67.

4. I meccanismi di controllo previsti a livello internazionale, regionale e domestico

Parallelamente all'evoluzione degli strumenti giuridici in materia di contrasto alla pesca IUU, sono stati sviluppati, a livello globale, una serie di meccanismi e sistemi di controllo tesi a verificare sia l'attività di cattura del pesce, sia le fasi successive della trasformazione e commercializzazione. Essi trovano il loro fondamento principalmente negli ordinamenti degli Stati e/o delle organizzazioni internazionali nei quali gli stessi sono previsti, nonché nelle regole stabilite dalle ORGP.

Un elemento essenziale per eradicare il problema in esame è il controllo delle attività condotte in mare dai pescherecci⁹², per il quale gli Stati adottano, sia a livello nazionale che internazionale, dei meccanismi di monitoraggio, controllo e sorveglianza (MCS)⁹³. Tale controllo passa attraverso diverse linee di azione, quali l'istituzione di appositi registri contenenti gli elenchi dei pescherecci autorizzati a pescare in determinate aree, il controllo satellitare degli stessi, l'elaborazione di elenchi delle navi identificate come coinvolte nella pesca IUU, le ispezioni condotte dalle competenti autorità di controllo (sia in mare, a bordo delle navi, che a terra, al momento dello sbarco), nonché attraverso la presenza a bordo degli osservatori della pesca.

Rispetto ai registri dei pescherecci⁹⁴, si può affermare che la maggioranza degli accordi in materia di pesca ne prevede di appositi con riferimento alle navi autorizzate ai sensi del proprio ambito di applicazione: si pensi, ad esempio, all'UNFSA, all'Accordo relativo alla pesca in alto mare, o alle previsioni contenute negli atti istitutivi delle ORGP⁹⁵; determinando, a volte, sovrapposizioni, problemi di coordinamento e un eccesso di burocrazia, sia a carico degli armatori che delle autorità di controllo. Tra questi registri, preme qui ricordare il *Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels*⁹⁶ (di seguito Global Record), uno strumento volontario istituito in ambito FAO al fine di favorire la trasparenza e la tracciabilità delle attività di pesca su scala globale e di scoraggiare la pesca IUU. In esso è previsto che, ai fini della registrazione, ciascuna imbarcazione sia provvista di un numero di identificazione (*Unique Vessel Identifier* – UVI) che ne segue la vita a

⁹² J. PARK, "Tracking elusive and shifting identities", *cit. supra*, nota 47, p. 1.

⁹³ Il monitoraggio si riferisce all'istituzione di sistemi di misurazione dello sforzo di pesca, delle caratteristiche e rese delle risorse per la gestione degli stock; il controllo si riferisce alle condizioni secondo le quali lo sfruttamento delle risorse può essere effettuato; la sorveglianza rinvia, invece, al grado e ai tipi di osservazioni richieste per mantenere il rispetto dei controlli regolamentari imposti alle attività di pesca. Si veda sul punto H. M. TOONEN, S. R. BUSH, "The digital frontiers of fisheries governance: fish attraction devices, drones and satellites", in *Journal of Environmental Policy & Planning*, vol.22, 2020, p. 125.

⁹⁴ La stessa UNCLOS prevede tra gli obblighi degli Stati il mantenimento di un registro contenenti nome e caratteristiche delle navi che battono la sua bandiera (art. 94,2).

⁹⁵ Sull'argomento si rinvia a G. SPERA, *Il contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. Le iniziative a livello internazionale e unionale*, Giappichelli Editore, Torino, 2021, pp. 17 e ss.

⁹⁶ Si rinvia al link <<https://www.fao.org/global-record/en/>>

prescindere dal possibile cambio della bandiera o del numero di iscrizione⁹⁷. Particolarmente complessa è poi la normativa sviluppata in ambito unionale dove, oltre all'UVI, i pescherecci sono identificati con il numero relativo all'*Union Fishing Fleet Register*⁹⁸ e attraverso un numero di identificazione nazionale attribuito dallo Stato membro di bandiera.

Considerata la vastità degli oceani e le difficoltà di controllo sulle lunghe distanze, un sistema molto sofisticato ed efficace per intercettare il posizionamento e l'attività in mare dei pescherecci è costituito dai sistemi satellitari collegati a mappe, come quelli riconducibili alle norme in materia di sicurezza della navigazione, quali l'*Automatic Identification System (AIS)*⁹⁹ ad accesso libero e per tutti i tipi di imbarcazioni, o quelli relativi ai pescherecci di determinate dimensioni, associati al sistema VMS dell'attività di pesca, gestito a livello nazionale o regionale e con accesso ristretto¹⁰⁰. L'analisi dei dati rilevati da questi sistemi, congiuntamente a quella della velocità di navigazione, della direzione, dei porti nei quali le imbarcazioni hanno avuto accesso, e dello spegnimento di tali sistemi, ha permesso di identificare casi di possibili attività di pesca IUU¹⁰¹. Inoltre, l'utilizzo di queste tecnologie non è limitato solo agli Stati, ma è esteso anche alle ONG impegnate nel settore, o a piattaforme come il *Global Fishing Watch*¹⁰², che monitora le attività umane condotte negli oceani attraverso le navi.

Altri sistemi tecnici particolarmente sofisticati prevedono l'utilizzo dei droni che, attraverso l'uso del GPS sono in grado di trasmettere dati e immagini (se provvisti di telecamera) in tempo reale su persone, processi e ambienti, con risvolti rilevanti in termini di tutela della privacy: questi strumenti sono usati sia nel contesto dell'UE che da altri Stati, tra cui Giamaica, Costa Rica, Palau e Belize¹⁰³. La loro applicazione può essere legata, ad esempio, al controllo degli attrezzi da pesca, delle aree interdette di pesca o della pesca in aree per le quali il peschereccio non è autorizzato a operare.

Va segnalato che la necessità di coordinare gli sforzi in materia di lotta alla pesca

⁹⁷ G. SPERA, *Il contrasto alla pesca illegale*, cit. supra, nota 95, p. 21.

⁹⁸ Tale numero è attribuito obbligatoriamente dagli Stati membri ai pescherecci che entrano a far parte della flotta peschereccia dell'Unione; tuttavia, esso si perde se l'imbarcazione prende la bandiera di uno Stato terzo. Si veda l'Art. 5 del regolamento di esecuzione (Ue) 2017/218 della Commissione del 6 febbraio 2017 relativo al registro della flotta peschereccia dell'Unione. Il Registro è accessibile al link <https://webgate.ec.europa.eu/fleet-europa/index_en.jsessionid=ZYqBd5tUWfLSuk-bSPSRG8vCSQ-CN_j-J_esU2MVRbtSXMh1VZYU!2032424262>.

⁹⁹ Il riferimento è alla *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, adottata dall'International Maritime Organization (IMO) il 01.11.1974 ed entrata in vigore il 25.05.198. Si veda sull'AIS il link <<https://www.imo.org/en/OurWork/Safety/Pages/AIS.aspx>>.

¹⁰⁰ Nell'UE il sistema di controllo satellitare dell'attività di pesca VMS prevede per i pescherecci la dotazione di un dispositivo di localizzazione e identificazione automatica (apparato di controllo satellitare – ASC) che trasmette a intervalli regolari la posizione dell'imbarcazione. Sui sistemi AIS e VMS si rinvia a G. SPERA, *Il contrasto alla pesca illegale*, cit. supra, nota 95, pp. 146-152.

¹⁰¹ Si veda, ad esempio, l'analisi condotta sulla base di questi parametri incrociati con gli identificativi dei pescherecci (dando particolare attenzione al problema del cambio di bandiera) condotta in J. PARK, "Tracking elusive and shifting identities", cit. supra, nota 47, pp. 1-10.

¹⁰² Accessibile al link <<https://globalfishingwatch.org/>>

¹⁰³ H. M. TOONEN, S. R. BUSH, "The digital frontiers of fisheries governance", cit. supra, nota 89, p. 130.

IUU su scala globale ha portato la FAO a lanciare nel 2021, nel quadro del PSMA, un importante meccanismo di scambio delle informazioni tra le Parti, denominato *Global Information Exchange System (GIES)*¹⁰⁴. L'obiettivo è quello di consentire alle autorità di controllo l'accesso ai dati circa le entrate o i dinieghi di ingresso nei porti, i ritiri di queste misure, i risultati delle ispezioni e le azioni intraprese dagli Stati di bandiera, costituendo così un valido supporto per le attività di controllo condotte sia dagli Stati che dalle ORGP.

Bisogna inoltre evidenziare l'impegno di queste ultime organizzazioni nella lotta alla pesca IUU¹⁰⁵ attraverso la collaborazione tra i Paesi membri anche per l'elaborazione di liste di navi che sono aggiornate costantemente e vengono identificate come autorizzate a pescare ai sensi dei relativi ambiti di giurisdizione¹⁰⁶, e/o di navi coinvolte in pesca IUU¹⁰⁷ (*black list*) per le quali è fatto divieto agli Stati membri di coinvolgimento nelle relative attività. Le azioni adottate dalle ORGP si concretizzano, ad esempio, nel diniego dell'uso dei porti o nella proibizione del commercio di catture effettuate dai Paesi identificati come *non-cooperating*¹⁰⁸.

Infine, sia nell'ambito delle ORGP che negli accordi che prevedono concessioni di pesca rilasciate dagli Stati costieri alle flotte straniere, si è diffusa la prassi di prevedere a bordo dei pescherecci la presenza di osservatori della pesca che controllano la correttezza della trasmissione dei dati in materia di cattura, il rispetto delle misure di gestione e conservazione delle risorse ittiche in essi previsti e si occupano del rilevamento di dati biologici in relazione alle specie pescate¹⁰⁹. In genere gli osservatori della pesca lavorano alle dipendenze del Ministero competente in materia di pesca o di terzi *contractor*, sono persone qualificate che spesso hanno avuto esperienza

¹⁰⁴ Si veda il link <<https://www.fao.org/port-state-measures/news-events/detail/en/c/1403823/>>

¹⁰⁵ Le misure adottate dall'ORGP si traducono, di fatto, in disposizioni obbligatorie per i propri membri e possono portare anche ad azioni diplomatiche nei confronti degli Stati terzi nella loro qualità di Stati di bandiera di pescherecci che operano in modo da compromettere le misure in questione. D. DEL VESCOVO, *Il contrasto alla pesca illegale*, cit. supra, nota 7, pp. 31-32.

¹⁰⁶ Si veda sul punto l'analisi contenuta in G. SPERA, *Il contrasto alla pesca illegale*, cit. supra, nota 95, pp. 35-72.

¹⁰⁷ Al riguardo, il seguente link raccoglie gli elenchi pubblicati da diverse ORGP <<https://www.iuu-vessels.org/>>.

¹⁰⁸ Ad esempio, l'International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT) richiede ai propri Membri di proibire l'importazione di particolari specie catturate da pescherecci registrati in questi Stati. Si veda sul punto E. R. VAN DER MAREL, "Problems and Progress in Combating IUU Fishing", cit. supra, nota 12, pp. 303-304.

¹⁰⁹ Ad esempio, nell'APPS esistente tra il Marocco e l'UE, al Capo VII denominato "Osservazione delle attività di pesca", sono previste per gli osservatori le seguenti funzioni: "A bordo, all'osservatore è riservato lo stesso trattamento degli ufficiali. Esso assolve i compiti di seguito elencati: a) osserva le attività di pesca delle navi dell'Unione; b) verifica la posizione delle navi dell'Unione impegnate in operazioni di pesca; c) procede al prelievo di campioni biologici nell'ambito di programmi scientifici; d) prende nota degli attrezzi da pesca utilizzati; e) verifica i dati sulle catture effettuate nella zona di pesca riportati nel giornale di pesca; f) verifica le percentuali delle catture accessorie ed effettua una stima del volume dei rigetti delle specie di pesci, crostacei e cefalopodi commercializzabili; g) comunica via fax o per via elettronica i dati di pesca, compreso il volume delle catture principali e accessorie detenute a bordo". Si veda l'Accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale dell'UE il 20.03.2019.

nel settore e che vengono formate dallo Stato costiero per lo svolgimento delle loro funzioni. Pur non avendo il potere di imporre il rispetto delle norme applicabili, gli osservatori forniscono un supporto essenziale al rispetto delle stesse in quanto dotati di potere di osservare, registrare e riportare alle autorità di suddetto Stato, costituendo, di fatto, un rilevante deterrente rispetto ad eventuali condotte illecite. Agli osservatori della pesca è richiesta l'imparzialità e la non interferenza con le attività delle autorità di controllo. Inoltre, le funzioni vengono loro attribuite di volta in volta per area di pesca, stagione di pesca, o peschereccio¹¹⁰.

5. Il contrasto alla pesca IUU nel contesto dell'Unione europea

L'Unione europea ad oggi rappresenta sulla scena internazionale un importante produttore mondiale di prodotti della pesca e dell'acquacoltura, ha una delle più rilevanti flotte pescherecce globali e costituisce il più grande mercato ittico mondiale, dopo quello cinese¹¹¹. Essa ha competenza esclusiva circa la "conservazione delle risorse biologiche del mare nel contesto della politica comune della pesca" (art. 3, d TFUE), ha ratificato i principali accordi internazionali in materia di pesca, oltre ad aver istituito, come anticipato, un proprio registro di pescherecci unionali. La rilevanza economica del settore in esame fa sicuramente dell'UE un attore centrale della pesca globale, anche in materia di lotta alle condotte illecite, tanto da condizionare anche l'operato dei Paesi terzi interessati agli scambi con il mercato unionale, pena (come si vedrà di seguito) l'impossibilità di concludere transazioni commerciali in tale contesto.

Rispetto al management della pesca a livello globale, va segnalato che attualmente l'Unione partecipa a circa 18 ORGP¹¹² e ha stipulato con i Paesi terzi sia gli Accordi di partenariato per una pesca sostenibile (APPS)¹¹³, al fine di consentire alla propria flotta di pescare nello loro ZEE, sia gli Accordi nordici per la gestione di stock ittici che si trovano al confine tra le acque appartenenti ai Paesi della riva settentrionale e Stati terzi (attualmente in vigore con la Gran Bretagna, la Norvegia, l'Islanda e le Isole Faroe)¹¹⁴.

Nel contesto unionale, il contrasto alla pesca IUU passa per la collaborazione

¹¹⁰ Sul tema si veda G. VAN HELVOORT, *Observer program operations manual*, FAO, Roma, 1986 disponibile al link <<https://www.fao.org/3/S8480E/s8480e00.htm>>.

¹¹¹ European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products - EUMOFA, *Il mercato ittico dell'UE*, edizione 2022, pp. 22 e ss.

¹¹² Si veda il link <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/regional-fisheries-management-organisations-rfmos_en>.

¹¹³ Per un elenco aggiornato si rinvia al link <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/sustainable-fisheries-partnership-agreements-sfpas_it>

¹¹⁴ Accessibili al link <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/northern-agreements_en>.

tra gli Stati membri, la Commissione europea¹¹⁵ e l'Agencia europea per il controllo della pesca (EFCA)¹¹⁶, ciascuno sulla base delle proprie competenze¹¹⁷.

L'azione unionale di contrasto alla pesca INN si applica alle attività di pesca e alle attività connesse esercitate nel territorio degli Stati membri, e nelle acque unionali¹¹⁸, non solo con riferimento ai pescherecci dei Paesi UE che pescano nelle acque dell'Unione, ma anche in relazione ai pescherecci dell'Unione che pescano in alto mare o nelle ZEE di Stati terzi (aree dalle quali proviene circa il 20% del complessivo pescato unionale¹¹⁹), e ai pescherecci di Paesi terzi che effettuano operazioni nelle acque dell'UE. La portata di questa disposizione è di particolare rilevanza laddove ci si ricollegli alle considerazioni iniziali in materia tanto di responsabilità dello Stato di bandiera, quanto di diritti e obblighi dello Stato costiero, tenendo presente che l'Unione garantisce la coerenza della sua azione nel contrasto alla pesca IUU, sia che essa riguardi direttamente l'ambito territoriale e le acque di competenza dei propri Paesi membri, sia qualora le attività vengano condotte all'estero; ciò in linea anche con le disposizioni in materia di politica comune della pesca (PCP)¹²⁰ e del relativo regolamento controlli¹²¹. Relativamente agli accertamenti in materia di commercializzazione, l'azione dell'Unione riguarda sia il pescato proveniente dalla propria flotta che quello di importazione¹²².

¹¹⁵ La Direzione della Commissione europea competente in materia di pesca è denominata Directorate-General for Maritime Affairs (DG MARE).

¹¹⁶ Per le relative competenze si rinvia al regolamento (Ue) 2019/473 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 marzo 2019 sull'Agencia europea di controllo della pesca. Al fine qui considerato, questo organo tecnico dell'Unione non solo assiste gli Stati nella trasmissione dei dati e nella formazione dei relativi ispettori, ma collabora con la Commissione europea anche rispetto agli obblighi assunti dall'Unione in materia di pesca.

¹¹⁷ In particolare, agli Stati membri spetta la responsabilità della corretta applicazione del regime relativo al controllo della pesca; la Commissione europea controlla che i Paesi membri applichino correttamente sia le norme della politica comune della pesca sia quelle in materia di controlli, attraverso verifiche, ispezioni autonome e *audit* da parte dei propri funzionari (Titolo X del Regolamento 1224/2009 richiamato nella nota 118). Inoltre, la Commissione lavora con i partner globali, ivi comprese le ORGP, al fine di contrastare la pesca IUU. L'Agencia riveste, invece, un ruolo centrale nel coordinamento operativo delle attività di ispezione e controllo degli Stati membri e nell'assistenza a tali Stati affinché cooperino per garantire il rispetto delle norme della PCP. L'EFCA collabora con la Commissione e gli Stati membri ai fini dell'efficace ed efficiente applicazione del regime di controllo della pesca attraverso la formazione dei relativi ispettori, lo scambio di informazioni e dati, e assicura il coordinamento operativo delle attività di ispezione a livello regionale attraverso i cosiddetti piani d'impiego congiunti (JDP).

¹¹⁸ Art. 1 Regolamento 1005/2008 (richiamato nella nota 24).

¹¹⁹ Si veda il link <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/fisheries/international-agreements/fishing-outside-eu_en>.

¹²⁰ Infatti, l'art. 1 del Regolamento (UE) 1380/2013 prevede che la PCP riguardi (tra le altre) la conservazione delle risorse biologiche marine e la gestione delle attività di pesca delle flotte che le sfruttano, e si applichi alle attività condotte non solo nel territorio degli Stati membri e nelle acque unionali (anche relativamente ai pescherecci di Paesi terzi in essi immatricolati), ma anche ai pescherecci unionali al di fuori delle acque unionali e ai cittadini degli Stati membri (fatta salva la responsabilità dello Stato di bandiera).

¹²¹ Si veda la nota 118. Il regolamento prevede l'applicabilità a tutte le attività praticate nell'ambito della PCP sul territorio degli Stati membri o nelle acque dell'Unione o dai pescherecci dell'Unione o (fatta salva la responsabilità dello Stato di bandiera) da cittadini degli Stati membri (art. 2). Inoltre, obbliga i Paesi membri a controllare le attività esercitate fuori dalle acque unionali da pescherecci che battono la propria bandiera (art. 5,2).

¹²² Si vedano le disposizioni del Capo III in materia di 'norme comuni di commercializzazione' del

Nel sistema messo in piedi nel contesto in esame, ai fini della lotta alla pesca IUU risultano rilevanti principalmente le disposizioni del cosiddetto regolamento controlli¹²³ (attualmente oggetto di revisione¹²⁴), avente l'obiettivo di garantire il rispetto delle disposizioni della politica comune della pesca¹²⁵, quelle del regolamento 1005/2008 che istituisce un regime comunitario volto a prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca IUU, e quello relativo alle flotte esterne¹²⁶. Nello specifico, il regolamento 1005/2008 richiede agli Stati membri l'adozione di provvedimenti e la messa a disposizione delle competenti autorità dei mezzi necessari al raggiungimento dei suoi obiettivi. In particolare, esso prevede che l'Unione intervenga nei confronti dei propri pescherecci identificati come praticanti pesca INN¹²⁷ inserendoli in un apposito elenco¹²⁸, e richiede ai Paesi membri di intervenire per porre fine all'attività illegale applicando le misure relative alle infrazioni gravi (art. 27): a tutti i pescherecci

regolamento (UE) N. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio.

¹²³ Regolamento (CE) N. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca e 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. Ad esso fa seguito il regolamento di esecuzione (UE) N. 404/2011 della Commissione dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

¹²⁴ La proposta di revisione del sistema dei controlli nel settore della pesca è stata presentata nel 2018 (COM (2018) 368 *final* del 30 maggio 2018) e ha visto il raggiungimento di un accordo provvisorio tra il Consiglio e il Parlamento europeo il 31.01.2023. Risulta particolarmente rilevante la previsione della digitalizzazione dei certificati di cattura dei prodotti importati tramite il sistema CATCH. Si veda il comunicato stampa del Consiglio accessibile al link <<https://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2023/05/31/council-strikes-deal-on-new-rules-to-combat-overfishing>>.

¹²⁵ Nel periodo 2015-2019, il numero di persone autorizzate dagli Stati membri a eseguire ispezioni sulla pesca è passato da circa 12750 a 14400 e sono state effettuate circa 450000 ispezioni, delle quali il 48% in porto/allo sbarco, il 26% sul mercato, il 22% in mare e il 4% durante il trasporto. Nello stesso periodo il numero di pattugliatori usati per l'ispezione della pesca è passato da 1147 a 1256, così come sono aumentati i velivoli di sorveglianza (da 72 a 76) e i droni (da 8 a 39). L'attuazione del regime di controllo della pesca dell'UE è stata sostenuta dal Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP), con una dotazione di 567,9 milioni di euro per le operazioni di controllo ed esecuzione nel periodo 2014-2019. Si veda la *Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sull'applicazione 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 per il periodo 2015-2019*, pubblicata dalla Commissione europea il 22.06.2021 - (COM (2021) 316 *final*).

¹²⁶ Regolamento (UE) 2017/2403 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2017 relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio.

¹²⁷ L'art. 3 elenca i casi in cui si ritiene che un peschereccio sia dedito alla pesca INN.

¹²⁸ Nello stesso elenco confluiscono i pescherecci rientranti negli elenchi INN delle ORGP (art.30). I pescherecci possono essere radiati dall'elenco se viene dimostrato che sono state rispettate le condizioni di cui all'art. 28.

così identificati viene, in pratica, vietato e impedito l'esercizio delle proprie attività¹²⁹.

Riguardo le misure applicabili dallo Stato del porto, già prima dell'adozione del PSMA, l'Unione aveva istituzionalizzato le misure inerenti tale Stato attraverso il regolamento in questione, affermandosi quindi sulla scena internazionale come un centro nevralgico e propulsivo delle misure adottabili dallo Stato di approdo. In particolare, al Capo II, il regolamento in esame istituisce un sistema di ispezione dei pescherecci dei Paesi terzi che entrano nei cosiddetti porti designati¹³⁰ degli Stati membri, obbligando questi ultimi a ispezionare almeno il 5% delle operazioni di sbarco e di trasbordo da essi effettuate (art. 9). Nel caso in cui uno dei pescherecci ispezionati risulti coinvolto in attività di pesca IUU, lo Stato del porto nega lo sbarco o il trasbordo delle catture e trasmette la decisione alla Commissione (o all'organismo da questa designato). Sarà quest'ultima a notificare il provvedimento allo Stato di bandiera (art. 11,3), confermandosi, così, l'effettiva 'cabina di regia' della gestione complessiva della PCP.

Sempre rispetto ai riflessi esterni della pesca IUU, il regolamento 1005/2008 prevede un sistema di certificazione sia delle catture, in relazione ai prodotti della pesca importati nell'Unione (art.12), che dell'esportazione delle catture effettuate dai pescherecci battenti la bandiera di uno Stato membro (art.15). Attualmente il sistema si basa su una coesistenza di Paesi che emettono certificati cartacei e Paesi che, invece, sono già in linea con l'emissione di documenti elettronici¹³¹ in vista dell'entrata in funzione a pieno regime del sistema CATCH¹³². Anche qui è centrale il ruolo dello Stato di bandiera, che deve validare i certificati al fine di garantire che le catture siano state conformi alle norme applicabili (art. 12,3), e al quale deve essere notificato l'eventuale diniego di immissione nello Stato di importazione. Giova ricordare che la stessa Commissione europea coopera con gli Stati terzi per rendere effettivo il sistema e dispone controlli in loco per verificare l'attuazione delle misure in esame (art. 20,4). I controlli all'importazione vengono effettuati dalle competenti autorità designate dai Paesi membri¹³³ e possono tradursi, in caso di esito negativo, in un

¹²⁹ Art. 37, regolamento 1005/2008.

¹³⁰ Sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione europea del 17.02.2023 è stato pubblicato l'Elenco dei porti degli Stati membri dell'Unione europea in cui sono autorizzate operazioni di sbarco e trasbordo di prodotti della pesca e in cui i pescherecci di paesi terzi hanno accesso ai servizi portuali conformemente all'articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio; elenco dei porti dell'Irlanda del Nord in cui sono autorizzate operazioni di sbarco e trasbordo di prodotti della pesca e in cui i pescherecci di paesi terzi hanno accesso ai servizi portuali, conformemente al protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (2023/C 60/14). Per l'Italia i porti designati sono: Ancona, Brindisi, Civitavecchia, Fiumicino, Genova, Gioia Tauro, La Spezia, Livorno, Napoli, Olbia, Palermo, Ravenna, Reggio Calabria, Salerno, Taranto, Trapani, Trieste e Venezia.

¹³¹ Si sono già adeguati ad esempio, Sudafrica, Islanda, Norvegia, Isole Faroe e Canada.

¹³² Si veda la nota 124.

¹³³ Per l'Italia l'autorità competente a validare i certificati relativi alle catture dei pescherecci nazionali (punto a) e quelli di riesportazione (punto c) è la Guardia Costiera, mentre per i controlli e le verifiche dei certificati di cattura (punto b) relativamente alle importazioni, sono competenti l'Agenzia delle dogane e il Ministero della salute. Si veda l'Elenco degli Stati membri e delle autorità nazionali

diniego di importazione (art. 18) con conseguente possibilità per gli Stati di distruggere, eliminare o devolvere in beneficenza i proventi della vendita di tali prodotti. Queste misure possono avere risvolti economici significativi per gli importatori anche considerando che in alcuni casi la merce potrebbe essere stata pagata anticipatamente rispetto alla consegna (modalità diffusa nelle procedure in materia di pagamenti internazionali) e l'eventuale rivalsa nei confronti dell'esportatore, con sede legale all'estero, potrebbe risultare piuttosto complessa e dispendiosa, quando non impossibile.

Cruciale è poi la possibilità prevista dal regolamento 1005/2008 di identificare i Paesi terzi non cooperanti in materia di lotta alla pesca INN (Capo VI), ossia quei Paesi che non rispettano gli obblighi previsti dal diritto internazionale in qualità di Stato di bandiera, di approdo, costiero o della commercializzazione allo scopo di prevenire, scoraggiare e porre fine alla pesca INN (art. 31,3): un meccanismo noto come 'sistema dei cartellini' (*carding system*). Ai Paesi così identificati, la Commissione invia una notifica (cartellino giallo) nella quale richiede l'adozione delle misure necessarie a far cessare la pesca in questione, di porre rimedio agli atti o alle omissioni compiute e di prevenirne l'esercizio futuro (art. 32,2). In questa fase, inizia uno scambio tra la Commissione e lo Stato, che può consistere anche in missioni nello Stato terzo da parte dei funzionari della stessa Commissione al fine di accertare l'adeguamento del Paese alle richieste unionali¹³⁴. C'è da dire che, sebbene questa pre-identificazione non comporti sanzioni, ha comunque effetti importanti sulla reputazione internazionale di tale Stato. Se lo Stato terzo ottempera alle richieste della Commissione viene radiato dall'elenco (cartellino verde); in caso contrario, su decisione del Consiglio dell'UE, vengono impedito le attività inerenti la pesca con coinvolgimento del Paese¹³⁵ (cartellino rosso). Misure in tal senso sono state intraprese nei confronti di diversi Paesi terzi che hanno poi adottato le adeguate azioni per essere esclusi dalla lista¹³⁶, mentre risulta da ultimo inserito nell'elenco dei Paesi non cooperanti il Camerun¹³⁷.

competenti ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 2, dell'articolo 17, paragrafo 8, e dell'articolo 21, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio - Elenco delle autorità competenti dell'Irlanda del Nord con riguardo all'articolo 17, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio in conformità al protocollo su Irlanda/Irlanda del Nord dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (2022/C 154/06).

¹³⁴ E. R. VAN DER MAREL, "Problems and Progress in Combating IUU Fishing", *cit. supra*, nota 12, pp. 308-310.

¹³⁵ In particolare, ai sensi dell'art. 38 non viene concesso ai loro prodotti l'ingresso nel territorio unionale (in quanto i relativi certificati di cattura risultano non accettati); sono denunciati gli APPS con tali Paesi e non si partecipa ai negoziati per la conclusione di eventuali accordi con tali Paesi viene impedito ai pescherecci unionali di condurre operazioni congiunte o agli operatori unionali di acquistare pescherecci battenti la loro bandiera o di esportare pescherecci verso tali Stati.

¹³⁶ Il Belize è stato 'de-listato' nel dicembre del 2014, lo Sri Lanka e la Repubblica di Guinea nel 2016.

¹³⁷ Decisione di esecuzione (e) 2023/405 del Consiglio del 20 febbraio 2023 recante modifica della decisione di esecuzione 2014/170/UE, che stabilisce un elenco di paesi terzi non cooperanti nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, per quanto riguarda la Repubblica del Camerun.

Infine, bisogna segnalare che l'UE ha adottato un modello di repressione della pesca IUU basato su sanzioni amministrative effettive, proporzionate¹³⁸ e dissuasive relativamente alle infrazioni gravi¹³⁹ (commisurato al valore dei prodotti della pesca ottenuti commettendo l'infrazione), nonché sanzioni accessorie (art. 45), lasciando agli Stati membri la scelta di rendere questo tipo di illecito penalmente rilevante (art. 44,3)¹⁴⁰.

6. Conclusioni

Il contrasto alla pesca IUU vede oggi coinvolti diversi attori a livello globale, nell'intento di rendere il settore della pesca sostenibile (sotto i profili ambientale, sociale ed economico) e di soddisfare le crescenti esigenze di sicurezza alimentare della popolazione mondiale. Come evidenziato, esistono diversi strumenti giuridici che consentono un coordinamento internazionale in tal senso. Inoltre, alla centralità del ruolo dello Stato di bandiera si sono affiancate le misure inerenti lo sbarco e la commercializzazione del pescato, che hanno sicuramente favorito l'effettività dell'azione in esame, anche superando la condotta di tale Stato, come dimostrato nel caso delle misure adottate dall'UE. A ciò si aggiunga che lo sviluppo tecnologico ha permesso l'adozione di meccanismi di controllo e di sorveglianza da parte degli Stati costieri (nell'attività di gestione delle relative ZEE) che hanno migliorato il *management* delle risorse biologiche di alcune di queste aree. Tuttavia, la mancata ratifica di accordi quali il PSM da parte di Paesi con flotte pescherecce importanti, la presenza di bandiere di comodo e le azioni (o mancate) di alcuni Paesi costituiscono ancora ostacoli importanti per un completo contrasto alla pesca INN. Resta, infatti, essenziale garantire su scala globale un *level playing field* al fine di supportare e non compromettere tanto gli enormi sforzi compiuti dagli Stati e dalle organizzazioni internazionali più attivi e virtuosi in tale contrasto, quanto le corrette condotte della maggioranza degli *stakeholder* coinvolti, nell'obiettivo comune di assicurare la sostenibilità e la legalità delle attività di pesca complessivamente considerate¹⁴¹.

Ad oggi risultano nella *black list* dell'UE dei Paesi non cooperanti, oltre al Camerun, la Cambogia e St Vincent and Grenadines.

¹³⁸ Si veda, ad esempio, il caso della Spagna che più volte ha applicato sanzioni molto elevate. Per un'analisi dettagliata si rinvia a G. A. OANTA, "The application of administrative sanctions in the fight against IUU fishing: An assessment of Spanish practice", in *Marine Policy*, n. 144, 2022.

¹³⁹ La gravità viene stabilita dagli Stati membri (art. 3,2). Le infrazioni sono specificate nell'art. 42, e si riferiscono alle attività dei pescherecci dediti alla pesca INN (come dettagliato nell'art.3), alle operazioni commerciali direttamente collegate a tale pesca (incluse le importazioni) e alla falsificazione o all'uso di documenti falsi.

¹⁴⁰ Secondo una parte della dottrina, i vantaggi della scelta di optare per le sanzioni amministrative superano quelli della penalizzazione poiché tali sanzioni possono essere applicate in maniera più rapida, senza rischi di prescrizioni legate alla lunghezza dei procedimenti e richiedono elementi di prova meno complessi. T. FEJARDO, "To criminalise or not to criminalise IUU fishing: The EU's choice", in *Marine Policy*, n. 144, 2022, p. 6.

¹⁴¹ Á. ÁSGEIRSDÓTTIR, "An International Relations Perspective", *cit. supra*, nota 39, pp. 271 - 275.

IL NUOVO ACCORDO OMC SULLE SOVVENZIONI ALLA PESCA:
LUCI E OMBRE DI UN TENTATIVO IMPORTANTE MA IMPERFETTO
DI AVVICINAMENTO AGLI OBIETTIVI
DELLO SVILUPPO SOSTENIBILE DEI MARI

*Stefano Silingardi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Commercio internazionale di prodotti ittici e sovvenzioni alla pesca. – 3. L'Accordo OMC sulle sovvenzioni alla pesca. – 3.1. Articolo 3: Sovvenzioni alla pesca INN. – 3.2. Articolo 4: Sovvenzioni riguardanti stock ittici sovra-sfruttati. – 3.3. Articolo 5: Altre sovvenzioni. – 3.4. Articolo 8: Trasparenza. – 4. Lacune normative e debolezze strutturali. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

L'Accordo sulle sovvenzioni alla pesca (ASP) è stato adottato dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) in occasione della 12^o Conferenza ministeriale, ospitata a Ginevra tra il 12 e il 17 giugno 2022¹. Tramite questo nuovo trattato è stabilito – per la prima volta a livello internazionale – un complesso di norme vincolanti il cui obiettivo è di limitare alcune tipologie di sovvenzioni dannose erogate dai governi a favore del settore della pesca. Per diversi motivi non è eccessivo sostenere che si tratta di un accordo “storico”.

In primo luogo, l'ASP è soltanto il secondo accordo commerciale multilaterale che è stato concluso sotto gli auspici dell'OMC fin dalla nascita (nel 1995) di questa organizzazione². Tale dato è senz'altro eclatante se si pensa che tra gli obiettivi espressamente dichiarati dall'Accordo istitutivo di Marrakech vi è quello che l'OMC possa fungere da *forum* negoziale esclusivo per la conclusione di nuovi trattati commerciali nei settori già coperti dalle norme dell'organizzazione, e che tali norme disciplinano circa il 98% degli scambi commerciali tra i 164 Stati membri³.

* *Università di Milano, Ricercatore Rtd-B in diritto internazionale, Dipartimento di Diritto Pubblico Italiano e Sovranazionale.*

¹ Agreement on Fisheries Subsidies, WT/MIN(22)/W/22, adottato il 17 giugno 2022 (d'ora in poi ASP, Accordo sulle sovvenzioni alla pesca). Per una breve narrazione della fase finale dei negoziati che ha condotto all'accordo del 17 giugno 2022, v. J. SCOTT, R. WILKINSON, “The WTO After MC12: Negotiating multilateral trade in a time of COVID-19 and the war in Ukraine”, *Journal of World Trade* (57), 2023, pp. 209-230, 218-221.

² Il precedente è l'Accordo sull'agevolazione degli scambi, concluso nel 2013 al termine della Conferenza ministeriale di Bali ed entrato in vigore il 22 febbraio 2017 al deposito del 110° strumento di ratifica dei membri OMC. Cfr. Annex to the Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the WTO, Agreement on Trade Facilitation, WT/L/940, 28 novembre 2014.

³ Cfr. Accordo che istituisce l'OMC, concluso a Marrakech il 15 aprile 1994 ed entrato in vigore per l'Italia il 1° gennaio 1995. Il testo di questo e dei vari accordi commerciali allegati è in G. VENTURINI (a cura di), *Il diritto dell'Organizzazione Mondiale del Commercio*, Giuffrè, Milano, 2015, pp. 335 ss. Per il dato percentuale, v. J. BACCHUS, “The Future of the WTO: Multilateral or Plurilateral?”, CATO

In secondo luogo non era per nulla scontato che un tale accordo potesse finalmente essere raggiunto. I primi discorsi su una riforma della disciplina delle sovvenzioni alla pesca erano partiti già nel 2001, all'interno della famigerata Doha Development Agenda che avrebbe dovuto gestire la rinascita su basi più eque dell'azione negoziale dell'OMC dopo i fallimenti dei suoi primi anni di vita⁴. Ma il round negoziale di Doha, come noto, per quanto ancora formalmente aperto si è da parecchio tempo arenato a causa delle resistenze protezionistiche di molti paesi industrializzati e in via di sviluppo⁵. Sotto questo punto di vista, se è vero che nessuno ormai si attende scossoni tali da rivitalizzare un'agenda negoziale ormai fallita e defunta, la conclusione dell'ASP rappresenta una sorpresa tanto piacevole quanto inattesa. Tra i vari fattori che sembravano costituire altrettanti ostacoli insormontabili a una conclusione positiva dei negoziati non si può non citare l'acuirsi nel corso degli ultimi anni delle tensioni geopolitiche tra i principali attori economici mondiali – Stati Uniti, Unione Europea (UE) e Cina *in primis* – con l'imposizione di dazi aggressivi e misure protezionistiche da parte degli uni che hanno scatenato risposte molto dure degli altri, e progressivamente divaricato le rispettive posizioni su molti punti oggetto di negoziati commerciali⁶. Né si può tralasciare in questa sede, come ulteriore contributo ad una frattura dell'ordine economico e commerciale costituito sull'azione dell'OMC, l'inizio, nel mese di febbraio 2022, della guerra scatenata dall'invasione armata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, che ha vieppiù allontanato su posizioni apparentemente irconciliabili molti paesi prima stretti da vincoli di alleanza politica, giuridica ed economica, ed oggi protagonisti di una guerra che si combatte anche tramite il ricorso a durissime sanzioni nel campo commerciale e finanziario⁷.

Policy Analysis, 2023.

⁴ Per una ricostruzione delle varie fasi dei negoziati sulle sovvenzioni alla pesca a partire dal 2001 e fino agli albori dell'Accordo del 2022, v. K. A. REINERT, "Fisheries Subsidies and the World Trade Organization: A Concise History", *International Negotiation* (27), 2022, pp. 1-25.

⁵ Cfr. Doha Ministerial Declaration, WT/MIN(01)/DEC/1, 20 Novembre 2001. È forse opportuno ricordare che la tecnica negoziale impiegata dal Doha Development Round è quella del "single undertaking approach", che consente la chiusura positiva delle trattative a condizione che venga raggiunto un accordo su tutti i punti inseriti nell'agenda negoziale. Per una breve ma efficace sintesi dei lavori del Doha Development Round e delle difficoltà incontrate dai paesi membri nella conduzione dei negoziati, poi rivelatesi insormontabili, cfr. J. BACCHUS, *Trade Links. New Rules for a New World*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022, pp. 94-113; e G. DUFOUR, D. PAVOT, "WTO Negotiations: The Unfinished Doha Development Agenda and the Emergence of New Topics", *Global Trade and Customs Journal* (15), 2020, pp. 244-251. Una più dettagliata (e datata) ricostruzione dei negoziati è in E. TEMPONE, R. E. VINUESA, "Doha Round", *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, 2014.

⁶ V., per tutti, N. BOSCHERO, *US Trade Policy, China, and the World Trade Organization*, Londra/New York, Routledge, 2023.

⁷ Per una rapida analisi della violazione di obblighi pregressi assunti in base alla partecipazione all'OMC da parte dei paesi che hanno imposto sanzioni contro la Russia, v. ad esempio Y. KUCHERIAVA, "Russia's Invasion of Ukraine: A WTO Perspective", *Global Trade and Customs Journal* (17), 2022, pp. 417-430. Tra le varie misure adottate contro la Russia è opportuno ricordare la decisione presa da quattordici membri dell'OMC, compresi gli Stati Uniti e l'UE, di revocare la clausola della nazione più favorita nei confronti della Russia, evocando come giustificazione la tutela di interessi essenziali di sicurezza ai sensi dell'art. XXI GATT (e XIV-bis del GATS, e 73 del TRIPS). Cfr. World Trade Organization, *General Council, Joint Statement on Aggression by the Russian Federation against Ukraine with*

L'ASP rappresenta poi il primo traguardo degli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite a essere raggiunto, sia pure solo parzialmente, attraverso un accordo multilaterale. Il traguardo 14.6 prevede, infatti, che siano eliminate le sovvenzioni alla pesca che contribuiscono all'eccesso di capacità e alla pesca eccessiva e le sovvenzioni che contribuiscono alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (o *pesca INN*), riconoscendo altresì l'importanza di introdurre trattamenti speciali e differenziati per i paesi in via di sviluppo e per quelli meno avanzati⁸.

Infine, l'ASP è il primo accordo commerciale tra tutti quelli riconducibili all'azione dell'OMC che intende affrontare in maniera diretta una sfida in materia ambientale e lo fa, come assai opportunamente osservato in dottrina, riconoscendo che certi tipi di pratiche connesse all'attività commerciale (cioè determinate forme di sovvenzione) possono costituire una causa diretta di danno all'ambiente⁹. Su questo punto, e sulle conseguenze derivanti da questa innovativa concezione dello strumento commerciale, si tornerà nel paragrafo 4.

Prima di procedere all'analisi del contenuto delle principali disposizioni di questo nuovo accordo è opportuno svolgere una breve considerazione sul suo attuale *status* giuridico. Formalmente, l'ASP è configurato come emendamento all'Accordo istitutivo di Marrakech: ciò significa che esso entrerà in vigore una volta accettato da due terzi dei 164 membri dell'OMC, quindi al deposito del 110° strumento di ratifica. Inoltre, in quanto emendamento all'Accordo di Marrakech (ed in particolare al suo Allegato 1A), e dunque pur essendo tecnicamente un accordo multilaterale, l'ASP

the Support of Belarus, WT/GC/244, 15 marzo 2022. Per un inquadramento generale delle sanzioni adottate contro Russia (e Bielorussia) da un gran numero di paesi, mi permetto di rimandare, a titolo introduttivo, a S SILINGARDI, "Sulla legittimità delle sanzioni unilaterali nei confronti della Russia a seguito dell'aggressione contro l'Ucraina", *Rivista di diritto internazionale* (115), 2022, pp. 795-817.

⁸ Cfr. A/RES/70/1, Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015, Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Ciò non vuol dire che l'ASP sia il primo accordo commerciale internazionale a regolare/vietare talune forme di sovvenzioni alla pesca. Norme in tal senso (definite anche WTO+, perché aggiungono profili di regolamentazione a materie coperte ma non regolate espressamente dall'Organizzazione mondiale del commercio) possono, infatti, essere rintracciate anche in alcuni accordi di libero scambio conclusi nel corso degli ultimi anni da un gran numero di paesi (soprattutto industrializzati). È il caso, ad esempio, dell'Accordo di libero scambio tra Asia e Pacifico (Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP), concluso l'8 Marzo 2018 e che riunisce 11 paesi che si affacciano sull'Oceano Pacifico oltre al Regno Unito, ammesso come 12° membro il 30 marzo 2023; del nuovo Accordo di libero scambio tra Stati Uniti, Messico e Canada (USMCA), che ha preso il posto del NAFTA a partire dal 1° luglio 2020; e degli Accordi di libero scambio conclusi dal Regno Unito con Australia (concluso nel dicembre 2021, ed entrato in vigore il 31 maggio 2023) e Nuova Zelanda (concluso il 28 febbraio 2022). Il contenuto di queste disposizioni replica in larga parte il contenuto di quelle contenute nell'ASP, l'eccezione più significativa (ma non l'unica) è rappresentata dal divieto delle sovvenzioni che contribuiscono ad un eccesso potenziale di pesca delle imbarcazioni e alla pesca eccessiva: tali misure sono vietate dalle pertinenti disposizioni contenute negli accordi di libero scambio (v. ad esempio, USMCA, articolo 24.20; e CPTPP, articolo 20.16) Per un'introduzione al tema, v. B. M. HOEKMAN, P. C. MAVROIDIS, S. SASMAL, "Managing Externalities in the WTO: The Agreement On Fisheries Subsidies", *Journal of International Economic Law* (26), 2023, pp. 266-284, 274-276.

⁹ Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), pp. 268-269.

entrerà in vigore solo per i membri che a tale data lo avranno accettato o, successivamente, per ogni membro quando lo accetterà¹⁰. A oggi, il nuovo accordo è stato accettato da 14 membri dell'OMC (compresa l'UE)¹¹.

Nel frattempo gli Stati membri si sono comunque impegnati a continuare i negoziati su quelle disposizioni rispetto alle quali non si è riusciti ancora a raggiungere un accordo, con vista sulla prossima Conferenza ministeriale dell'OMC che si terrà nel febbraio 2024. Al centro del dibattito vi sono *in primis* alcune disposizioni che dovrebbero regolamentare le sovvenzioni alla pesca che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva – il cui divieto, come visto, è peraltro richiesto dall'Agenda ONU sullo sviluppo sostenibile – e talune disposizioni che dovrebbero accordare una flessibilità più efficace e adeguata ai paesi in via di sviluppo sotto forma di trattamento speciale e differenziato (cfr. *infra*, paragrafo 4). Proprio per spingere gli Stati ad assumere seriamente questo impegno negoziale, l'ASP prevede nell'articolo 12 una c.d. *sunset clause* che determina la cessazione dell'intero accordo qualora i negoziati non si chiudano entro quattro anni dalla sua entrata in vigore.

2. Commercio internazionale di prodotti ittici e sovvenzioni alla pesca

Il più recente rapporto FAO sullo stato mondiale della pesca e dell'acquacultura stima a 90 milioni di tonnellate la produzione di pesca di cattura nel 2020: 11.5 milioni di tonnellate derivano dalle attività di pesca nelle acque interne, i restanti 78.8 milioni da quella nelle altre zone marittime¹². Il corrispettivo valore economico globale di prima vendita si assesta attorno ai 141 miliardi di dollari. La Cina si conferma

¹⁰ Nel sistema OMC si suole distinguere tra accordi “multilaterali”, cioè accordi che devono essere accettati da tutti i membri dell'Organizzazione e sono quindi obbligatori, e accordi “plurilaterali”, cioè accordi che ogni membro è libero di accettare o meno e dunque sono facoltativi. I primi sono la stragrande maggioranza e comprendono, oltre ai tre fondamentali accordi GATT, GATS e TRIPS, tutti gli accordi inseriti nell'allegato 1A (cioè tutti gli accordi che riguardano il commercio di beni). L'ASP è per l'appunto configurato come emendamento all'Allegato 1A, cfr. ASP (n 1), preambolo. Di conseguenza, esso è sottoposto alla regola fissata nell'articolo X, paragrafo 3, dell'Accordo istitutivo di Marrakech, secondo la quale: “Gli emendamenti alle disposizioni del presente Accordo, o degli Accordi commerciali multilaterali di cui agli allegati 1A e 1C che sono di natura tale da alterare i diritti e gli obblighi dei membri, entrano in vigore per i membri che li hanno accettati, solo dopo essere stati accettati da due terzi dei membri e, successivamente, per ogni membro quando li accetta”. La stessa disposizione prevede inoltre che la Conferenza dei Ministri (cioè l'organo di vertice dell'OMC) possa decidere, con una maggioranza di tre quarti dei membri, che un emendamento sia considerato “di natura tale per cui un membro che non l'abbia accettato entro un periodo stabilito ... è libero di recedere dall'OMC o di rimanerne membro con il consenso della Conferenza dei Ministri”.

¹¹ Si tratta, in ordine di accettazione, di: Svizzera, Singapore, Seychelles, Stati Uniti, Canada, Islanda, Emirati Arabi Uniti, Unione europea, Nigeria, Belize, Cina, Giappone, Gabon e Peru. V. al sito: <https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_acceptances_e.htm> Il dato riportato si riferisce al 23 luglio 2023. L'accettazione dell'UE significa, per le peculiarità tecniche che regolano la partecipazione di questa organizzazione alla vita dell'OMC, in automatico anche l'accettazione dei suoi 27 Stati membri. Di fatto, dunque, l'ASP è attualmente accettato da 41 membri dell'OMC.

¹² Food and Agriculture Organization (FAO), *The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*, Roma, 2022, p. 1. Si tratta del 4% in meno rispetto alla media dei tre anni

nel 2020 il maggior produttore mondiale di catture nelle zone marine fuori dalle acque interne (11.8 milioni di tonnellate, pari al 14.9% del totale mondiale); mentre i successivi sei maggiori produttori (Indonesia, Peru, India, Federazione Russa, Stati Uniti d'America e Vietnam) rappresentano circa il 34% del mercato totale mondiale di catture, e in capo ai 20 maggiori produttori si concentra il 73% del mercato totale mondiale¹³. La media annuale delle catture nel Mar Mediterraneo per il triennio 2018-2020 è pari a 743.100 tonnellate, con l'Italia come maggiore produttore (155.700 tonnellate, pari al 20.9%)¹⁴. Nel complesso, secondo la FAO, il settore della pesca darebbe impiego a circa 38 milioni di persone: l'80% delle quali concentrate in Asia, il 13% in Africa e solo l'1% in Europa¹⁵.

Si tratta di dati significativi e che evidenziano un impatto socioeconomico assai importante delle attività di pesca a livello globale, con una particolare ricaduta sui paesi economicamente meno sviluppati e su quelli in via di sviluppo. È soprattutto tra questi due gruppi di paesi che si concentra, infatti, quel decimo di popolazione mondiale per il quale le attività di pesca e acquacultura costituirebbero, sempre secondo il rapporto FAO, la fonte principale di guadagno, nonché quella metà di popolazione mondiale che dai prodotti ittici otterrebbe un quinto delle proteine necessarie al proprio sostentamento¹⁶.

È dunque alla luce di questi impatti sociali ed economici che si spiega perché i governi di moltissimi paesi al mondo utilizzano sussidi di diverso tipo per sostenere il settore ittico e migliorarne la redditività economica¹⁷. Il totale delle sovvenzioni mondiali alla pesca è attualmente stimato attorno ai 35 miliardi di dollari all'anno¹⁸; e sebbene non tutte queste sovvenzioni possano essere considerate dannose¹⁹, gli effetti dannosi di molte sovvenzioni sono ben documentati nella letteratura scientifica²⁰.

In primo luogo, si ritiene che la più gran parte delle sovvenzioni alla pesca – il

precedenti, e la discesa è dovuta a vari fattori tra i quali anche l'impatto della pandemia da Covid-19, v. pp. 10 ss.

¹³ Ibid., p. 12.

¹⁴ Cfr. FAO, *The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries*, Roma, 2022, p. 20 ss.

¹⁵ FAO (n 12), p. 68.

¹⁶ Ibid., p. 87.

¹⁷ V. W. E. SCHRANK, *Introducing Fisheries Subsidies* (FAO, Roma 2003); e L. MAGLICH, "Hook, Line, and Sinker: the Use of Subsidies, the Globalized System of Preferences, and Arbitration to Save Our Ocean's Fish", *Cardozo Journal of Conflict Resolution* (23), 2022, pp. 215-256.

¹⁸ Cfr. U. R. SUMAILA et al., "Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies", *Marine Policy* (109), 2019 103695.

¹⁹ Cfr. A. M. CISNEROS-MONTEMAYOR et al., "Changing the narrative on fisheries subsidies reform: Enabling transitions to achieve SDG 14.6 and beyond", *Marine Policy* (117), 2020 103970; e U. R. SUMAILA et al. "The World Trade Organization and global fisheries sustainability", *Fisheries Research* (88), 2007, pp. 1-4, secondo cui: « 'Good' subsidies help to maintain or enhance the growth of fish stocks through conservation and monitoring of catch rates via control and surveillance measures. Examples of good subsidies are fisheries management, monitoring and enforcement programs». Secondo Sumaila et al (n 18), il 62.7% di sovvenzioni sarebbe costituita da misure con effetti dannosi, il 29.9% sarebbe costituita da misure "buone", e il 7.1% da misure ibride con potenziali effetti dannosi o non dannosi a seconda delle circostanze del caso specifico.

²⁰ V., ad esempio, R. MARTINI, J. INNES, "Relative Effects of Fisheries Support Policies", OECD Food, Agriculture and Fisheries Papers, No. 115, OECD Publishing, 2018.

63% (pari a un totale di 22 miliardi di dollari)²¹ – abbia effetti dannosi perché, riducendo in larga parte i costi delle attività di pesca, e contestualmente accrescendo in maniera artificiale i margini di guadagno, determina un aumento complessivo potenziale delle capacità di pesca delle imbarcazioni (*overcapacity*) che spesso conduce a fenomeni di sovra-sfruttamento delle risorse ittiche (*overfishing*, o *pesca eccessiva*)²². A sua volta la pesca eccessiva, intesa come una elevata velocità di prelievo delle risorse ittiche oltre quel limite che lascerebbe sufficiente tempo alle specie per riprodursi, è ritenuta una delle principali cause di sovra-sfruttamento degli stock ittici e dunque della rottura di quell'equilibrio bio-marino che fino alla metà del XX secolo era stato preservato²³.

In secondo luogo, una significativa porzione delle sovvenzioni globalmente accordate al settore della pesca (circa il 22%) è rappresentata da misure di sostegno sui carburanti fossili, che spesso tendono a promuovere situazioni di spreco e inefficienza con conseguente aumento delle emissioni di gas serra e notevoli ricadute sui fenomeni di cambiamento climatico in atto²⁴.

Alcune tipologie di sovvenzioni alla pesca possono poi alimentare le attività di pesca INN²⁵. In particolare, è stato calcolato che circa il 15% delle catture mondiali

²¹ Cfr. Sumaila et al (n 18). Secondo Sumaila et al (n 19), una somma variabile tra i 6 e i 10 miliardi di dollari andrebbe a beneficio delle tecniche di pesca a strascico.

²² Il fenomeno dell'eccessiva capacità di pesca determinata, tra l'altro, dalla ricezione di sovvenzioni (o *overcapacity*) viene definita dalla letteratura scientifica come «the existence of more fishing power than needed to take the maximum sustainable yield». Cfr. CISNEROS-MONTEMAYOR (n 19).

²³ Cfr. S. SWITZER, E. MORGERA, E. WEBSTER, "Casting the net wider? The transformative potential of integrating human rights into the implementation of the WTO Agreement on Fisheries Subsidies", *Review of European, Comparative & International Environmental Law* (31), 2022, pp. 360-373. Al riguardo, si è calcolato che circa il 35% delle risorse ittiche viene oggi pescato a livelli biologicamente insostenibili, mentre nel 1974 questo dato era al 10%. Cfr. FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020: Sustainability in Action*, Roma, 2020.

²⁴ Sul punto, cfr. in generale, e tra i tanti, F. L. VARGAS MACHADO et al., "The relation between fishing subsidies and CO2 emissions in the fisheries sector", *Ecological Economics* (185), 2021 107057.

²⁵ L'espressione "pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata" (o *pesca INN*) è stata impiegata per la prima volta nel 1997 all'interno di uno dei punti dell'agenda della Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR). V. G. ANDREONE, "Illegal, Unreported, Unregulated Fishing", in G. TAMBURELLI (a cura di), *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 121-132. Il primo strumento internazionale attraverso il quale si è tentato di contrastare il fenomeno della pesca INN è il *Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing (IPOA-IUU)*, adottato nel 2011 dalla FAO. Per una lettura critica della definizione di pesca INN impiegata in tali sedi, perché troppo restrittiva, cfr. D. VIDAS, "Illegal, unreported and unregulated (IUU) fishing: some observations on diagnosis and current treatment", in D. D. CARON, H. N. SCHEIBER (a cura di), *Bringing new law to ocean waters*, M. Nijhoff Publishers, Boston/Leiden, 2004, pp. 125-144; e T. TREVES, "La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellón, Estado costero y Estado del puerto", in J. PUEYO LOSA, J. J. URBINA (a cura di), *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 135-158. Per una panoramica descrittiva delle modalità di operato dell'IPOA-IUU – che è, ricordiamo, uno strumento di tipo volontario – e degli altri strumenti internazionali e dell'UE di contrasto alla pesca INN, v. di recente G. SPERA, *Il contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata*, Giappichelli, Torino, 2021; e, in prospettiva più critica, J. HUE, "Unilateral Trade Measures Against Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Unlocking a Paradigm Change in Trade-Environmental Partnerships?", *Journal of World Trade* (53), 2019, pp. 759-782. Sul punto, v. anche D. G.M. MILLER,

annuali – tra 11 e 26 milioni di tonnellate – sarebbe ottenuto illegalmente, per un controvalore economico stimato tra i 10 e 20 miliardi di dollari ed una perdita di entrate fiscali per i governi che si assesterebbe tra i 2.2 e i 4 miliardi di dollari all'anno²⁶. Il sostegno (sia pure indiretto) tramite sovvenzioni alla pesca INN desta particolari preoccupazioni perché si tratta di attività che, intrattenendo ben documentati legami con l'azione di gruppi criminali organizzati su base transnazionale, rischia di mettere a serio repentaglio la sicurezza alimentare di certi gruppi sociali, oltre a determinare perdite di opportunità economiche e sociali per quelle comunità, soprattutto stanziate lungo le coste di alcuni paesi in via di sviluppo (ad esempio dell'Africa occidentale), che sono particolarmente sensibili al fenomeno della pesca illegale²⁷.

Un ultimo dato da evidenziare concerne il fatto che le sovvenzioni alla pesca, come peraltro tutte le misure di sostegno a specifici operatori economico-commerciali, hanno un evidente effetto discriminatorio e dunque distorsivo della concorrenza e del commercio internazionale. Alcuni studi risalenti al 2019 hanno mostrato che l'87% delle sovvenzioni globali alla pesca è erogato da paesi con un alto indice di sviluppo umano (o *indice HDI*).²⁸ Sempre secondo tali studi, la Cina sarebbe il maggiore erogatore di sovvenzioni alla pesca a livello mondiale (per un totale di circa 7 miliardi di dollari, pari al 21% del totale), seguita da UE, Stati Uniti, Corea del Sud e Giappone. Questi cinque paesi rappresenterebbero il 58% del totale delle sovvenzioni annuali alla pesca (comprese quelle che non producono effetti dannosi). Altrettanto sintomatico di questo dato di altissima polarizzazione è che circa la metà del 13% delle sovvenzioni concesse dai paesi con un basso indice di sviluppo umano è in realtà riconducibile a soli due paesi: Indonesia e Vietnam²⁹.

Un altro studio più recente mostra due ulteriori livelli di discriminazione attribuibili all'operato delle sovvenzioni alla pesca. Il primo ha riguardo *ratione loci* alle diverse porzioni di aree marine sulle quali si scaricano gli effetti dannosi di tali misure. Una quota compresa tra il 20% e il 37% di tutte le sovvenzioni dannose concesse

“Occupying the High Ground: Technology and the War on IUU Fishing”, in D. VIDAS (a cura di), *Law, technology and science for oceans in globalisation: IUU fishing, oil pollution, bioprospecting, outer continental shelf*, Martinus Nijhoff, Boston/Leiden, 2010, pp. 75-99.

²⁶ V. UN, *The toll of illegal, unreported and unregulated fishing*, al sito: <<https://www.un.org/en/observances/end-illegal-fishing-day>> V. anche U. R. SUMAILA, “Illicit trade in marine fish catch and its effects on ecosystems and people worldwide”, *Science Advances* (6), 2020 eaaz3801, i quali forniscono dati leggermente diversi: la quantità di catture perse sarebbe tra 8 e 14 milioni di tonnellate per un controvalore economico tra i 9 e i 17 miliardi di dollari.

²⁷ Cfr. E. S. SELIG et al, “Revealing global risks of labor abuse and illegal, unreported, and unregulated fishing”, *Nature Communications* (13), 2022, con alcune mappe identificative delle zone del globo più a rischio di attività di pesca INN. V. anche UN Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational Organized Crime in the Fishing Industry. Focus on: Trafficking in Persons, Smuggling of Migrants, Illicit Drugs Trafficking*, Vienna 2011; e The Global Initiative against Transnational Organized Crime, *The Illegal Fishing and Organized Crime Nexus: Illegal Fishing as transnational Organized Crime*, 2015.

²⁸ Cfr. SUMAILA (n 18) p. 4. Il 65% di queste sovvenzioni sono appannaggio dei paesi in via di sviluppo, e il 35% di quelli industrializzati. Il motivo è dato dal fatto che alcuni paesi con un alto indice di sviluppo umano, come ad esempio la Cina, sono considerati paesi in via di sviluppo per i parametri internazionali delle Nazioni Unite e dell'OMC.

²⁹ Ibid.

a livello mondiale andrebbe dunque a sostegno delle attività di pesca condotte al di fuori delle aree marine sottoposte alla giurisdizione degli Stati che le erogano; una quota compresa tra il 17% e il 30% andrebbe a supportare le attività di pesca all'interno delle aree marine sottoposte alla giurisdizione di Stati stranieri; e una minima quota tra il 3% e il 7% sarebbe destinata alle attività nella zona dell'alto mare³⁰. Scomponendo questi dati aggregati rispetto alle differenti aree geografiche di pertinenza, si ottiene un'altra assai interessante informazione che suggella l'evidenza empirica di discriminazione. I paesi con un alto indice di sviluppo umano concedono cioè l'83% di tutte le sovvenzioni dannose alla pesca, e al contempo subiscono il 75% di sovvenzioni nei territori (e zone marine) sottoposti alla loro giurisdizione. I paesi con indice basso e molto basso di sviluppo umano concedono invece, rispettivamente, il 10% e il 6% di tutte le sovvenzioni dannose, e sono colpiti dal 14% e dal 10% delle sovvenzioni globali alla pesca. Il gruppo dei paesi con alto indice di sviluppo umano è quindi composto in prevalenza da paesi considerati *net-subsidy sources* ("sorgenti di sovvenzioni dannose"); il gruppo dei paesi con indice basso e molto basso di sviluppo umano è invece composto da paesi ritenuti *net-subsidy sinks* ("pozzi di sovvenzioni dannose")³¹. Nel complesso, il 40% delle sovvenzioni dannose che supportano le attività di pesca nelle aree di giurisdizione dei paesi con indice di sviluppo umano basso e molto basso proviene da paesi con un indice HDI alto.

3. L'Accordo OMC sulle sovvenzioni alla pesca

L'ambito di applicazione dell'ASP è definito dall'articolo 1, il quale indica che esso si applica alle sole sovvenzioni "accordate alla pesca di cattura selvatica marina e alle attività inerenti alla pesca in mare"³². Le sovvenzioni relative al settore dell'acquacultura e quelle per la pesca nelle acque interne sono dunque espressamente escluse³³.

Il significato del concetto di "sovvenzione" è ripreso dall'Accordo OMC sulle sovvenzioni e le misure compensative (ASMC), secondo il quale si intende per sov-

³⁰ D. J. SKERRITT, "Mapping the unjust global distribution of harmful fisheries subsidies", *Marine Policy* (152) 2023 105611.

³¹ Ibid. Cina e Spagna, ad esempio, sono paesi *net-subsidy sources* perché la loro zona economica esclusiva è colpita da un ammontare di sovvenzioni (domestiche e straniere) pari, rispettivamente, al 69% e al 26% di quelle che essi erogano alle proprie flotte di pescherecci. Giappone, Nuova Zelanda, e Regno Unito sono invece esempi di paesi con alto indice di sviluppo umano ma *net-subsidy sinks*, perché le loro zone economiche esclusive sono colpite da più sovvenzioni di quelle che essi erogano, rispettivamente il 123%, il 147% e il 607%.

³² Cfr. ASP (n 1) art. 1. Per la traduzione in lingua italiana del testo dell'accordo, v. Consiglio dell'UE, *Protocollo che modifica l'accordo di Marrakech che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, Accordo sulle sovvenzioni alla pesca* (14558/22), Bruxelles, 28 novembre 2022.

³³ Ibid., nota a piè di pagina 1. La nota a piè di pagina 2 esclude dall'applicazione dell'accordo anche i pagamenti tra governi nell'ambito di accordi per l'accesso alle zone di pesca. La nota a piè di pagina 3 chiarisce invece che una sovvenzione è imputabile al membro che la accorda, indipendentemente dalla bandiera o dall'immatricolazione della nave interessata o dalla nazionalità del beneficiario.

venzione “un contributo finanziario da parte di un governo o di un organismo pubblico che conferisce un vantaggio”³⁴. Altrettanto importante è il rimando che il nuovo accordo fa al filtro della specificità impiegato dall’ASMC: ciò significa che anche le regole dettate dal nuovo accordo si applicano a quelle sole sovvenzioni che sono destinate “individualmente a un’impresa o a un gruppo di imprese, individualmente a un settore di produzione o a gruppi di settori di produzione, o a quelle sole imprese che sono ubicate in una determinata area geografica”³⁵. Ma nel caso dell’ASP, come poi vedremo, si tratta di una precisazione forse ridondante, perché all’atto pratico la più gran parte delle sovvenzioni erogate a favore del settore della pesca è comunque, per definizione, costituita da sovvenzioni specifiche.

Nel rispetto dei limiti appena indicati, le regole sostanziali dell’ASP dettano due fondamentali divieti: quello alle sovvenzioni che contribuiscono alla pesca INN (articolo 3), e quello alle sovvenzioni riguardanti stock ittici sovra-sfruttati (articolo 4). L’articolo 5 formula poi un ulteriore divieto che ha riguardo non al tipo di sovvenzione concessa e alle sue finalità, ma alla zona marina nella quale avvengono le attività di pesca che beneficiano di tali erogazioni.

3.1. Articolo 3: Sovvenzioni alla pesca INN

L’articolo 3 fa divieto agli Stati membri di accordare o mantenere sovvenzioni a navi o operatori impegnati in attività di pesca INN o in attività a sostegno della pesca INN³⁶. Per evitare una eccessiva frammentazione normativa, che andrebbe a detrimento dell’efficacia complessiva degli interventi in contrasto a tale fenomeno, la definizione di pesca INN è ripresa da quella contenuta nel *Piano internazionale d’azione* adottato dalla FAO nel 2001³⁷.

³⁴ V. Accordo sulle sovvenzioni e le misure compensative dell’OMC (ASMC), in *Gazzetta ufficiale* n. L 336, del 23 dicembre 1994, pp. 156-183, articolo 1. Per una più dettagliata spiegazione dei concetti di “contributo finanziario”, “governo o organismo pubblico” e “vantaggio”, v. P. PICONE, A. LIGUSTRO, *Diritto dell’Organizzazione mondiale del commercio*, Cedam, Padova, 2001, pp. 229 ss.; L. RUBINI, *The Definition of Subsidy and State Aid: WTO and EC Law in Comparative Perspective*, Oxford, Oxford University Press, 2009; P. VAN DEN BOSSCHE, W. ZDOUC, *The Law and Policy of the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 5 ed., 2021, pp. 840 ss.; e, per una più sintetica analisi, mi permetto di rimandare a S. SILINGARDI, “Le misure di difesa commerciale”, in *Il diritto dell’Organizzazione Mondiale del Commercio* (n 3), pp. 63-94, 78.

³⁵ ASMC (n 34), articolo 2.

³⁶ Cfr. ASP (n 1), articolo 3.1.

³⁷ V. FAO, *Plan of Action* (n 25), par 3.1. Secondo tale definizione, la pesca *illegittima* è riferibile alle attività: a) effettuate nelle acque rientranti nella giurisdizione nazionale, senza l’autorizzazione dello Stato o in violazione della sua legislazione interna; b) da parte di navi battenti bandiera di Stati membri di un organismo regionale di pesca, in modo non conforme alle misure di conservazione o al diritto internazionale applicabile; infine, c) in violazione della legislazione interna o degli obblighi internazionali, compresi quelli assunti da Stati terzi cooperanti con l’organismo regionale di pesca. Per pesca *non dichiarata* si fa riferimento a quelle attività di pesca non dichiarate o dichiarate in modo ingannevole: a) all’autorità nazionale competente, in violazione della legislazione interna, oppure b) all’organizzazione regionale di pesca competente per l’area interessata. Infine, per pesca *non regolamentata* si indicano quelle attività svolte: a) nell’area di competenza di un’organizzazione regionale di pesca da parte di imbarcazioni prive di nazionalità o battenti bandiera di Stati terzi, in maniera non conforme alle misure di

Data l'estrema ed altrettanto ovvia difficoltà che lo Stato che eroga le sovvenzioni poi ammetta di concederle a favore di attività illegali, l'articolo 3, paragrafo 2, indica a quali soggetti è attribuita la competenza di effettuare l'accertamento di una pesca INN. Si tratta: a) degli Stati membri costieri per le attività nelle zone sotto la loro giurisdizione; b) degli Stati membri di bandiera per le attività delle navi battenti la loro bandiera; e c) di un'organizzazione o un accordo regionale di gestione della pesca (ORGP/ARGP) nelle zone e per le specie di sua competenza³⁸. Una nota a piè di pagina precisa che nessuna disposizione di tale articolo può essere interpretata "come un obbligo per i membri di avviare indagini in relazione alla pesca INN o accertare la pratica della pesca INN". In linea con quanto previsto dal diritto internazionale e dalla giurisprudenza delle corti internazionali, l'ASP attribuisce dunque soltanto un diritto agli Stati membri costieri e di bandiera di iniziare le investigazioni necessarie e di giungere a un eventuale accertamento di attività connesse alla pesca INN³⁹.

Gli Stati di approdo non sono espressamente inclusi tra quelli autorizzati a effettuare accertamenti di pesca INN. Tuttavia, il paragrafo 6 stabilisce che qualora essi abbiano notificato a un membro sovvenzionante "di avere motivi fondati per ritenere che una nave in uno dei suoi porti abbia praticato la pesca INN", lo Stato membro sovvenzionante deve tenere debitamente conto delle informazioni ricevute "e intraprendere le azioni che ritiene opportune in merito alle sue sovvenzioni"⁴⁰.

L'articolo 3 fissa poi alcuni requisiti processuali che gli Stati costieri e di bandiera e le ORGP devono rispettare quando procedono all'accertamento di un'attività di pesca INN. Si tratta dell'obbligo di notifica tempestiva dell'avvio di un'indagine allo Stato di bandiera (o, se noto, a quello sovvenzionante), e dell'obbligo di fornire a tali soggetti l'opportunità di scambiare informazioni pertinenti prima dell'accertamento⁴¹. Solo se questi requisiti di *due process* sono rispettati si potrà applicare il divieto di sovvenzioni formulato nell'articolo 3.

Lo Stato sovvenzionante che abbia ricevuto la notifica dell'accertamento definitivo di pesca INN e delle eventuali sanzioni comminate da uno Stato costiero, uno Stato di bandiera o una ORGP è quindi chiamato ad applicare nei confronti della nave o dell'operatore colpiti il divieto di ricevere sovvenzioni. Nel fare ciò, e in particolare nel decidere la durata di tale proibizione, lo Stato sovvenzionante deve tenere conto "della natura, della gravità e della reiterazione della pesca INN" praticata dalla nave o dall'operatore⁴². Il divieto deve comunque durare almeno fino a quando rimane in

conservazione ivi applicabili; e b) nelle aree aventi ad oggetto stock ittici per i quali non esiste alcuna misura di conservazione in vigore, ma comunque in modo non conforme alle responsabilità degli Stati in materia di conservazione delle risorse biologiche marine ai sensi del diritto internazionale.

³⁸ Cfr. ASP (n 1), articolo 3.2.

³⁹ Sul punto, v. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 269.

⁴⁰ Cfr. ASP (n 1), articolo 3.6.

⁴¹ Ibid., articolo 3.2 per le ORGP e articolo 3.3 per gli Stati costieri e di bandiera. Si tratta di requisiti in larga parte ripresi dal Piano di azione della FAO e dalle norme e procedure interne delle ORGP.

⁴² Ibid., articolo 3, paragrafo 4.

vigore la sanzione comminata dallo Stato costiero, di bandiera o dalla ORGP, o finché la nave o l'operatore sono iscritti nell'elenco di una ORGP se quest'ultimo periodo è più lungo⁴³. Il paragrafo 7 stabilisce a tal riguardo che ciascuno Stato membro deve disporre di leggi, regolamenti e/o procedure amministrative per garantire che le sovvenzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, comprese le sovvenzioni esistenti al momento dell'entrata in vigore dell'ASP, non siano accordate o mantenute. Infine, lo Stato sovvenzionante deve notificare le misure che ha adottato al Comitato per le sovvenzioni alla pesca, istituito dall'articolo 9, paragrafo 1, dell'ASP⁴⁴.

3.2. Articolo 4: Sovvenzioni riguardanti stock ittici sovra-sfruttati

Il secondo divieto introdotto dal nuovo accordo impedisce agli Stati membri di concedere o mantenere sovvenzioni alla pesca o ad attività inerenti alla pesca riguardanti uno stock ittico sovra-sfruttato. L'articolo 4 precisa, nel suo paragrafo 2, che la decisione circa il sovra-sfruttamento di uno stock ittico spetta in via esclusiva “[allo Stato] membro costiero sotto la cui giurisdizione è effettuata la pesca o... [a] una ORGP/ARGP pertinente nelle zone e per le specie di sua competenza, sulla base delle migliori prove scientifiche a sua disposizione”⁴⁵.

La scelta di riservare all'autonomia delle autorità statali o regionali il giudizio circa la condizione di sovra-sfruttamento di un particolare stock ittico apre il fianco a possibili critiche circa l'effettiva equità di trattamento che tale disposizione consente; e inoltre potrebbe aumentare il rischio che si assista a un innalzamento del tasso di litigiosità dell'accordo. Non è infatti difficile immaginare che gli Stati sovvenzionanti assai malvolentieri si piegheranno alle valutazioni fatte da uno Stato costiero (o da una ORGP) “sulla base delle migliori prove scientifiche a sua disposizione”, e anzi ne potranno contestare la correttezza in sede di regolamento giudiziale sulla base di altre prove scientifiche eventualmente raccolte⁴⁶. D'altra parte, l'impossibilità di giungere in sede di negoziati a una definizione condivisa di stock ittico

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid., articolo 3, paragrafo 5, e articolo 8, paragrafo 3.

⁴⁵ Ibid., articolo 4, paragrafo 2.

⁴⁶ Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 271, i quali sottolineano come l'impiego di questa espressione, pur mutuata dal testo dell'articolo 61 della Convenzioni di Montego Bay sul diritto del mare del 1982 – il quale stabilisce che «Lo Stato costiero stabilisce il volume massimo delle risorse biologiche di cui è consentita la cattura nella sua zona economica esclusiva ... tenuto conto delle informazioni scientifiche più attendibili di cui dispone a tale scopo» – non tiene in realtà conto degli sviluppi nel frattempo intervenuti in specifiche aree del diritto internazionale del commercio. Gli autori si riferiscono, in particolare, a due degli accordi multilaterali inseriti nell'Allegato 1A: cioè l'Accordo sulle misure sanitarie e fitosanitarie (o Accordo SPS), e l'Accordo sulle barriere tecniche agli scambi (o Accordo TBT). Entrambi questi strumenti prevedono infatti la possibilità per gli Stati membri di basare le proprie valutazioni su determinati standard elaborati da specifiche organizzazioni internazionali, e che tali valutazioni debbano dunque essere considerate in via presuntiva conformi agli obblighi di non discriminazione assunti dagli Stati in forza della loro partecipazione all'OMC. Sotto questo punto di vista, gli autori lamentano che in sede di negoziati non si sia pensato di introdurre nell'ASP una disposizione, ad esempio simile a quella contenuta nell'articolo 2, paragrafo 4, del TBT, con l'intento di considerare gli accertamenti compiuti dalle ORGP, o da alcuni organi della FAO, come standard internazionali sui quali gli

sovra-sfruttato ha, di fatto, obbligato a questa scelta fondata sull'autonomia decisionale delle parti⁴⁷.

Infine, l'articolo 4, paragrafo 3, stabilisce che il divieto di sovvenzioni riguardanti stock ittici sovra-sfruttati non si applica se tali sovvenzioni sono concesse "per ricostituire lo stock a un livello biologicamente sostenibile"⁴⁸. Si tratta di una disposizione assai interessante, in primo luogo perché, come evidenziato da una parte della dottrina, sembrerebbe introdurre una categoria speciale di sovvenzioni permesse (o *a luce verde*) che possono essere accordate o mantenute se indirizzate al perseguimento di un obiettivo di sviluppo sostenibile (sul punto, v. anche *infra*, paragrafo 4).

3.3. Articolo 5: Altre sovvenzioni

Sotto l'ampia dicitura "Altre sovvenzioni", l'articolo 5 stabilisce che nessuno Stato membro può accordare o mantenere sovvenzioni alla pesca o ad attività inerenti alla pesca che avvengono "al di fuori della giurisdizione di un membro costiero o di uno Stato costiero non membro dell'OMC e al di fuori della competenza di una ORGP/ARGP pertinente". Il divieto si applica a tutte quelle attività – non solo legate alla pesca INN o riguardanti stock ittici sovra-sfruttati – che avvengono negli oceani di là delle aree di competenza di una ORGP/ARGP e, dunque, in aree che non sono soggette ad obblighi di conservazione e gestione delle risorse al di fuori di quelli generali formulati dalle pertinenti norme di diritto internazionale del mare (in particolare, alla luce del generale diritto di libertà della pesca formulato negli articoli 116 e seguenti della Convenzione di Montego Bay)⁴⁹.

Tre circostanze riducono però in maniera consistente la portata normativa e l'efficacia pratica di questa disposizione. La prima è che il divieto non fa riferimento a uno specifico limite di catture; e in tal modo il suo orizzonte normativo e operativo non può chiaramente spingersi oltre una certa misura. In secondo luogo, i requisiti di "particolare attenzione e dovuta moderazione", introdotti nei paragrafi 2 e 3 dell'articolo a tutela delle navi che battono la bandiera di uno Stato straniero e degli stock ittici il cui stato è sconosciuto⁵⁰, rischiano in realtà di mostrarsi del tutto inefficaci a causa dell'assenza di requisiti (o incentivi) a garanzia del fatto che lo status degli

Stati membri possono fondare le proprie valutazioni di sovra-sfruttamento degli stock ittici.

⁴⁷ Sul punto, v. ad esempio M. LENNAN, S. SWITZER, "Agreement on Fisheries Subsidies", *The International Journal of Marine and Coastal Law* (38), 2023, pp. 161-177, 170.

⁴⁸ Cfr. ASP (n 1), articolo 4, paragrafo 3. Una nota a piè di pagina precisa che: «Ai fini del presente paragrafo, un livello biologicamente sostenibile è il livello determinato da un membro costiero avente giurisdizione sulla zona in cui si svolge la pesca o l'attività inerente alla pesca, utilizzando parametri come il rendimento massimo sostenibile (MSY) o altri parametri, in funzione dei dati disponibili per la pesca; oppure da una ORGP/ARGP pertinente nelle zone e per le specie di sua competenza».

⁴⁹ Cfr. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (o Convenzione di Montego Bay), conclusa il 10 dicembre 1982, ratificata dall'Italia con Legge n. 689, del 2 dicembre 1994, articoli 116 e ss.

⁵⁰ Cfr. ASP (n 1). L'articolo 5, paragrafo 2, stabilisce che: «Un membro presta particolare attenzione ed esercita la dovuta moderazione nell'accordare sovvenzioni a navi che non battono la bandiera di tale membro». Il paragrafo 3 estende l'obbligo di rispettare questi requisiti «...nell'accordare sovvenzioni alla pesca o ad attività inerenti alla pesca riguardanti stock ittici il cui stato è sconosciuto».

stock ittici in questione sia oggetto di un apposito accertamento. Infine, occorre ricordare che se il livello di catture che avviene nell'alto mare è già di per se stesso non particolarmente significativo (circa il 5% delle catture annue totali)⁵¹, la quota di catture nelle zone di alto mare sulle quali opera il divieto dell'articolo 5, cioè le sole zone non regolate, è ancora più limitato.

3.4. Articolo 8: Trasparenza

L'articolo 8 contiene alcuni importanti obblighi in materia di notifica e trasparenza, ed è considerato una delle disposizioni in assoluto più rilevanti di questo nuovo accordo.

Il problema (irrisolto) della trasparenza delle sovvenzioni è noto. In base agli obblighi generali fissati dall'ASMC uno Stato membro deve notificare ogni sovvenzione specifica che decide di attuare, e queste notifiche sono soggette ad una valutazione periodica da parte del Comitato istituito dal medesimo accordo⁵². Nel corso del tempo questi obblighi di notifica sono però stati assai raramente rispettati dagli Stati membri, e con sempre più frequenza ciò è accaduto negli ultimi anni⁵³. A questo si aggiungono altri elementi che hanno tradizionalmente reso assai complicato il tracciamento delle sovvenzioni alla pesca. Da un lato, si tratta dell'assenza di una ben definita categorizzazione di tali misure; e, dall'altro, del fatto che quando esse sono legate allo svolgimento di attività di pesca INN – cioè attività in definitiva illegali – ben difficilmente ci saranno comunicazioni al riguardo e dunque è pressoché impossibile ricomprenderle entro la categoria delle misure specifiche sulle quali ricadono gli obblighi previsti dall'ASMC⁵⁴.

L'articolo 8 dell'ASP completa dunque il sistema generale di trasparenza stabilendo due ulteriori obblighi informativi. Il paragrafo 1, lett. a, impone agli Stati membri di fornire, in aggiunta a tutte le informazioni richieste ai sensi dell'articolo 25 ASMC, informazioni sul tipo e genere di pesca per cui è erogata la sovvenzione. Il paragrafo 1, lett. b, aggiunge che gli Stati membri sono tenuti, ma solo “nella misura del possibile”, a fornire informazioni riguardanti: i) lo stato degli stock ittici in relazione alla pesca per cui è erogata la sovvenzione (ad esempio, se sono sovra-sfruttati, sfruttati al massimo in modo sostenibile o sotto-sfruttati); ii) se tali stock sono condivisi con qualsiasi altro membro o gestiti da una ORGP/ARGP; iii) le misure di conservazione e gestione in atto per lo stock ittico interessato; iv) la capacità della flotta in relazione alla pesca per cui è erogata la sovvenzione; v) il nome e il numero

⁵¹ Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 272.

⁵² Cfr. ASMC (n 34), articolo 25.

⁵³ Cfr. OMC, *Notification Provisions under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Background Note by the Secretariat*, G/SCM/W/546/Rev.14, 31 marzo 2023, il quale mostra come nell'ultimo ciclo di notifiche (riferito all'anno 2021) 88 membri su 164 (il 54%) non abbiano formulato alcuna notifica di sovvenzioni. Un dato più che raddoppiato rispetto al 1995 (quando solo 27 membri, il 24% del totale) non aveva proceduto a notifiche, e in aumento del 20% rispetto al precedente ciclo di notifiche riferito all'anno 2019 (75 membri, pari al 46% del totale).

⁵⁴ V. al riguardo, L. FORMENTI, “Assessing transparency in fisheries subsidies: A notification-driven analysis”, *Marine Policy* (136), 2023 104152.

di identificazione del peschereccio o dei pescherecci beneficiari della sovvenzione; e vi) i dati sulle catture suddivisi per specie o gruppo di specie in relazione alla pesca per cui è erogata la sovvenzione⁵⁵.

Ogni membro deve inoltre notificare per iscritto e su base annuale al Comitato sulle sovvenzioni alla pesca un elenco delle navi e degli operatori per i quali ha accertato la pratica della pesca INN⁵⁶. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'accordo, ogni membro dovrà poi informare il Comitato delle misure in atto o adottate per garantire l'attuazione dei divieti di cui agli articoli 3, 4 e 5; e dovrà informarlo tempestivamente anche di eventuali modifiche a tali misure apportate successivamente, e in particolare delle nuove iniziative adottate per attuare i divieti di sovvenzione alla pesca INN⁵⁷. Sempre entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'accordo, ogni membro dovrà fornire al Comitato "una descrizione del proprio regime di pesca, compresi i riferimenti alle proprie leggi, regolamenti e procedure amministrative pertinenti al presente accordo, e informa[re] tempestivamente il comitato di eventuali modifiche successive"⁵⁸.

È anche sulla base di tutte queste informazioni che il Comitato è chiamato a svolgere le varie funzioni che gli sono attribuite dall'art. 9, e in particolare, tra le altre, quella di riesaminare ogni anno l'applicazione e il funzionamento dell'accordo tenendo conto dei suoi obiettivi; e quella di riesaminare il funzionamento dell'accordo al fine di individuare tutte le modifiche necessarie per migliorarlo⁵⁹.

4. Lacune normative e debolezze strutturali

L'ASP costituisce senz'altro un notevole passo in avanti nella lotta a certe forme di sovvenzioni dannose per l'ambiente, e rappresenta anche un'importante tappa di avvicinamento agli obiettivi della sostenibilità fissati (in maniera assai ambiziosa anche per i settori del mare e della pesca) dall'Agenda ONU 2030. Il quadro normativo delineato presenta tuttavia alcune rilevanti lacune, che sommate a taluni difetti di partenza rischiano di ridurre l'efficacia dell'azione prevista quando (*rectius*, qualora) l'accordo entrerà in vigore.

La prima – e forse più evidente – lacuna è rappresentata dall'assenza di una di-

⁵⁵ Cfr. ASP (n 1), art. 8, paragrafo 1. Una nota a piè di pagina precisa che i membri forniscono tali informazioni in aggiunta a tutte le informazioni richieste ai sensi dell'articolo 25 dell'ASMC. Per un confronto sulla diversa portata degli impegni di notifica previsti dall'ASMC e dall'ASP, v. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 273.

⁵⁶ Ibid., articolo 8, paragrafo 2.

⁵⁷ Ibid., articolo 8, paragrafo 3.

⁵⁸ Ibid., articolo 8, paragrafo 4. A tal riguardo viene precisato che un membro può adempiere all'obbligo «fornendo al comitato un collegamento elettronico aggiornato alla pagina web ufficiale del membro o a un'altra pagina web ufficiale contenenti le informazioni in questione».

⁵⁹ Ibid., articolo 9, paragrafi 3 e 4. L'obbligo di riesaminare l'accordo per proporre eventuali modifiche per migliorarlo scatta entro cinque anni dalla data di entrata in vigore dello stesso, e successivamente ogni tre anni.

sposizione dedicata al tema specifico delle sovvenzioni che contribuiscono a un eccesso di capacità (o *overcapacity*) e alla pesca eccessiva (o *overfishing*). Si è già osservato all'inizio del lavoro che il traguardo 14.6 dell'Agenda ONU 2030 menziona espressamente tali misure tra quelle che, assieme alle sovvenzioni per la pesca INN, devono essere vietate quale passo fondamentale per conseguire la sostenibilità degli oceani. E ciò ha perfettamente senso se si considera che la condizione di sovra-sfruttamento di uno stock ittico (oggetto del divieto di sovvenzioni all'articolo 4) è in realtà il risultato di una catena di cause, e che l'origine del problema sta innanzi tutto nella presenza di imbarcazioni con una eccessiva capacità potenziale di pesca che spesso conduce a un livello di catture oltre i limiti necessari alle specie per riprodursi. Sotto questo punto di vista, il divieto dell'articolo 4 va quindi a colpire una pratica che rappresenta la coda di un problema, mentre nulla dispone riguardo a quelle che sono le sue cause originarie.

Il divieto di concedere sovvenzioni che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva era invero contenuto in varie bozze prodotte durante i negoziati dell'ASP, ma le fortissime resistenze di alcuni paesi, soprattutto in via di sviluppo, ha fatto sì che questo divieto venisse infine espunto dal testo approvato durante la Conferenza ministeriale di Ginevra del giugno 2022⁶⁰. La bozza di accordo prevista nel novembre 2021, ad esempio, formulava tale divieto includendovi un elenco indicativo di erogazioni proibite. Si trattava, tra le altre, delle sovvenzioni per la costruzione, l'acquisto, la modernizzazione, il rinnovo o il miglioramento dei pescherecci; delle sovvenzioni per sostenere i costi legati al personale, alle assicurazioni e ai contributi sociali; delle sovvenzioni per l'acquisto di macchinari o equipaggiamenti per i pescherecci; e delle sovvenzioni per l'acquisto del carburante⁶¹. Se consideriamo che, come ricordato all'inizio del presente contributo, circa il 60% delle sovvenzioni

⁶⁰ Cfr., ad esempio, OMC/WTO, *Agreement on Fisheries Subsidies: Draft Text*, WT/MIN(21)/W/5, 24 novembre 2021, articolo 5. L'opposizione dei paesi in via di sviluppo era (*rectius*, è) essenzialmente legata all'argomento che essi percepiscono questo divieto come un freno alle loro possibilità di sviluppo economico. Le sovvenzioni per un rafforzamento della flotta peschereccia, o per un suo rinnovamento, vengono, ad esempio, reputate necessarie per sostenere una crescita dell'attività economica in questo settore. Per questo motivo, le varie bozze negoziali precedenti all'accordo del 17 giugno 2022, che contenevano un divieto alle sovvenzioni che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva, includevano anche una serie di eccezioni improntate al principio di un trattamento speciale per i paesi in via di sviluppo. Ad esempio, si prevedeva che il divieto non avrebbe operato nei confronti dei paesi in via di sviluppo per quelle sovvenzioni che contribuivano alle attività di pesca nella zona economica esclusiva di questi paesi (o nelle aree sottoposte al controllo di un'ORGPM) per un periodo massimo di sette anni dall'entrata in vigore dell'accordo; o ancora qualora il loro livello annuale di catture risultasse al di sotto di una certa soglia; e per quelle «low income, resource-poor and livelihood fishing or fishing related activities» fino a un massimo di 12/24 miglia nautiche dalle linee di base costiere. V. ad esempio, WTO, *Agreement on Fisheries Subsidies: Draft Text*, WT/MIN(22)/W/20, 10 giugno 2022, articolo 5, paragrafo 5. Neppure questo articolato regime di eccezioni aveva però soddisfatto le richieste di molti paesi. V. *Statement by Ambassador Santiago Wills of Colombia, Negotiating Group on Rules Chair*, Press Briefing, 10 giugno 2022, disponibile al sito: <https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/fish_10_jun22_e.pdf>

⁶¹ Cfr. Draft Text 2021 (n 60), articolo 5, paragrafo 1.

globali alla pesca contribuiscono a un eccesso di capacità di pesca⁶², le preoccupazioni sollevate circa il possibile indebolimento dell'azione complessiva dell'ASP a causa della mancanza di una norma specifica al riguardo paiono quindi fondate⁶³.

Le bozze negoziali contenevano poi all'articolo 1, paragrafo 2, una disposizione che estendeva l'ambito di applicazione dell'accordo anche alle sovvenzioni sui carburanti fossili per la pesca e le attività collegate alla pesca, purché non specifiche ai sensi dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni⁶⁴. Questa disposizione è stata stralciata dal testo definitivo; e dunque l'ASP al momento non si applica a queste sovvenzioni nonostante esse rappresentino, come ricordato all'inizio del presente contributo, circa un quinto del totale annuale delle sovvenzioni al settore della pesca⁶⁵. Alcuni recenti studi hanno peraltro evidenziato che una notevole porzione di queste misure sarebbe attribuibile alla sola Cina, e che in massima parte si tratterebbe di sovvenzioni comunque specifiche alla luce delle modalità cinesi di erogazione⁶⁶. Secondo una parte della dottrina, questo dato ridurrebbe di conseguenza l'impatto reale di una disposizione costruita sul modello dell'articolo 1, paragrafo 2⁶⁷. Per il solo fatto che si tratta di misure specifiche, l'ingentissima quota di sovvenzioni cinesi ricadrebbe infatti in automatico nell'ambito di applicazione dell'ASP, e una copertura normativa quale quella offerta dalla disposizione cancellata risulterebbe di fatto superflua se non per ricomprendervi una minima parte di misure residuali non specifiche. Ciò non toglie che l'inclusione delle sovvenzioni ai carburanti fossili all'interno dell'ASP rappresenterebbe un risultato importante dei lavori negoziali, sia per ragioni di coerenza interna al sistema OMC e ai numerosi impegni che questa organizzazione sembra aver contratto per favorire una riforma globale delle misure di sostegno ai carburanti fossili⁶⁸, sia per rendere più solido e credibile quel legame tra diritto del commercio internazionale e diritto dell'ambiente che l'ASP ambisce a istituire su una base per molti versi innovativa.

Alle due lacune appena descritte si affiancano tre debolezze strutturali dell'ASP,

⁶² V. *supra*, nota 20 e relativo testo.

⁶³ Cfr. tra gli altri LENNAN, SWITZER (n 47), pp. 174-175; SWITZER, MORGERA, WEBSTER (n 23), p. 368.

⁶⁴ V., ad esempio, Draft Text 2021 (n 60), articolo 1, paragrafo 2.

⁶⁵ V. *supra*, nota 24.

⁶⁶ Cfr. T. G. MALLORY, "Fisheries subsidies in China: Quantitative and qualitative assessment of policy coherence and effectiveness", *Marine Policy* (68), 2016, pp. 74-82.

⁶⁷ V. P. MAZZOTTI, "All That Glitters Is Not Gold(fish): Progress, Missed Opportunities, and Shortcomings in the WTO Agreement on Fisheries Subsidies", *Völkerrechtsblog*, 18 luglio 2022.

⁶⁸ Sul punto, v. ad esempio Ministerial Conference, *Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies, Revision*, WT/MIN(21)/9/Rev.1, 14 dicembre 2021, paragrafo 8. In dottrina, per una panoramica delle varie iniziative multilaterali assunte dall'OMC e dai suoi membri per ridurre l'impatto delle sovvenzioni ai carburanti fossili, cfr. R. STEENBLIK, J. SAUVAGE, C. TIMILIOTIS, "Fossil Fuel Subsidies and the Global Trade Regime", in J. SKOVGAARD, H. VAN ASSELT (a cura di), *The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 121-139; e H. ASMELASH, "The Regulation of Environmentally Harmful Fossil Fuel Subsidies: From Obscurity to Prominence in the Multilateral Trading System", *European Journal of International Law* (33), 2022, pp. 993-1023. Sul punto, cfr. anche WTO, *World Trade Report 2022. Climate change and international trade*, Ginevra, WTO Publications, 2022, p. 22, in cui si registra che il totale delle sovvenzioni globali al settore dei carburanti fossili ammonterebbe per l'anno 2021 a 440 miliardi di dollari.

frutto delle scelte negoziali finora condotte e che, si auspica, potranno essere rimate nel proseguo dei negoziati⁶⁹. La prima riguarda il profilo della trasparenza regolato nell'articolo 8. Se in forza di tale disposizione gli Stati membri sono tenuti a rispettare una serie di nuovi obblighi informativi, quelli probabilmente più utili ai fini di un'efficace azione di contrasto alle sovvenzioni alla pesca – cioè quelli imposti dalla lett. b – vanno in realtà rispettati solo “nella misura del possibile”. L'inclusione di questa proposizione parentetica, che chiaramente riduce di molto l'efficacia del tentativo di rafforzare la trasparenza, riflette le preoccupazioni di taluni paesi in via di sviluppo, per i quali un sistema più rigido, che impone cioè obblighi orizzontali senza tenere conto delle diverse capacità degli Stati membri, avrebbe rischiato di penalizzarli eccessivamente. Si tratta di preoccupazioni senz'altro legittime, e peraltro non infrequenti nei negoziati internazionali sugli accordi di diritto del commercio e dell'ambiente. L'Accordo di Parigi sul clima, ad esempio, introduce nell'articolo 13 un quadro per la trasparenza che è basato sulla flessibilità nell'attuazione delle sue disposizioni e che tiene conto delle diverse capacità degli Stati membri e soprattutto di quelle dei paesi in via di sviluppo⁷⁰. Sotto questo punto di vista, è dunque auspicabile che i negoziati in corso possano condurre a una soluzione più in linea col rispetto integrale degli obiettivi di trasparenza: da un lato, riformulando (o magari eliminando) la locuzione parentetica che subordina il rispetto degli obblighi informativi della lett. b alle effettive capacità dei membri; e, dall'altro, inserendo però un sistema di sostegno e assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo che sia più efficace rispetto a quello assai blando previsto nell'attuale formulazione dell'articolo 7⁷¹. Basti pensare, sotto questo punto di vista, che il meccanismo di finanziamento volontario istituito con la finalità di fungere da incubatore delle risorse necessarie a sostenere le iniziative di assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo si basa su contributi meramente volontari, e quelli versati fino ad ora sono piuttosto esigui⁷².

Il secondo difetto strutturale riguarda le regole del c.d. *enforcement*, cioè attraverso quali azioni si intende garantire l'attuazione, anche coercitiva, dell'accordo e il rispetto dei suoi divieti. L'articolo 10 dell'ASP richiama al riguardo il Sistema di soluzione delle controversie dell'OMC, rendendolo applicabile anche alla materia delle sovvenzioni alla pesca e fatte salve le sovvenzioni vietate dagli articoli 3, 4 e 5

⁶⁹ Cfr. Ministerial Conference, *Agreement on Fisheries Subsidies, Ministerial Decision of 17 June 2022*, WT/MIN(22)/33, 22 giugno 2022, paragrafo 4: «the Negotiating Group on Rules shall continue negotiations ... with a view to making recommendations to the Thirteenth WTO Ministerial Conference for additional provisions that would achieve a comprehensive agreement on fisheries subsidies, including through further disciplines on certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and overfishing».

⁷⁰ V. Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016, ratificato dall'Italia con Legge n. 204, del 4 novembre 2016, articolo 13.

⁷¹ Cfr. ASP (n 1), articolo 7.

⁷² V. i dati al sito: <https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/ffm_arc_e.htm> Ad oggi (23 luglio 2023) il meccanismo di finanziamento ha raccolto contributi per circa 6 milioni di euro da soli 7 paesi. L'UE, a sua volta, si è impegnata a contribuire per 1 milione di euro. V. al sito: <<https://www.efanews.eu/it/item/28647-ue-un-milione-di-euro-per-la-pesca-sostenibile.html>>

rispetto alle quali trova applicazione la procedura speciale di soluzione delle controversie prevista dall'articolo 4 dell'ASMC per le sovvenzioni proibite⁷³. Sono due i problemi insiti in tale richiamo: uno che potremmo definire di carattere "esogeno", cioè determinato da una variabile esterna al modello ASP, e l'altro, di carattere cosiddetto "endogeno", che è invece spiegato da una precisa scelta riconducibile all'ASP. Il primo problema di *enforcement* è legato al blocco dell'Organo di appello, che si protrae dal dicembre 2019 e che impedisce all'intero sistema di soluzione delle controversie, per lungo tempo considerato "perla e perno" di tutta l'OMC, di funzionare⁷⁴. Di fatto, se una controversia in materia di sovvenzioni alla pesca dovesse essere presentata oggi davanti ai "tribunali" dell'OMC, e se il panel in primo grado dovesse rendere una decisione (*rectius*, rapporto) che impone il ritiro di un programma di sovvenzioni alla pesca vietate, sarebbe sufficiente che la parte sovvenzionante soccombente presentasse un ricorso in appello e questo, non essendoci per l'appunto oggi un Organo di appello funzionante, cadrebbe automaticamente "nel vuoto". Per le peculiarità procedurali del funzionamento di questo sistema, si impedirebbe in questo modo all'Organo di soluzione delle controversie di adottare il rapporto e trasformarlo in atto vincolante: la controversia resterebbe dunque irrisolta. A ciò si aggiunge un secondo problema di *enforcement* legato invece ad una precisa scelta fatta in sede di redazione del testo ASP. Come osservato da una parte della dottrina, la natura delle controversie sulle sovvenzioni alla pesca è infatti tale, coinvolgendo questioni di interesse non soltanto commerciale ma anche (e forse soprattutto) ambientale, che essa fuoriesce dalle strette competenze maturate nel corso degli anni dai "tribunali" dell'OMC. Per evitare il rischio di un sacrificio eccessivo delle istanze di tutela ambientale e della sostenibilità rispetto a quelle di protezione del libero commercio sarebbe allora opportuno, secondo queste critiche, che i negoziati in corso introducano la possibilità di istituire panel misti OMC/FAO⁷⁵.

L'ultimo profilo critico attiene all'orientamento di fondo che regge l'intero accordo. Il nuovo ASP recepisce infatti nel suo impianto generale l'approccio dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni, dal quale peraltro formalmente dipende, ed è quindi basato in primo luogo sull'impiego di un sistema di divieti. In particolare, ai due

⁷³ Cfr. ASP (n 1), articolo 10, paragrafo 1 e paragrafo 2.

⁷⁴ Per l'utilizzo dell'espressione virgolettata, v. G. SACERDOTI, "WTO in stallo, ma senza vere alternative", Lavoce.info, 26 gennaio 2018. Sulla centralità del ruolo dell'Organo di appello nel sistema dell'OMC v. anche P. VAN DEN BOSSCHE, "From Afterthought to Centrepiece: The WTO Appellate Body and its Rise to Prominence in the World Trading System", in G. SACERDOTI, A. YANOVICH, J. BOHANES (a cura di), *The WTO at Ten*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 289-325. In generale sulla crisi dell'Organo di appello e del sistema di soluzione delle controversie, un tema che negli ultimi ha alimentato un accessissimo dibattito dottrinale tra gli internazionalisti con numerose proposte per superare l'attuale situazione di *empasse*, mi limito a rimandare, tra i tanti, a C. LO, J. NAKAGAWA, T. CHENG (a cura di), *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*, Singapore, Springer, 2020; B. M. HOEKMAN, P. C. MAVROIDIS, "To AB or Not to AB? Dispute Settlement in WTO Reform", *Journal of International Economic Law* (23), 2020, pp. 703-722; W. J. DAVID, "WTO Dispute Settlement: Crown Jewel or Costume Jewelry?", *World Trade Review* (21), 2022, pp. 291-300; e I. VAN DAMME, "25 Years of Law and Practice at the WTO: did the Appellate Body Dig its Own Grave?", *Journal of International Economic Law* (26), 2023, pp. 124-132.

⁷⁵ Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), pp. 281-282.

divieti generali di sovvenzioni previsti dall'ASMC – cioè il divieto di sovvenzioni all'esportazione, e il divieto di sovvenzioni condizionate all'uso preferenziale di merci domestiche – l'ASP aggiunge le tre categorie di sovvenzioni alla pesca vietate (o *a luce rossa*) degli articoli 3, 4 e 5. Ma il nuovo accordo, come pure si è osservato all'inizio di questo contributo, è in realtà un accordo del tutto particolare, o che potrebbe quantomeno essere definito *ibrido*. A una ovvia componente commerciale, costruita in larga parte sulle esigenze del libero commercio internazionale e riflessa nell'impiego di alcune categorie normative riprese dall'Accordo OMC sulle sovvenzioni, ne affianca infatti una di tipo ambientale; e ciò rappresenta un *unicum* assoluto tra tutti gli accordi commerciali negoziati in seno all'OMC e allegati all'Accordo di Marrakech. L'OMC viene cioè concepito dall'ASP come un sistema (anche normativo) cui gli Stati membri possono far ricorso per decidere come utilizzare specifiche pratiche commerciali al servizio delle sfide poste dalla sostenibilità ambientale e, in questo caso specifico, per affrontare il problema degli effetti dannosi che sull'ambiente possono avere certe tipologie di sovvenzioni⁷⁶. Definire quale di queste due componenti – ambientale o commerciale – infine prevalga non è semplice, innanzi tutto perché l'ASP manca di un preambolo che ne dichiari espressamente gli obiettivi. Se l'assenza di obiettivi dichiarati potrebbe essere una conseguenza del fatto che siamo al cospetto di un accordo comunque provvisorio, in attesa che si concludano i negoziati e venga scongiurata la tagliola dell'articolo 12, è però evidente dalla lettura del testo approvato nel giugno 2022 che la necessità di fondo dell'accordo si basa sull'idea che esistono talune pratiche commerciali che causano (o contribuiscono a causare) danni ambientali.

Nel quadro del dialogo che si viene quindi ad instaurare tra componente commerciale tradizionale e nuova componente ambientale, entrambe strette in un medesimo quadro normativo, può crearsi terreno fertile per ripensare l'approccio dell'una nei confronti e rispetto agli obiettivi dell'altra. Il riferimento è innanzi tutto al fatto che l'ASP non si dovrebbe limitare soltanto a formulare divieti nei confronti di particolari tipologie di sovvenzioni, ma potrebbe prevedere anche la possibilità per gli Stati di concedere talune sovvenzioni considerate “buone”. Si tratta, ad esempio, di quelle sovvenzioni c.d. di *capacity-building* che permettono agli Stati di proteggere e ricostruire la propria fauna ittica, o che sono concesse per sostenere la realizzazione di diritti economici, sociali e lavorativi di parte della propria popolazione⁷⁷. Quanto alla prima ipotesi, un primo risultato positivo in tale direzione è in realtà già stato raggiunto: ricordiamo infatti che l'articolo 4, paragrafo 3, permette agli Stati, all'interno del quadro generale di un divieto alle sovvenzioni che contribuiscono al sovrasfruttamento, di concedere sovvenzioni “per ricostituire lo stock a un livello biologicamente sostenibile”⁷⁸. Sulla seconda tipologia di sovvenzioni, senz'altro di più problematica definizione, si tratterebbe, ad esempio, di permettere talune misure dirette

⁷⁶ Ibid., pp. 283-384.

⁷⁷ V. ad esempio SWITZER, MORGERA, WEBSTER (n 23), p. 369.

⁷⁸ Cfr. *supra*, nota 48.

a sostenere attività di pesca su piccola scala, di pesca artigianale o di pesca di sussistenza. È forse opportuno ricordare, al riguardo, che secondo alcuni recenti studi ben l'81% delle sovvenzioni annuali globali alla pesca (pari a 28.8 miliardi di dollari) è destinato alle imbarcazioni che svolgono attività di pesca industriale su larga scala; mentre a quelle impegnate in attività di pesca su piccola scala e/o pesca artigianale andrebbero solo 6.6 miliardi di dollari⁷⁹.

La possibilità di affiancare a una lista doverosa di sovvenzioni *a luce rossa* una lista di sovvenzioni *a luce verde* (cioè permesse, ancorché specifiche) potrebbe inoltre contribuire a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile sottesi allo sforzo della comunità internazionale per la tutela dei mari⁸⁰. Il traguardo 14.6 dell'Agenda ONU 2030 stabilisce, ad esempio, l'obiettivo di eliminare quelle forme di sovvenzioni che contribuiscono alla pesca INN e all'eccesso di capacità di pesca e alla pesca eccessiva; ma prevede anche "che un trattamento speciale e differenziato, adeguato ed efficace per lo sviluppo dei paesi meno sviluppati, dovrebbe essere parte integrante dell'Organizzazione mondiale del commercio"⁸¹. L'introduzione di forme più efficaci di trattamento speciale e differenziato rispetto a quelle assai insoddisfacenti previste dall'attuale testo dell'ASP⁸² costituisce, sotto questa prospettiva, la seconda grande sfida dei negoziati ancora aperti, con un gruppo di paesi in via di sviluppo (guidati dall'India) che ha considerato insoddisfacenti tutte le aperture e concessioni finora presentate nelle varie bozze negoziali⁸³.

⁷⁹ A. SCHUHBAUER et al., "The Global Subsidies Divide Between Small- and Large-Scale Fisheries", *Frontiers in Marine Science* (7), 2020. Sugli impatti di questa iniqua distribuzione di sovvenzioni a favore delle imbarcazioni che svolgono attività di pesca industriale su larga scala nel mar Mediterraneo, cfr. S. VILLASANTE et al., "Strengthening European Union fisheries by removing harmful subsidies", *Marine Policy* (136), 2022 104884.

⁸⁰ Sulla natura multidimensionale e intergenerazionale del concetto di sviluppo sostenibile, v. ad esempio la panoramica in J. MENSAH, "Sustainable Development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review", *Cogent Social Sciences*, 2019, pp. 1-21 1653531. In una prospettiva più giuridica, v. l'introduzione al concetto di sviluppo sostenibile e alla sua evoluzione dall'epoca Rapporto Brundtland del 1987, in W. HUCK, *Sustainable Development Goals. Article to Article Commentary*, New York, Beck/Hart/Nomos, 2022. Per un inquadramento dell'obiettivo 14 e dei suoi collegamenti con gli altri obiettivi di sviluppo sostenibile e il concetto di multidimensionalità v. Id., pp. 520-553.

⁸¹ Cfr. *supra*, nota 8.

⁸² Di fatto, il testo attuale dell'ASP prevede forme molto limitate di trattamento speciale e differenziato per i paesi membri in via di sviluppo e per quelli economicamente meno avanzati. Si tratta della libertà per tali paesi di concedere, per un periodo di due anni dall'entrata in vigore dell'accordo, sovvenzioni che contribuiscono alla pesca INN (articolo 3, paragrafo 8) e sovvenzioni riguardanti stock ittici sovra-sfruttati (articolo 4, paragrafo 4). L'articolo 6 prevede poi che ciascuno Stato membro debba esercitare «la dovuta moderazione nel sollevare questioni che coinvolgono un paese membro meno avanzato» e che le soluzioni prese in considerazione debbano tenere conto «se del caso, della situazione specifica del paese membro meno avanzato in questione». Una nota a piè di pagina dell'articolo 8 prevede infine, quanto agli obblighi di informazione previsti nel paragrafo 1, lett. a, che qualora questi paesi detengano una quota annuale del volume globale della produzione della pesca di cattura marina non superiore allo 0,8 %, secondo i dati più recenti pubblicati dalla FAO e diffusi dal segretario dell'OMC, «la notifica delle informazioni aggiuntive di cui alla presente lettera può essere effettuata ogni quattro anni».

⁸³ Le proposte formulate nelle bozze di accordo prevedevano di estendere a sette anni il periodo transitorio entro il quale i paesi in via di sviluppo e quelli economicamente meno avanzati sarebbero stati

5. Conclusioni

Il nuovo Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni alla pesca introduce, per la prima volta a livello multilaterale, alcune norme molto importanti per affrontare gli effetti dannosi all'ambiente delle sovvenzioni alla pesca. In particolare, vengono vietate – dunque considerate *a luce rossa* – tre tipologie di sovvenzioni: quelle che contribuiscono alla pesca INN (articolo 3); quelle riguardanti stock ittici sovra-sfruttati (articolo 4); e infine quelle concesse alle attività di pesca che avvengono in alto mare ma di là delle zone di competenza di una ORGP (articolo 5).

Resta però un ampio spettro di situazioni che potremmo definire *a luce gialla*. Si tratta di quelle sovvenzioni concesse per la pesca nelle zone economiche esclusive (domestiche o straniere), o nelle zone di competenza di una ORGP/ARGP ma in assenza di un accertamento circa l'esistenza di attività di pesca INN o che uno stock ittico risulta sovra-sfruttato. In queste due situazioni, che peraltro coprono la significativa maggioranza delle attività di pesca mondiali, le sovvenzioni possono ancora essere concesse e quindi possono ancora produrre effetti molto negativi, incoraggiando un eccesso di capacità di pesca delle imbarcazioni o persino risultando in fenomeni di pesca eccessiva. Sotto questo punto di vista, i negoziati in corso per completare il testo dell'ASP rappresentano un'occasione unica per ampliare l'ambito di applicazione dell'accordo e andare ad affrontare direttamente quella che, in definitiva, è la vera causa del problema della pesca non sostenibile.

Infine sembrerebbe opportuno, cogliendo le opportunità aperte dalla natura ibrida e innovativa di questo accordo, che i negoziati in corso si preoccupino di prevedere un'apposita lista di sovvenzioni *a luce verde* che permetta agli Stati, da un lato, di proteggere e ricostruire la propria fauna ittica e, dall'altro, di sostenere la realizzazione dei diritti economici, sociali e lavorativi di quelle parti di popolazione che vivono grazie alle attività di pesca su piccola scala, di pesca artigianale o di pesca di sussistenza. L'inclusione di queste limitate categorie di sovvenzioni specifiche *a luce verde* potrebbe essere inserita in un più ampio discorso volto a rafforzare le forme di trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo e per i paesi economicamente meno sviluppati, come peraltro richiesto dal traguardo 14.6 dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile e in linea con gli obiettivi desumibili dalla lettura dell'ASP.

esonerati dai divieti degli articoli 3 e 4; l'introduzione di una esenzione per quei paesi che non superano una soglia *de minimis* pari allo 0,8% sul totale delle catture; e un'esenzione per la pesca artigianale nelle zone marine entro una certa distanza dalla costa (12 o 24 miglia nautiche). Sulle critiche a queste proposte e le controproposte dell'India, cfr. ad esempio <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/25-years-exemption-from-subsidy-cuts-sought-for-developing-nations-not-into-distant-water-fishing/article36680392.ece>; <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/agriculture/india-for-25-years-exemption-from-subsidy-cuts-for-developing-nations-not-into-distant-water-fishing/articleshow/91772050.cms?from=mdr>; e <https://www.outlookindia.com/business/india-rejects-text-on-fisheries-subsidy-negotiations-at-wto-meet-news-202430>.

PESCA E LIBERTÀ DEI MARI IN UN MARE TERRITORIALIZZATO: IL PROBLEMA ITALIANO

*Fabio Caffio**

SOMMARIO: 1. Dalla libertà dei mari alle ZEE. – 2. La fine dell'eccezione mediterranea. – 3. Le tradizionali aree di pesca italiane in Mediterraneo. – 4. *Segue*: il caso del “Mammellone”. – 5. *Segue*: il caso della ZPP libica. – 6. Conclusioni.

1. Dalla libertà dei mari alle ZEE

Il mare è stato visto nella sua funzione alimentare, oltre che come via di comunicazione, sin dalle ere più antiche. Ne fa testo il concetto romanistico del mare come bene comune (*res communes omnium*) che va anche riferito alla libertà di pesca: “a nessuno può essere proibito di accedere al lido del mare per pescare” diceva infatti il giurista Marciano¹ anticipando un principio che, per l'alto mare, è attualmente codificato nella Convenzione del diritto del mare (UNCLOS)². Questa libertà, nel periodo greco-romano, non ha mai avuto limitazioni. Nell'evo moderno, col sorgere di contese tra olandesi ed inglesi, Giacomo I d'Inghilterra nel 1609 sottopose a privativa la pesca nelle aree costiere delle c.d. *King's Chamber*³. Seguirono poi varie “guerre del pesce” in alto mare, come quella tra Olandesi ed Inglesi per la pesca delle balene nell'Artico condotte da società commerciali⁴. In questo quadro, si colloca la posizione assunta dagli Stati Uniti, a metà Ottocento, per la pesca delle foche nel Mare di Bering, secondo cui al di là delle acque territoriali sussisteva un diritto di protezione delle foche in deroga alla libertà dell'alto mare⁵.

Le rivendicazioni statunitensi su diritti di pesca in “acque adiacenti” furono concettualizzate nel Proclama del presidente Truman del 28 settembre 1945⁶ (il quale

* *Ammiraglio in congedo, esperto di diritto del mare.*

¹ Passo riportato da A. DELL'ORO, “La Res Communes Omnium dell'elenco di Marciano e il problema del loro fondamento giuridico”, *Studi Urbinati*, vol. 15, gen. 2021, pp. 237–290.

² Art. 89, 1, (e).

³ Vds. T. SCOVAZZI, *The Frontier in the Historical Development of the International Law of the Sea*, in *Frontiers in International Environmental Law: Oceans and Climate Challenges, Essays in Honour of David Freestone*, Brill, 2021, 221; Id, *La pesca nell'evoluzione del diritto del mare*, parte I, 1979, Milano, pp.35 ss.

⁴ Vds. T. SCOVAZZI, *La pesca cit.*, pp. 44 ss.

⁵ *Ivi*, 190.

⁶ *Us Presidential Proclamation No. 2668, Policy of The United States wiith Respect to Coastal Fisheries In Certain Areas of The High Seas*, reperibile *on line*. Come affermato dalla Corte internazionale di giustizia (*North Sea Case*, 1969, para 47) «*The Truman Proclamation soon came to be regarded as the starting point of the positive law on the subject, and the chief doctrine it enunciated, namely that of the coastal State as having an original, natural, and exclusive in short a vested) right to the continental shelf off its shores... ”.*

va associato ad analoga iniziativa sulle risorse minerarie della piattaforma continentale⁷) riguardante la protezione e conservazione delle risorse ittiche in aree di alto mare contigue alle coste: con questo atto gli Stati Uniti anticiparono alcuni degli attuali principi della giurisdizione nazionale in zone di mare extraterritoriali. Al tempo, le iniziative statunitensi colsero di sorpresa i Paesi del versante andino del Sud America che, considerandole penalizzanti per la propria economia, adottarono contromisure⁸. La successiva codificazione di Ginevra del 1958 non tenne conto di queste pretese, ma recepì il principio dei “diritti preferenziali di pesca” degli Stati in zone di alto mare adiacenti le loro coste⁹. Di qui, passando attraverso la prassi dei diritti vantati da alcuni Paesi oceanici nel c.d. “Mare Patrimoniale”¹⁰, si arriva all’attuale regime della Zona economica esclusiva (ZEE) nel cui ambito l’UNCLOS regola *in primis* i diritti sovrani sulle risorse di pesca¹¹.

Tali diritti, com’è noto, non hanno valore assoluto, dal momento che l’UNCLOS è orientata ad uno sfruttamento razionale e responsabile delle risorse viventi¹²: il suo art. 61 disciplina l’adozione di misure contro lo sfruttamento eccessivo, mentre il successivo art. 62 indica l’obiettivo dello sfruttamento ottimale in relazione alle capacità di pesca degli Stati costieri e degli altri Stati ammessi alla cattura dei *surplus*; diritti preferenziali sono in teoria stabiliti a favore degli Stati privi di litorale o “geograficamente svantaggiati”¹³.

La creazione di ZEE, come già era stato immaginato negli anni Cinquanta del secolo scorso dai Paesi andini del Sud America, può quindi essere considerato uno strumento per evitare l’indiscriminato depauperamento delle risorse ittiche causato dalla libertà di pesca nell’alto mare. È perciò corretto parlare di gestione sostenibile e sfruttamento condizionato delle risorse delle ZEE; queste vanno viste come zone *sui generis* affidate dalla Comunità internazionale alla responsabilità degli Stati costieri¹⁴.

⁷ *US Presidential Proclamation 2667—Policy of the United States with Respect to the Natural Resources of the Subsoil and Sea Bed of the Continental Shelf*, reperibile *on line*.

⁸ Con la *Declaration on the maritime zone. Signed at Santiago on 18 August 1952* (reperibile *on line*) Cile, Ecuador e Perù rivendicavano «esclusiva sovranità e giurisdizione sul mare lungo le coste dei rispettivi Paesi fino ad una distanza minima di 200 mg (...) compresa un’esclusiva sovranità e giurisdizione sul fondo e sottofondo del mare».

⁹ L’Art. 6, 1 della III Convenzione di Ginevra del 1958 sulla pesca e conservazione delle risorse viventi dell’alto mare prescrive che: «*A coastal State has a special interest in the maintenance of the productivity of the living resources in any area of the high seas adjacent to its territorial sea*».

¹⁰ La *Declaration on the Law of the Sea Montevideo*, 8 May 1970, reperibile *online* può essere considerata il manifesto del *Patrimonial Sea* (Mare patrimoniale)¹⁰. Questo termine, usato per indicare il carattere della rivendicazione, aveva in sé un’ambiguità di fondo sottintendendo una completa territorializzazione di spazi marini fino alle 200 mg.

¹¹ UNCLOS, Artt. 62, 69 e 70.

¹² Cfr. *FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*, reperibile *online*.

¹³ UNCLOS, Artt. 69 e 70.

¹⁴ Cfr. A. OANA, “Exclusive economic zone - the concept of *sui generis* area and its implications for the legal order of the seas”, *Constanta Maritime University Annals*, vol. 20(2), pp. 87-190, 2013.

2. La fine dell'eccezione del Mediterraneo

Le caratteristiche di mare semichiuso del Mediterraneo con coste di Paesi frontisti distanti tra loro meno di 400 mg ha a lungo impedito la proclamazione di ZEE. A scoraggiare simili iniziative era stato il timore che esse, portando alla scomparsa di qualsiasi spazio di alto mare, potessero limitare la libertà di navigazione¹⁵. Fino a che la FAO non ha espressamente invitato gli Stati a farlo nel 2003 quando, al termine della Conferenza ministeriale sulla pesca di Venezia¹⁶, formulò la seguente dichiarazione:

“Nel contesto di una maggiore cooperazione fra tutti gli Stati che beneficiano della ricchezza biologica dell'ambiente del Mediterraneo, la creazione delle zone di protezione consente di migliorare la conservazione e il controllo delle attività di pesca e contribuisce ad una migliore gestione delle risorse e al nostro impegno comune nella lotta contro la pesca illegale, non dichiarata e non documentata”.

In questo modo ebbe termine quell'anomalia del Mediterraneo che vent'anni fa induceva il Prof. Tullio Scovazzi a considerarlo un mare antico o, meglio, *“an old fashioned Sea”*¹⁷. Non a caso, durante la III Conferenza del diritto del mare erano state formulate proposte per stabilire in Mediterraneo un regime delle ZEE diverso da quello generale¹⁸.

Negli ultimi decenni del Novecento - benché le acque territoriali dei Paesi rivieraschi avessero già raggiunto il limite delle 12 mg (quelle greche erano e sono ancora di 6 mg.¹⁹) - vi erano ancora nel Mediterraneo ampi spazi di alto mare aperti alla libera pesca di cui usufruivano sia le nostre marinerie, sia quelle dei Paesi extraeuropei.

Per proteggere i propri diritti di sfruttamento in aree adiacenti alle acque territoriali, alcuni Stati mediterranei presero però ad esercitare giurisdizione sulla pesca in zone classificabili come ZEE *minus generis*²⁰. Simili iniziative, anticipate da quella tunisina del 1951 di cui si dirà più avanti, furono adottate nel 1995 dall'Algeria²¹ e nel 1997 dalla Spagna²². Del tutto peculiare, l'istituzione nel 1971 da parte di Malta

¹⁵ Sul tema v. le analisi di U. LEANZA, *Il nuovo diritto del mare e la sua applicazione nel Mediterraneo*, 1993, p. 75.

¹⁶ Atti reperibili on line.

¹⁷ T. SCOVAZZI (Ed. By), *Marine Specially Protected Areas*, The Hague, 1999 p. 66.

¹⁸ Vds. U. LEANZA, *ivi*, 360. In mancanza di consenso su tali proposte, si giunse solo ad inserire nell'UNCLOS (art. 123) un richiamo all'obbligo generico di cooperazione tra gli Stati nei mari chiusi e semi chiusi.

¹⁹ Vds. F. CAFFIO, “Geopolitica e diritto nell'Egeo e nel Mediterraneo orientale”, in M. MARCONI, P. SELLARI (a cura di), *Geopolitica e spazi marittimi*, 2021, p. 74.

²⁰ Cfr. B. CONFORTI, “La questione della pesca tra Italia e Tunisia”, *Studi in onore di A. Levebvre d'Ovidio*, vol. I, p. 349, Milano 1995. Sulla prassi mediterranea vds. G. CATALDI, “La Conferenza di Creta sulla conservazione e la gestione delle risorse alieutiche nel Mediterraneo: verso l'istituzione di una politica comune della pesca da parte degli Stati costieri?”, *La Comunità internazionale*, 1995, pp. 250 ss.

²¹ Nel 1994 l'Algeria aveva creato una Zona riservata di pesca estesa tra le 32 e le 52 mg. rispettivamente ad ovest ed est di Ras Tenes.

²² Nel 1997 la Spagna aveva istituito una Zona di protezione della pesca mirata alla tutela del tonno

di una Zona riservata di pesca di 25 mg. dalle linee di base che supera la linea di equidistanza con l'Italia²³. Gli sforzi della FAO volti a scoraggiare la pesca illegale, già prima della Conferenza di Venezia del 2003, avevano indotto i Paesi arabi rivieraschi del Mediterraneo (Marocco, Algeria, Tunisia, Libia, Egitto e Siria, quali paesi membri della Commissione Generale per la Pesca del Mediterraneo (GFCM), a sottoscrivere nel 1997 una dichiarazione congiunta nella quale affermavano “l’interesse di tutti gli Stati di avere diritti sovrani sulle loro risorse viventi per mezzo dell’istituzione di ZEE”²⁴. In proposito, bisogna ricordare che al tempo un accademico tunisino valutava in questi termini la situazione del Mediterraneo: “quello che per le grandi Potenze marittime... è considerato soprattutto uno spazio di navigazione internazionale avente una dimensione strategica capitale ..., per tutte le popolazioni degli Stati della riva sud... è principalmente uno spazio da cui trarre risorse alimentari”²⁵.

rosso delimitata con una linea che «partendo da Punta Negra - Capo de Gata, va in direzione 181° fino al punto 35°54'5" N - 002°12'0", distante 49 miglia dal predetto punto di partenza, e continuando verso est sino alla linea di equidistanza con i Paesi rivieraschi, tracciata secondo il Diritto Internazionale, e sino alla frontiera marittima con la Francia”.

²³ Nel 1994 l'Italia ha contestato la pretesa maltese con una NV del seguente tenore: “...nello spirito della convenzione di Montego Bay del 1982 (art. 123), per avere rilevanza internazionale, detta decisione avrebbe dovuto essere preceduta da un negoziato con l'Italia in qualità di altro Stato rivierasco direttamente coinvolto. Tanto più che il limite di pesca si estende oltre la linea mediana fra i due Stati”. Ignorando le riserve espresse dal nostro Paese, con legge del 26 luglio 2005 Valletta ha riaffermato tale pretesa, per poi darle valenza comunitaria nell’ambito del Regolamento (CE) 1967/2006 come “Zona di conservazione e gestione della pesca... che si estende fino a 25 miglia nautiche dalle linee di base intorno alle isole maltesi ... limitata ai pescherecci di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri...” (art. 26).

²⁴ V. T. SCOVAZZI, *op.ult. cit.*, p. 79, nota 70. ???

²⁵ H. SLIM, *Questions de delimitation des zones maritimes en Mediterranee*, relazione presentata alla MBSHC XII Conference, *Panel on The Legal Aspects of Maritime Boundaries*, Istituto Idrografico della Marina, 2001.

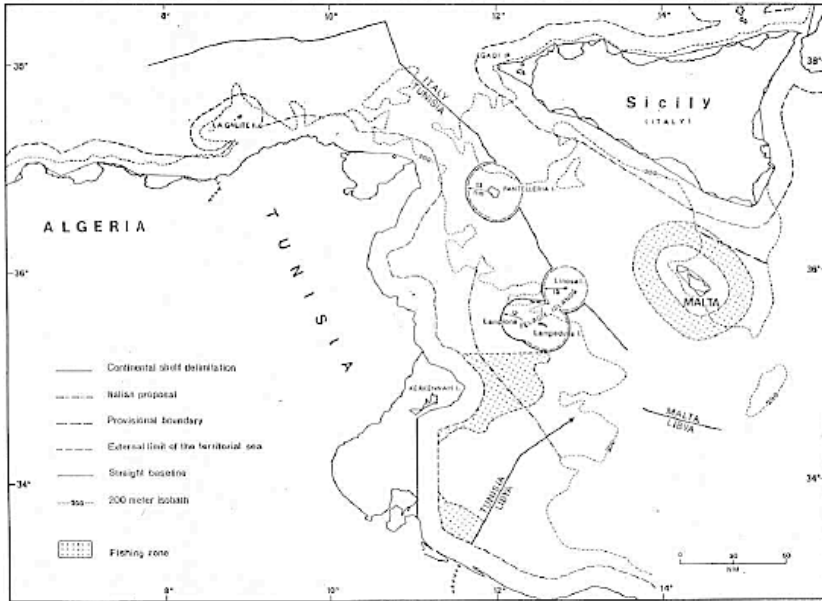


Fig. 1: In evidenza puntiforme la zona di pesca riservata tunisina (“Mammellone”) e quella maltese. In tratteggio, attraverso il “Mammellone”, l’ipotetica equidistanza tra le Pelagie e la Tunisia (Fonte: GP. FRANCALANCI, IIM)

Si giunse così alla svolta che nel 2003 portò alla delimitazione della ZEE tra Cipro ed Egitto²⁶, cui seguirono proclamazioni unilaterali di Libia (2009), Francia (2012), Spagna (2013) ed Algeria (2018) le quali trasformarono in ZEE le precedenti zone *minus generis* di protezione. L’iniziativa cipriota creò le premesse perché nel Mediterraneo orientale si aprissero (in aggiunta alla disputa greco-turca dell’Egeo) una serie di contenziosi²⁷ che oppongono Turchia e Libia a Grecia, Egitto, Cipro. La situazione del Mediterraneo occidentale non è tuttavia da meno: l’Algeria, come detto, ha istituito nel 2018 una ZEE che si sovrappone a quella di Spagna e Italia²⁸. Senza dire del Mediterraneo centrale, ad oggi caratterizzato, tra Tunisia, Malta, Libia e Italia²⁹, da frontiere indefinite con limiti fissati in modo unilaterale e perciò -come accade nel caso di Malta³⁰- oggetto di contestazioni.

²⁶ Questo accordo è contestato dalla Turchia che, ritenendo di avere diritti ad ovest del meridiano 32°16’18”, pretende un confine di equidistanza tra la costa anatolica e l’Egitto. Cipro ha anche concluso accordi di delimitazione delle ZEE con Libano (2007) ed Israele (2010).

²⁷ Vds. F. CAFFIO, art. ult. cit., p. 71.

²⁸ La pretesa algerina è stata contestata dall’Italia (v. NV n. 4048 del 28 novembre 2028, accessibile *on line*, depositata alle NU). Sulla posizione spagnola cfr. G. OANTA, *A Spanish perspective on Algeria’s establishment of an exclusive economic zone*, *Questions of International Law*, Jan 31, 2022.

²⁹ Il tema è stato trattato da F. CAFFIO nel suo intervento su “*I confini marittimi italiani nella loro prospettiva storica: i casi di Tunisia, Malta, Libia*” nel corso del convegno “*Italia e diritto del Mare*”, organizzato dalla SIDI il 29 aprile 2022 a Milano presso l’Università Bicocca i cui atti sono in corso di pubblicazione.

³⁰ V. la NV di protesta dell’Italia n. 71240 del 26 aprile 2023, accessibile *on line*, depositata alle NU.

In questo quadro di proclamazioni a catena di zone di giurisdizione si colloca la decisione del nostro Paese che, per non restare isolato in un Mediterraneo sempre più “territorializzato”, ha infine approvato una propria legge-quadro sulla ZEE³¹.

Il Mediterraneo ha perso dunque la sua antica natura di *mare liberum*, per usare la terminologia di Grozio. La libertà di navigazione per fortuna non ne ha risentito³². Diverso invece il discorso per la libertà di pesca che si è notevolmente ridotta a seguito della creazione di zone di giurisdizione nazionale. La questione tocca da vicino gli interessi italiani in aree tradizionalmente frequentate in passato da connazionali ed ora sottoposte alla giurisdizione di altri Stati.

Le nostre marine continuano, proprio per questo, ad essere coinvolte in incidenti di pesca con i Paesi frontisti di cui non riconoscono -evidentemente- la legittimità delle pretese. Si aggiunga inoltre, come ulteriore fattore di rischio, la congenita incertezza dei confini marittimi³³. La verità è che i pescatori, a prescindere dalla posizione ufficiale degli Stati di appartenenza, sono spesso orientati a disconoscere le rivendicazioni di altri Stati percepite come un limite ad un loro diritto primigenio³⁴. D'altronde, era stato Carl Schmitt³⁵ a sostenere che, mentre la terraferma è suddivisa in chiare linee di confine, “il mare non conosce altri confini che quelli delle coste. Esso rimane l'unica superficie spaziale libera per tutti gli Stati e aperta al commercio, alla pesca...”. In modo non dissimile, il Prof. Benedetto Conforti³⁶ notava come la determinazione esatta di confini marini sia veramente importante solo quando serve a delimitare comunità territoriali.

3. Le tradizionali aree di pesca italiane nel Mediterraneo

Benché la marittimità italiana sia in costante declino³⁷ per motivi socio-culturali ed economici, persistono ancora, lungo le coste italiane, dei poli produttivi dediti alla pesca³⁸. Viene subito da pensare alla marineria di Mazara del Vallo che, dopo aver

³¹ Sulla Legge 14 giugno 2021, n. 91 vds. T. SCOVAZZI, “The Italian exclusive economic zone”, *QIL Zoom-out*, 2022, pp. 88 39-56. In materia v. anche G. CATALDI, *La legge che autorizza la creazione di una legge italiana*, A. CALIGIURI ed altri (a cura di), *Italia e diritto del mare*, Napoli, 2023, pp. 65 ss.

³² Vds. F. CAFFIO, *La libertà di navigazione in Mediterraneo*, intervento (in corso di pubblicazione) tenuto in occasione del convegno sui quarant'anni dell'UNCLOS in onore del Prof. Leanza, organizzato nella sede di Confitarma il 5 dicembre 2022.

³³ Cfr. F. CAFFIO, “La certezza dei confini marittimi del Mediterraneo, fattore di sicurezza, stabilità e sviluppo”, *Rivista Marittima*, vol. 12, 2, 2021.

³⁴ Cfr. FAO, *Case law study: the nature of fishing rights*, accessibile on line.

³⁵ C. SCHMITT, *Il nomos della terra nel diritto internazionale dello «Jus publicum europaeum»*, Adelphi, 1991, p.207.

³⁶ B. CONFORTI, *The Mediterranean and Exclusive Economic Zone*, in U. LEANZA (a cura di), *Il regime giuridico internazionale del Mar Mediterraneo*, 1987, p. 180.

³⁷ Cfr. L. CARACCILO, *Il mare non bagna l'Italia, Mediterranei*, *Limes* 6/2017, 10, nonché R. RIGILLO, *L'Italia, potenza marittima che ignora se stessa*, *Idem* 119.

³⁸ Cfr. F. BIONDO, *Chi dorme non piglia pesci*, *Limes*, 8, 2022.

abbandonato -per la diminuzione delle risorse- le aree antistanti la Tunisia, difende strenuamente il suo diritto di pescare in acque prospicienti la Libia. Ma anche alle comunità dell'Adriatico che possono vantare una secolare frequentazione di zone di pesca prossime alle acque dalmate. Senza dimenticare i pescatori impegnati nella cattura del gambero rosso al confine di Mentone con la Francia.

L'odierno stato della pesca italiana non è del tutto positivo. In anni passati, il settore era un fattore trainante della vita di molte comunità costiere quali quelle di Mazara, San Benedetto e Molfetta. Nel 1979, inizia il suo lento declino. Con l'acquisizione di competenze esclusive in materia di pesca da parte dell'allora Comunità Economica Europea (CEE)³⁹, non si poterono più prorogare gli accordi bilaterali tra noi, la Tunisia e la ex Jugoslavia. Tra l'altro, molti ritengono che decenni di finanziamenti comunitari abbiano prodotto in Italia riduzione di barche, posti di lavoro e dipendenza commerciale dall'estero, a differenza della Spagna che ha beneficiato invece di provvidenze non assistenziali⁴⁰. È sintomatica la crisi che ha investito il settore al solo diffondersi della notizia che la Commissione europea avrebbe decretato "la scomparsa della pesca a strascico, il settore più produttivo della marineria nazionale, con un impatto devastante sull'economia, sull'occupazione e sui consumi"⁴¹.

Di certo, la situazione attuale⁴² non è comparabile con quella che la pesca aveva in passato quando il numero degli addetti e delle barche era molto maggiore. Agli albori dell'Unità d'Italia fu istituita una commissione di indagine sul settore affidata al Prof. Adolfo Targioni Tozzetti con l'incarico di uniformare le normative preunitarie: dalla sua documentazione si trae un'immagine realistica delle tradizioni di pesca dei secoli passati e delle tante aree in cui venivano praticate. Studiandone le carte, ci si accorge soprattutto che anche allora la pesca italiana si svolgeva in zone del Mediterraneo lontane dalle coste nazionali.

Come non pensare all'odierno problema della pesca del gambero rosso nella Zona di protezione della pesca (ZPP) libica leggendo di un provvedimento emanato nel 1842 dai Borboni? Con questo *Rescritto* si disponeva infatti un controllo, ai fini sanitari, dei battelli delle marinerie siciliane operanti in Nord Africa, nel seguente modo:

"Sua Maestà, considerando i gravi pericoli ai quali sta esposta la Sicilia per la clandestina pesca che si esegue nei mari di Barberia dalle barche Trapanesi, e trattandosi di una industria che forma l'unico mezzo della sussistenza di estesa classi di pescatori ...si è degnata [di] approvare un regolamento

³⁹ Il trattato istitutivo della CEE del 1957 assimilava la pesca all'agricoltura ai fini della realizzazione di una politica comune, ponendo così le premesse per un primo trasferimento di competenze marittime.

⁴⁰ Come è stato acutamente notato «Bisogna chiedersi come mai, dopo dieci Piani triennali per la pesca, ventisei fermi biologici ed oltre 4 miliardi di euro spesi in questo settore negli ultimi venticinque anni, ci ritroviamo con il dimezzamento della flotta, il dimezzamento degli equipaggi, il dimezzamento del pescato e il raddoppio della dipendenza dall'estero con una bilancia negativa di oltre tre miliardi di euro annui" (N. TORQUATI (a cura di), *Lettura statistica della pesca italiana e GAC- Marche Sud, San Benedetto del Tronto*, 2013, pag. 6, accessibile on line)

⁴¹ *Divieto Ue per pesca a strascico, proteste nei porti pugliesi*, Ansa, 6 maggio 2023.

⁴² R. GISMONDI, L. LABANCHI, B. M. MARZOCCHI, C. SERMONETA, *Statistiche sulla pesca in Italia, Istat Working Papers*, n. 4-2020.

*Nelle Marine dei Comuni di Trapani, Girgenti e Palermo, da dove si assicura che unicamente escono delle barche che si dirigono per le coste d' Africa, ed in qualunque altro comune, ove si trovassero di simili barche, si procederà a cura del Capitano del Porto, o del Sindaco Marittimo ad un elenco di tutte le barche da pesca (...)*⁴³.

Una controprova di questa antica presenza siciliana lungo le coste africane si trae anche dal Trattato del 1868 di amicizia tra i Regni d'Italia e di Tunisi che riconosceva "...agli Italiani la facoltà di esercitare [la pesca] nelle acque, porti e spiagge del Regno..."⁴⁴.

E che dire del caso dello sconfinamento di nostri pescatori in acque francesi che nel 2016 ci ha indotto a non ratificare l'Accordo di Caen con la Francia⁴⁵? La questione aveva origini antiche: già nel 1869 si diceva che "fosse notissimo come per l'abbondanza di pesci che [lungo le coste della Francia] si trova nelle stagioni in cui l'esercizio della pesca è permesso, molti dei nostri pescatori colà si recano ad esercitare la loro industria"⁴⁶.

Quanto all'Adriatico, non è un caso che il Trattato di Pace del 1947, nel disporre la cessione alla ex Jugoslavia dell'Isola di Pelagosa, facesse salvi i diritti di pesca italiani esercitati in passato⁴⁷. La pesca italiana in quelle acque risaliva infatti al periodo della dominazione italiana seguente alla I Guerra Mondiale: all'epoca, con l'Accordo di Brioni del 14 settembre 1921 sulla pesca in Adriatico, si era legittimata la presenza dei nostri connazionali nelle acque del Regno iugoslavo sottoposte a regime di "pesca promiscua"⁴⁸ secondo il Decreto Dandolo del 1808 che riconosceva l'esistenza di tale "secolare consuetudine"⁴⁹. Alla base, c'era il fatto incontestabile che "*Lungo la costa dalmata...da tempi oramai antichi, si spingono i pescatori italiani, essendo le nostre coste adriatiche poco articolate, con profilo dolcemente declive...e intensamente sfruttate...*"⁵⁰. Tant'è che in anni recenti, quando la Croazia ha

⁴³ Testo del *Reale Rescritto e regolamento per le barche da pesca che di Sicilia, si portano sulle coste di Africa* del 16 febbraio 1842 in *Annali del Ministero Agricoltura, Industria e Commercio, La Pesca In Italia*, Documenti Raccolti da Ed. Targioni Tozzetti, vol. I, Parte I, p. 576, 1871.

⁴⁴ Riportato da T. SCOVAZZI, *Gli accordi bilaterali sulla pesca*, Milano, 1977, p. 65.

⁴⁵ Vds. U. LEANZA, "L'Accordo di Caen con la Francia", *Rivista Marittima*, vol. 3, 2016, p. 8.

⁴⁶ *Atti del Consiglio provinciale di Genova, Estratto del processo verbale della prima seduta del 19 marzo 1869 tenuta dal Consiglio provinciale di Genova, Annali cit.*, vol. I, Parte I, p. 18.

⁴⁷ Il Trattato di Pace del 1947, all'art. 11, 2, prevede che: "L'Italia cede alla Jugoslavia in piena sovranità l'Isola di Pelagosa e le isolette adiacenti. L'Isola di Pelagosa rimarrà smilitarizzata. I pescatori italiani godranno a Pelagosa e nelle acque circostanti degli stessi diritti di cui godevano i pescatori jugoslavi prima del 6 aprile 1941".

⁴⁸ L'art. 1 di questo accordo (in GU n. 48 del 27 febbraio 1923, p. 1346) ne dava la seguente definizione: "Acque di pesca promiscua" quelle zone dell'Adriatico orientale, precisamente delimitate nei seguenti articoli, nelle quali, in forza della presente Convenzione, senza pregiudizio ai diritti di sovranità dei rispettivi Stati, vengano ammessi ad esercitare la pesca cittadini dell'una e dell'altra Alta Parte contraente".

⁴⁹ Testo in *L'Istria*, n. 42-42, 1849 accessibile *on line*. Con questo Accordo si ipotizzava che la pesca in Adriatico, ed in particolare in prossimità delle Isole di Pelagosa, Lissa e Cazza, fosse aperta nel rispetto delle regole a tutte le comunità delle due sponde come avveniva all'epoca della Serenissima.

⁵⁰ C.F. SACCHI, *La pesca italiana nell'Adriatico, Il Politico*, vol. 16, No. 1, 1951, p. 60.

proclamato, nel 2003, la sua Zona di protezione ecologica e della pesca⁵¹, vi ha autorizzato l'attività dei nostri pescatori, ancor prima che si applicasse, con l'adesione alla Ue⁵², il regime comunitario della parità di accesso. Non va dimenticato, comunque, che fino al secolo scorso numerosi sono stati gli incidenti, anche mortali⁵³, in cui sono stati coinvolti pescatori italiani per presunti sconfinamenti nelle acque territoriali della ex Jugoslavia e dei Paesi ad essa succeduti, come la Croazia appunto, ma anche la Slovenia e la Serbia-Montenegro⁵⁴.

4. Segue: il caso del “Mammellone”

La storia delle relazioni di pesca tra Italia e Tunisia è egualmente costellata di episodi di uso della forza nei confronti dei nostri connazionali colpevoli di violare le acque della pretesa zona riservata di pesca tunisina⁵⁵. La notte del 9 agosto 1960 accadde il fatto più grave: motovedette della Marina Tunisina, dopo un lungo inseguimento, costrinsero il M/P “Salemi” a fermarsi facendo fuoco; due marittimi perirono nel corso dell'azione⁵⁶. Molti altri incidenti sono accaduti in più di settant'anni, vale a dire da quando fu emanato il Decreto del Bey di Tunisi del 26 luglio 1951⁵⁷ che istituiva una zona

“nella quale potranno essere autorizzati a praticare la pesca solo le navi battenti bandiera francese o tunisina” delimitata da “una linea che, partendo dal punto di arrivo della linea delle 12 miglia. delle acque territoriali tunisine, si ricollega sul parallelo di Ras Kapoudia, con l'isobata dei 50 mt. e segue tale isobata fino al punto d'incontro con la linea che parte da Ras Agadir in direzione Nord-Est ZV = 45”.

Il provvedimento venne successivamente reiterato con il Decreto del 2 agosto 1973, n. 49 per poi essere richiamato dalla Legge 50-2005 istitutiva della ZEE al largo delle coste tunisine⁵⁸, nel seguente modo: “le previsioni relative alla zona di pesca speciale stabilita dall'art. 5 Decreto 49/1973...rimarranno in vigore”.

⁵¹ Cfr. F. CAFFIO, “Zona economica esclusiva: un punto di vista italiano”, in N. RONZITTI (a cura di), *I rapporti di vicinato dell'Italia con Croazia, Serbia-Montenegro e Slovenia*. Luiss University Press, pp. 153 ss, 2005.

⁵² Sulle relazioni di pesca tra l'Italia e la ex Jugoslavia e sui relativi accordi terminati nel 1980 con l'entrata in vigore del regime comunitario, cfr. B. VUKAS, “Il diritto del mare ed i rapporti italo-iugoslavi”, *Studi Marittimi*, vol. 31, 1987, p. 54.

⁵³ Un caso accaduto in anni non lontani è quello del marittimo Antonio Gigante colpito a morte nel 1993 da motovedette serbo-montenegrine. Al riguardo v. N. CARNIMEO, “Adriatico, la guerra del pesce”, *Limes*, n. 2, 1994.

⁵⁴ Sull'uccisione del marittimo Antonio Gigante messa in atto senza alcun preavviso v. *Motovedette serbe sparano ed uccidono marinaio di Molfetta*, *Gazzetta del Mezzogiorno* del 3 giugno 1993.

⁵⁵ Un'analisi storico-giuridica della questione è in T. SCOVAZZI, “La pesca nelle acque comprese fra Italia e Tunisi”, *Rivista Diritto Internazionale*, 1975, 731 ss.; Vds. anche F. CAFFIO, “Il Mammellone, tormentata e discussa zona di pesca nel Canale di Sicilia”, *Rivista Marittima*, marzo 1988, pp. 85 ss.

⁵⁶ V. *I marinai del Salemi raccontano la sanguinosa aggressione tunisina*, *L'Ora*, 9 agosto 1960.

⁵⁷ Testo in *Continental Shelf (Tunisia/Libyan Arab Jamahiriya)* vol. I, Ann. 184, p. 395.

⁵⁸ Testo accessibile in <<https://www.un.org/>>.

La posizione italiana nei confronti della pretesa tunisina è stata oscillante. Con l'accordo di pesca del 1° febbraio 1963⁵⁹, il nostro Paese riconobbe formalmente il "Mammellone" (questa la denominazione colloquiale dell'area di mare così definita dalla sua forma cartografica) come "zona di pesca riservata alle navi da pesca battenti bandiera tunisina", ottenendo in cambio il permesso per i battelli italiani di pescare nelle acque territoriali tunisine dietro pagamento di compensazioni economiche. Quest'accordo venne riconfermato fino al 1979, quando entrò in vigore il regime che trasferiva alla Comunità economica europea ogni competenza in materia di accordi di pesca. A quel punto, la posizione sino ad allora tenuta dal Governo italiano⁶⁰ cambiò. Con Decreto del Ministero della Marina mercantile in data 25 settembre 1979⁶¹, qualificammo infatti il "Mammellone" -al fine di assicurare la tutela delle risorse biologiche- come una porzione di *alto mare* che è "tradizionalmente riconosciuta come zona di ripopolamento ed in cui è vietata la pesca ai cittadini italiani ed alle navi battenti bandiera italiana". Da notare che per individuare geograficamente quest'area a Sud-Ovest di Lampedusa venivano usati, gli stessi criteri batimetrici del fondale di 50 mt. previsti dalla normativa tunisina, ripetendoli parola per parola.

In questo modo si creò un tacito *modus vivendi* caratterizzato da un implicito disriconoscimento italiano della pretesa tunisina, temperato dal divieto per i nostri conazionali di pescare nel "Mammellone". Il paradosso era che le Unità della Marina italiana costantemente in Vigilanza Pesca (ViPe) sorvegliavano l'area per sanzionare le attività degli Italiani ed impedire che la Marina tunisina sequestrasse nostre imbarcazioni, ma non interferivano con la pesca esercitata dai Tunisini⁶².

Questa situazione si protrasse a lungo senza che si trovasse una soluzione, mentre, nel frattempo, il quadro giuridico internazionale mutava. Certo è che il decreto tunisino del 1951 poteva essere considerato illegittimo negli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso⁶³. Con il successivo affermarsi del nuovo regime degli spazi marittimi codificato nell'UNCLOS la rivendicazione tunisina acquisì invece un diverso fondamento, in quanto riconducibile ad un parziale esercizio dei diritti funzionali astrattamente spettanti allo Stato costiero a titolo di ZEE. C'era tuttavia - e c'è ancora- l'anomalia di un confine, tra l'altro batimetrico e non spaziale, stabilito senza alcun accordo con l'Italia⁶⁴. Trattative per definire una soluzione tra i due Paesi sono state condotte per diverso tempo. Pur in mancanza di riscontri ufficiali può ipotizzarsi

⁵⁹ Testo in *Rivista Diritto Internazionale*, 1975, p. 841.

⁶⁰ Sul fatto che gli accordi di pesca non avessero comportato un riconoscimento assoluto della pretesa tunisina ma avessero solo un valore contingente cfr. T. SCOVAZZI, *La pesca cit.*, p. 735.

⁶¹ G.U. n. 275 dell'8 ottobre 1979.

⁶² Sul tema cfr. R. VERI, *Il problema della pesca nel canale di Sicilia*, *Rivista Marittima*, marzo 1993, p. 48.

⁶³ Questa la posizione iniziale di B. CONFORTI, "La disciplina della pesca costiera nella prassi internazionale recente", *Annuario diritto internazionale*, 1966, pp.140-141.

⁶⁴ In merito alla legittimità della pretesa tunisina -quanto all'esercizio parziale dei diritti esercitabili a titolo di ZEE ma non per il confine stabilito unilateralmente senza tener conto delle Pelagie- v. B. CONFORTI, *La questione della pesca tra Italia e Tunisia, Studi in onore di A. Lefebvre d'Ovidio*, Milano, vol. I, p. 352, 1995. Al riguardo, cfr. anche N. RONZITTI, "Le zone di pesca nel Mediterraneo e la tutela degli interessi italiani", *Rivista Marittima*, supplemento, n. 6/1999, p. 33.

che esse siano state portate avanti sino ai primi anni Duemila, prima delle così dette “Primavere Arabe”. Tra le diverse soluzioni negoziali, non è da escludere che sia stata presa in considerazione la possibilità di adottare una comune gestione del “Mammellone” secondo il regime delle SPAMI (*Specially protected areas of Mediterranean interest*)⁶⁵.

Attualmente l'Italia sembra disinteressarsi della questione. Il divieto di pesca stabilito con nostro Decreto del 25 settembre 1979 è stato abrogato col “taglia-leggi” nel 2010: per conseguenza è venuta meno la qualificazione dell'area come alto mare, vale a dire uno dei presupposti su cui si basava la nostra contestazione. Che fare, allora? La circostanza che la zona di pesca ricada nella ZEE istituita dalla Tunisia nel 2005 non impedirebbe una spartizione col nostro Paese. L'Italia ha infatti concordato con la Tunisia nel 1971 il solo confine della piattaforma continentale. Nel momento in cui i due Paesi definiranno il limite delle rispettive ZEE, potrebbero adottarne uno diverso da quello del fondale non essendoci alcun obbligo di coincidenza⁶⁶. In ogni caso, la Tunisia potrebbe concederci, nell'ambito di un accordo di delimitazione della ZEE, una quota di pescabile in considerazione del fatto che i nostri connazionali hanno praticato abitualmente la pesca in quelle acque⁶⁷: la norma pertinente è l'art. 63, 3 dell'UNCLOS. Al riguardo, va considerato che la stessa Convenzione rimette all'esclusiva discrezionalità dello Stato costiero la facoltà di riconoscere a Stati terzi lo sfruttamento delle proprie eccedenze di cattura, senza tuttavia ipotizzare che si possano affermare nella ZEE l'esistenza di titoli storici di pesca, a meno che non si tratti di diritti acquisiti nelle acque territoriali⁶⁸. Forse in anni passati, prima dell'entrata in vigore dell'UNCLOS, si sarebbe potuto agire (per accordo o in via giudiziaria) per ottenere un riconoscimento di tali diritti nella pretesa zona riservata di pesca tunisina.

Vari scenari sono dunque possibili per il futuro del “Mammellone”, ma il più realistico è, in definitiva, quello che Italia e Tunisia concordino misure di protezione valevoli *erga omnes* delle scarse risorse ancora esistenti, adottando la soluzione SPAMI. Va da sé, ovviamente, che questo riguarda i rapporti tra Governi, mentre

⁶⁵ Le SPAMI sono previste, nell'ambito del sistema stabilito dalla Convenzione di Barcellona del 1976 sulla protezione del Mediterraneo, dal Protocollo del 1995 concernente le aree specialmente protette e la biodiversità in Mediterraneo (SPA/BD Protocol). Sull'ipotesi SPAMI per il “Mammellone”, vds. A. DEL VECCHIO, “Considerations on the Management of Joint Fishing Zones in the Mediterranean”, in G. CATALDI (ed.), *La Méditerranée et le droit de la mer à l'aube di 21° siècle*, Bruxelles, p. 227, 2002, nonché S. VEZZANI, “The Conservation of Biodiversity in the Mediterranean Sea Through Marine Protection Areas: The Barcelona System Faced with the Expansion of Coastal State Jurisdiction”, *JYIL*, 2021, p. 169.

⁶⁶ Cfr. I. PAPANICOLOPULU, *Il confine marino: unità o pluralità?*, Milano, 2005, pp. 146 e ss..

⁶⁷ V. B. CONFORTI, *art.ult.cit.*, p. 355.

⁶⁸ La questione della configurabilità di diritti storici secondo il regime dell'UNCLOS è stata risolta in questo senso nella sentenza della Corte arbitrale relativa alla controversia del Mar Cinese Meridionale (*South China Sea Arbitration Between the Republic of Philippines and The People's Republic of China, Award of 12 July 2016, para 804 ss.*). In materia vds. E. L. ENYEW, *The South China Sea Award and the Treatment of Traditional Fishing Rights within the Territorial Sea*, Norwegian Centre for the Law of the Sea, 10/12/2016.

resta ferma la possibilità che, a livello privatistico, operatori italiani vi svolgano attività con società miste e barche di bandiera tunisina.

5. Segue: il caso della ZPP libica

Vari episodi di uso della forza da parte libica nei confronti di pescatori italiani hanno caratterizzato la recente storia delle relazioni marittime tra i due Paesi. Come avvenuto con la Tunisia e la ex Jugoslavia si è trattato a volte di azioni di polizia della pesca non conformi ai canoni internazionali di necessità, gradualità e proporzionalità che vietano il ricorso a modalità operative lesive della vita umana e della sicurezza delle imbarcazioni⁶⁹. Nel 1998, avvenne per esempio l'uccisione del comandante del M/P "Orchidea", nel corso di un inseguimento condotto in modo aggressivo⁷⁰. A quel tempo la Libia reclamava una zona di protezione della pesca "prospiciente le acque libiche con fondali inferiori ai 200 m. di 20 mg dalla costa... [comprendente] comun-que la fascia di 20 mg. dalla costa libica" istituita nel 1974⁷¹. Oltre all'illegittimo uso della forza, il problema era, già allora, il Golfo della Sirte che, con la sua linea di chiusura di 306 miglia stabilita nel 1973⁷² non rispetta né i criteri stabiliti dall'UNCLOS per il tracciamento di linee di base nelle insenature né i principi per la formazione di un titolo storico di appropriazione⁷³. I pescatori stranieri, ignari della pretesa libica, usavano, infatti, addentrarsi nella Baia o nella zona di pesca di 20 mg. dalla linea di chiusura. La questione si è ripresentata nel 2005 quando Tripoli ha istituito una Zona di protezione della pesca estesa 62 mg. dal limite delle acque territoriali calcolate dalla linea di base della Sirte⁷⁴. Da quel momento, i casi di asserito sconfinamento dei nostri pescatori sono aumentati. Il più grave si è verificato nel 2020 quando due pescherecci della marineria di Mazara del Vallo, l'"Antartide" e il "Medinea", a circa 35 miglia a Nord di Bengasi, vennero sequestrati dalle milizie di Bengasi; i pescatori, in violazione dei principi affermati dall'UNCLOS⁷⁵, furono incarcerati per alcuni mesi⁷⁶. Nonostante la gravità di simili episodi, non risulta aperto con le autorità libiche alcun tavolo di negoziato per evitarne il ripetersi. Con Tripoli, non c'è ovviamente alcun accordo di pesca bilaterale, stante la competenza esclusiva Ue.

⁶⁹ I. PAPANICOLOPULU, *Human Rights and the Law of the Sea*, IMLI Manual on International Maritime Law. The Law of the Sea, 2014.

⁷⁰Vds. Ancora "guerra" della pesca nel Canale di Sicilia, *Repubblica*, 24 settembre 1998.

⁷¹ Vds. N. RONZITTI, *Le zone di pesca cit.*, p. 31.

⁷² Il testo del Decreto libico del 9 ottobre 1973 sulla Sirte è accessibile *on line*.

⁷³ Cfr. I. TANI, *Le baie storiche*, Torino, 2020, p.215.

⁷⁴ Cfr. A.O. ALSIED, *Delimitation of maritime boundaries with special reference to the EEZ and the Imo Conventions regime: a Libyan case study*, Nippon Foundation, 2006, accessibile *on line*.

⁷⁵ L'art.73, n. 3 dell'UNCLOS, nel consentire all'interno della ZEE l'adozione di misure di fermo, abbordaggio e sequestro nei confronti di chi violi i diritti dello Stato costiero, vieta espressamente sia le «misure di restrizione della libertà personale» che qualsiasi «altra forma di pena fisica». In materia v. anche A. LONGO, *"To fish or not to fish": la tutela dei pescatori siciliani nel contesto di operazioni di polizia nel Mar Mediterraneo, Italia e diritto del mare cit.*, p. 307 ss.

⁷⁶ Sulla vicenda vds. l'acuta analisi di N. RONZITTI, "La tormentata vicenda della pesca nelle acque libiche", *Affari Internazionali*, 11 novembre 2020.

Nel 2012, il Distretto della pesca di Mazara aveva tuttavia tentato di stabilire un partenariato privatistico. Nel 2019, Federpesca ha provato a fare lo stesso con la Cirenaica, salvo desistere di fronte alle riserve manifestate dal nostro Governo⁷⁷. Tuttavia, non c'è nemmeno una posizione ufficiale italiana⁷⁸ verso la rivendicazione libica della ZPP di 62 miglia al di là delle acque territoriali, il cui confine – anziché essere parallelo alla costa – è, come detto, spostato verso nord dalla linea di chiusura del Golfo della Sirte. La questione è ben spiegata nella risposta ad un'interrogazione al Parlamento Europeo del 2008⁷⁹: in sostanza, alla Ue non importa tanto della ZPP che di per sé non è illegittima, quanto delle pretese acque interne della “baia storica” della Sirte. Tuttavia, secondo l'autorevole opinione del Prof. Ronzitti⁸⁰, “la zona è al di sotto della linea mediana con l'Italia e quindi non si presta a contestazione” sia che si consideri la chiusura della Sirte, sia che non se ne tenga conto. Tra l'altro, va anche considerato che la stessa ZPP ricade all'interno della ZEE che Tripoli, nel 2009, ha proclamato con un limite ipotetico che si spinge “fino ai limiti consentiti dal diritto internazionale”. In futuro, sarebbe importante per l'Italia negoziare con Tripoli un confine sia pur provvisorio delle rispettive ZEE⁸¹, ad evitare il fattore d'incertezza del confine della ZPP libica, di fatto costituente una c.d. *grey zone*.

⁷⁷ Cfr. N. RONZITTI, “La pesca in acque libiche in tempo di guerra civile”, *Affari Internazionali*, 19 settembre 2019.

⁷⁸ Le nostre Autorità hanno tuttavia più volte messo in guardia i connazionali dal praticare la pesca in acque di giurisdizione libica; una lettera in questo senso è stata addirittura inviata, il 17 aprile 2021, dall'Unità di crisi della Farnesina al Sindaco di Mazara (Vds. V. NIGRO, *Libia, 2 pescherecci italiani al largo di Bengasi. La Farnesina scrive al sindaco di Mazara*, *Repubblica*, 19 aprile 2021).

⁷⁹ Interrogazione parlamentare P-1618/2008(ASW) accessibile *on line*.

⁸⁰ Cfr. N. RONZITTI, *Ibi*.

⁸¹ L'UNCLOS all'art. 74,3 prevede esplicitamente questo tipo di “*provisional arrangements of a practical nature*”, quale soluzione temporanea per superare divergenze di principio. In sostanza, nulla ci impedirebbe di fissare un limite meridionale della nostra ZEE con la Libia ad est di Malta che si raccordi con il punto terminale meridionale dell'accordo Italia-Grecia 1977-2020: questo si arresta 7 miglia a nord del punto triplo con la Libia considerando la chiusura della Sirte. Alla definizione di un confine provvisorio della ZEE dovrebbe accompagnarsi il riconoscimento da parte libica dell'attività tradizionale di pescatori italiani nelle loro acque. In questo quadro, si potrebbe cercare di ottenere da Tripoli una limitata presenza di nostri pescatori nella sua ZEE sulla base dell'art. 62, 3 dell'UNCLOS. Non si tratterebbe quindi di un accordo di pesca (riservato alla Ue), ma dell'accesso ai surplus di pesca. In termini generali, può dirsi che disporre di un confine marittimo di adeguata estensione con la Libia sia un elemento della massima importanza per il ruolo di stabilizzazione dell'Italia e per i suoi interessi: la nostra ZEE deve essere quanto più a diretto contatto con quella libica in quanto è questo il nostro principale *estero marittimo vicino*. Anche da parte di esponenti del comparto pesca, si riconosce la valenza dei confini marittimi concordati con Tripoli come fattore di stabilità politica e prosperità economica, in alternativa all'uso della forza ed al confronto militare indotto dall'attività irregolare di nostri connazionali nella ZEE libica.

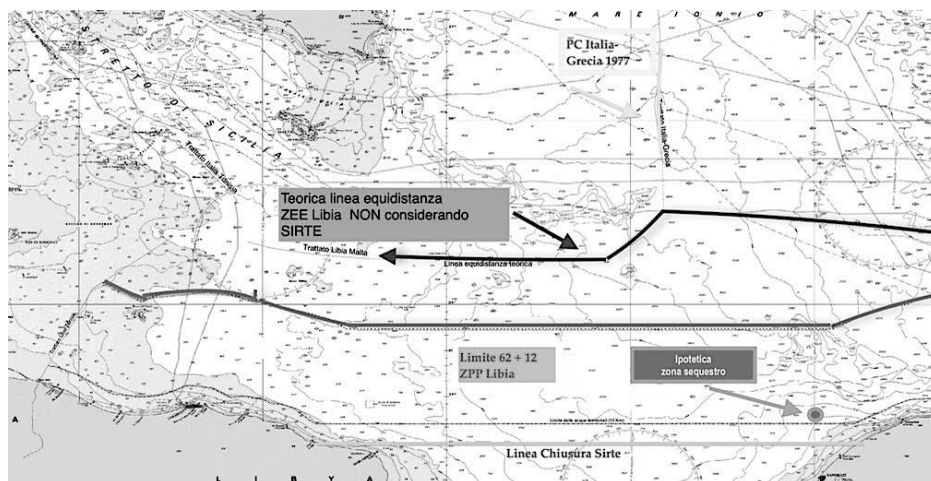


Fig. 2: Quadro situazione relativo al sequestro di nostri battelli del 2020 indicante la ZPP libica (a cura A. sulla base di cartografia IIM)

6. Conclusioni

Ha fatto molto discutere la decisione del Consiglio europeo dello scorso 27 giugno 2023 -adottata con il solo voto contrario dell'Italia- di vietare, entro il 2030, la pesca a strascico in specifiche aree del Mediterraneo frequentate dai nostri pescatori⁸². Le marinerie interessate ritengono, infatti, che la misura rischi di penalizzare pesantemente i nostri interessi, senza incidere invece su quelli di altri Paesi che praticano la pesca fuori del Mediterraneo. Non è un caso che dall'Oriente, dalla Somalia o dall'Africa Occidentale, venga imputato ad alcuni Paesi Ue, come la Spagna, un aggressivo sfruttamento delle risorse dei mari adiacenti. Tra le cause della pirateria del Corno d'Africa veniva inclusa -citandola addirittura in molte Risoluzioni del Consiglio di sicurezza⁸³ - la pesca illegale nella ZEE somala. Se così è, deve rilevarsi che la pesca italiana è rimasta ancorata a canoni tradizionali e quasi "artigianali", senza tentare di modernizzarsi usufruendo di regolari concessioni di pesca in mari dell'Atlantico o dell'Oceano Indiano con pescherecci d'altura. I nostri connazionali continuano invece a presidiare le aree mediterranee di consolidata frequenza e sono ben attenti a che, nello stabilire i futuri confini della ZEE nazionale, non si cedano zone considerate di proprio interesse. Peraltro l'Italia non ha mai svolto alcuna azione per rivendicare diritti tradizionali di pesca in zone di giurisdizione altrui, anche quando sarebbe stato ancora possibile prima dell'entrata in vigore dell'UNCLOS⁸⁴.

⁸² Tra le misure previste vi è anche l'obbligo di usare reti a maglie più ampie e di pescare più lontano dalla costa, una diversa composizione delle attrezzature e taglie minime dei pesci.

⁸³ Si veda, ad esempio, la UNSCR 2316 (2016) ove, nel preambolo, si esprime grave preoccupazione sul legame esistente tra la pesca IUU nella ZEE somala e la pirateria considerando che la prima causa gravi perdite economiche al Paese e quindi ne destabilizza la situazione politica.

⁸⁴ V. la precedente nota 68.

Da questo punto di vista, è comunque positivo che, nel delimitare la ZEE con la Grecia nel 2020⁸⁵, il nostro Paese abbia ottenuto che sessantasei barche italiane possano svolgere attività nelle acque territoriali greche sulla base del regime Ue di parità di accesso. Nello stesso tempo lascia molto perplessi che si sia rinunciato ad ottenere dalla Croazia, in sede di accordo di delimitazione della ZEE del 24 maggio 2022⁸⁶, l'applicazione del regime di "pesca promiscua" nelle acque territoriali di Pelagosa stabilito dall'ancor valida disposizione del Trattato di Pace del 1947⁸⁷.

Proprio con la Croazia è stata però firmata, a margine del suindicato accordo del 2022, una dichiarazione congiunta⁸⁸ che, nell'ambito della cooperazione tra i due Paesi, indica l'esigenza di adottare misure di gestione della pesca modellate sul regime della *Fishery Restricted Area* (FRA) della Fossa di Pomo-Jabuca⁸⁹. Una simile iniziativa appare al momento la via migliore per risolvere a livello regionale i problemi di pesca, nello spirito degli obblighi di cooperazione previsti dall'art. 123 dell'UNCLOS per i mari semi-chiusi. Riandando al passato, viene da pensare, al riguardo, come si sia persa l'occasione -presentatasi nelle conferenze diplomatiche di Creta (1994) e Venezia (1996) sulla gestione delle risorse alieutiche del Mediterraneo - di stabilire per il bacino la formula del "condominio internazionale": i Paesi rivieraschi avrebbero rinunciato ad esercitare diritti esclusivi realizzando una gestione congiunta delle risorse delle proprie ZEE con tempi e modalità di pesca, quote di cattura e permessi concordati⁹⁰.

Ma non tutto è perso. Ora che la proclamazione di ZEE nel Mediterraneo si avvia ad essere generalizzata, ritorna di attualità il monito della Conferenza FAO di Venezia del 2003 con cui si invitavano gli Stati mediterranei ad incrementare la cooperazione nella gestione delle risorse e nella lotta alla pesca illegale. L'esistenza di ZEE lungo le coste del Mediterraneo è in sostanza un fattore di cui si dispone per uniformare le strategie di raggiungimento degli obiettivi di pesca responsabile e sostenibile stabiliti dall'UNCLOS.

L'Italia, può svolgere un ruolo nel tutelare i suoi interessi attraverso una gestione condivisa della pesca nelle ZEE mediterranee da realizzarsi sotto l'egida FAO. Per far questo, è necessario che non rinvii più oltre la definizione dei confini, sia pur provvisori, della propria ZEE⁹¹: si tratta infatti di una precondizione per l'esercizio

⁸⁵ L'accordo, concluso il 9 giugno 2020, è stato ratificato con Legge 1° giugno 2021, n. 93. Una sua analisi è in I. PAPANICOLOPULU, *Prime osservazioni sull'accordo di delimitazione tra Grecia e Italia del 9 giugno 2020*, *Blog della Società italiana di Diritto internazionale e di Diritto dell'Unione europea* (SIDIBlog), 18/06/2020, accessibile *on line*.

⁸⁶ Ratificato con Legge 15 maggio 2023, n. 62.

⁸⁷ Vds. la precedente nota 47.

⁸⁸ Su questa dichiarazione e su quella relativa alle risorse dell'Adriatico v. il Comunicato dell'Ambasciata d'Italia a Zagabria su "*V edizione del Comitato dei Ministri Italia-Croazia (Roma, 24 maggio 2022)*" accessibile *on line*.

⁸⁹ Il provvedimento italiano (analogo a quello emanato dalla Croazia) è stato adottato con DM. 1 giugno 2017, n. 466.

⁹⁰ Cfr. G. CATALDI, *La Conferenza di Creta sulla conservazione e la gestione delle risorse alieutiche nel Mediterraneo art. cit.*, pp. 258 ss.

⁹¹ L'art. 1, 3 della legge 91-2021 istitutiva della ZEE prevede al riguardo che «I limiti esterni della zona economica esclusiva sono determinati sulla base di accordi con gli Stati di cui al comma 2, soggetti

II

LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA SOSTENIBILITÀ

The Social Dimension of Sustainability

SULLA TUTELA DEL LAVORO IN MARE CON PARTICOLARE RIFERIMENTO ALLE IMPRESE DI PESCA

*Giuseppe Cataldi**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L’approccio dal punto di vista del diritto internazionale. – 3. Sul ruolo degli Stati e delle imprese in materia di diritti umani. – 4. Riflessioni sul paradigma ‘Proteggere, Rispettare e Rimediare’ applicato alle attività in mare con particolare riferimento a quelle di pesca. – 4.1. Obbligo di protezione: il ruolo dello Stato di bandiera. – 4.2. Il possibile contributo degli altri Stati alla protezione dei diritti umani a bordo. – 4.3. Attuali tendenze delle imprese ittiche rispetto alle loro responsabilità. – 4.4. Considerazioni sui rimedi effettivi. – 5. Ultimi sviluppi di rilievo nel contesto dell’Unione europea. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il lavoro condotto a bordo delle navi genera globalmente milioni di occupati coinvolgendo vari comparti quali l’industria dei trasporti marittimi, quella crocieristica e quella della pesca. In via generale vi si possono identificare due principali categorie di lavoratori: la gente di mare o “marittimi”, ossia «le persone impiegate o ingaggiate o lavoratori a qualsiasi titolo a bordo di una nave¹» e i pescatori, definiti come «qualsiasi persona impiegata o assunta a qualsiasi titolo o che eserciti una attività professionale a bordo di un peschereccio²».

Trattasi di un lavoro particolarmente faticoso, soggetto alla variabilità delle condizioni meteo-marine e che impiega i lavoratori per lunghi periodi lontano da casa, esponendoli ad isolamento sociale e stress psicofisico. Nonostante la correttezza dell’operato della maggior parte delle imprese coinvolte, proprio per la portata vastissima dei soggetti impiegati e per le specificità del lavoro, non mancano punti critici in materia di protezione dei diritti degli individui³. Particolare attenzione merita il comparto della pesca, che oltre a contribuire in maniera rilevante all’occupazione nel settore marittimo complessivamente considerato, è fondamentale per il benessere delle comunità costiere e per la sicurezza alimentare mondiale. Risulta, quindi, di

* *Professore ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Napoli “L’Orientale” e Presidente dell’AssIDMer. Lo studio è aggiornato ad agosto 2023.*

¹ Definizione contenuta nell’art. II, f della Convenzione dell’Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) sul lavoro marittimo adottata il 23 febbraio 2006 ed entrata in vigore il 20.08.2013, si veda il link: <<https://www.ilo.org/global/standards/maritime-labour-convention/text/lang--en/index.htm>>

² I membri degli equipaggi dei pescherecci sono stati definiti dall’OIL come “pescatori”. Sono, tuttavia, esclusi dalla categoria «i piloti, gli equipaggi delle flotte militari, le altre persone al servizio permanente del governo, le persone basate a terra incaricate di realizzare lavori a bordo di un peschereccio e gli osservatori della pesca». Si veda la Convenzione sul lavoro nel settore della pesca, 2007 (N. 188), adottata il 14.06.2007 ed entrata in vigore il 16.11.2017, Art. 1(e).

³ Diverse ONG si occupano di questo problema. Per una breve panoramica si rinvia al seguente link <https://www.humanrightsatsea.org>.

primaria importanza per gli attori pubblici e privati coinvolti fare in modo che tale attività sia svolta nel rispetto dei principi legati alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica⁴. Una speciale attenzione merita il settore della pesca industriale, che impiega i lavoratori per lunghi periodi continuativi e coinvolge vari ambiti quali la cattura, la trasformazione, il confezionamento, il trasbordo, lo sbarco del pescato. Oltre che faticoso, quello dei lavoratori a bordo delle navi è un lavoro rischioso e difficile che purtroppo può registrare diversi tipi di abusi in materia di diritti umani e di diritto del lavoro, talvolta in aperta violazione degli standard minimi previsti dalle principali convenzioni adottate in materia, alle quali si accennerà più avanti.

In particolare, secondo i dati dell'OIL⁵, nelle attività di pesca condotte in mare si verificano quotidianamente casi di lavoro forzato⁶, riduzione in schiavitù e tratta di persone⁷. Spesso vengono segnalati il mancato rispetto delle ore di lavoro previste o dei turni di riposo, l'indisponibilità di dispositivi di protezione individuale, inidonee condizioni igienico-sanitarie, insufficiente disponibilità di pasti regolari e di acqua potabile, problematico accesso alle cure mediche⁸. Tra gli abusi denunciati, c'è anche il ritiro dei passaporti e la mancata consegna dei contratti di lavoro, circostanza che non permette ai lavoratori di poter lasciare l'imbarcazione per chiedere aiuto una volta che la stessa approdi in un Paese straniero, in quanto essi rischierebbero di essere accusati di immigrazione clandestina. Oltre a costituire violazioni dei diritti dei lavoratori, queste condotte rappresentano anche gravi violazioni dei diritti umani (spesso perpetrate dagli ufficiali di bordo, dagli armatori o dalle agenzie di reclutamento del personale⁹). Il mancato intervento delle autorità di controllo, specialmente

⁴ FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations), *The violation of human rights in the fishing sector. Introductory speeches on the occasion of World Fisheries Day* at FAO, Roma, 2017, p. 9.

⁵ Si veda sull'argomento il Rapporto dell'International Labour Office, *Caught at sea. Forced labour and trafficking in fisheries*, Geneva, 2013.

⁶ Il "lavoro forzato" viene definito dalla Convenzione OIL del 1930 (n. 29) in materia, come «ogni lavoro o servizio estorto a una persona sotto minaccia di una punizione o per il quale detta persona non si sia offerta spontaneamente» (art. 2,1).

⁷ Questo crimine è stato definito all'art. 3° dal *Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Person Especially Women and Children* delle Nazioni Unite (adottato il 15.11.2000) come «il reclutamento, il trasporto, il trasferimento, l'ospitare o l'accogliere persone, tramite l'impiego o la minaccia di impiego della forza o di altre forme di coercizione, di rapimento, frode, inganno, abuso di potere o di una posizione di vulnerabilità, dando oppure ricevendo somme di denaro o benefici al fine di ottenere il consenso di un soggetto che ha il controllo su un'altra persona, per fini di sfruttamento. Per sfruttamento si intende, come minimo, lo sfruttamento della prostituzione o altre forme di sfruttamento sessuale, lavoro o servizi forzati, la schiavitù o pratiche analoghe alla schiavitù, l'asservimento o l'espianto di organi». Lo sfruttamento dei lavoratori a bordo delle navi può diventare tratta di essere umani nella misura in cui venga loro proibito di lasciare l'imbarcazione, vengano ingannati circa il lavoro da svolgere e il relativo pagamento, il loro salario venga trattenuto e siano costretti a lavorare sotto la minaccia o l'uso della forza o altre forme di coercizione. Proprio questi ultimi distinguono l'abuso da altre violazioni dei diritti umani o dei lavoratori. Si veda sull'argomento: R. SURTEES, "Trapped at Sea. Using the Legal and Regulatory Framework to Prevent and Combat the Trafficking of Seafarers and Fishers", *Groningen Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2, 2013, pp 96-97.

⁸ International Labour Office, *Caught at sea*, cit., pp. 18-21.

⁹ Bisogna, infatti, rilevare che numerosi abusi sono stati segnalati a carico delle agenzie (broker)

durante le ispezioni in porto, spesso giustificato dal difetto di competenza o legato all'incapacità di riconoscere, ad esempio, i casi di tratta di esseri umani finalizzata al lavoro forzato¹⁰, potrebbe in alcuni casi aggravare la situazione. La prolungata mancanza di collegamento con la terraferma, e la condizione di isolamento che si vive a bordo, facilitano il ricorrere di episodi di violazione dei diritti umani, con pesanti ripercussioni anche psicologiche sul benessere delle persone. A ciò si aggiunga che molti di questi lavoratori sono migranti, provenienti da aree particolarmente povere e depresse¹¹, a volte analfabeti che parlano lingue diverse. Di conseguenza, non solo la comunicazione tra colleghi è complessa (quando non impossibile), ma spesso emerge che gli stessi lavoratori al momento dell'imbarco sono stati ingannati circa le attività che svolgeranno. Vengono quindi in rilievo considerazioni legate sia al rispetto dei diritti degli individui e dei lavoratori, sia alla dignità come parametro per la valutazione delle offese¹². Infine, gli abusi a bordo dei pescherecci possono essere connessi alle attività di pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN o IUU nell'acronimo inglese) in quanto, proprio il carattere illegale di tali attività spesso si associa a condotte illecite anche a bordo, con particolare riferimento alla gestione degli equipaggi composti da immigrati pagati con salari bassissimi¹³. Questo è un altro fattore che aggrava la posizione dei lavoratori sfruttati, i quali, anche quando vengono in contatto con le autorità che effettuano controlli in materia di pesca o di sicurezza della navigazione, si astengono dal denunciare gli abusi per paura di essere, a loro volta, accusati di pesca INN.

2. L'approccio dal punto di vista del diritto internazionale

L'analisi del fenomeno da un punto di vista giuridico-internazionalistico presenta non poche complessità legate alla necessità di coordinare varie branche del diritto internazionale, in particolare la tutela internazionale dei diritti dell'uomo e il diritto

specializzate nel reclutamento dei marittimi. Tali agenzie non solo a volte promettono condizioni di lavoro poi disattese, ma contravvengono alle norme basilari in materia di contratti di lavoro (remunerazione, ore di lavoro, riposo, condizioni specifiche applicabili al settore marittimo) e addirittura incassano commissioni anche dagli stessi lavoratori (oneri che spetterebbero invece al datore di lavoro), generando la cosiddetta schiavitù del debito (*debt bondage*). Si veda in proposito R. SURTEES, "Trapped at Sea. cit., pp. 118-120. Alcune di queste stesse agenzie, favorendo il trasferimento illegale oltrefrontiera di lavoratori, sono state accusate di contribuire alla tratta di esseri umani allo scopo di sfruttare il lavoro forzato. Si veda: International Labour Office, *Caught at sea*, cit., pp. 18-19. Per un'approfondita analisi si rinvia a: I. DOZO MOUGÁN, "El papel de las agencias intermediarias en la determinación de las condiciones laborales y de vida de los trabajadores del mar", in J. M. SOBRINO HEREDIA, G. A. OANTA, *La construcción jurídica de un espacio marítimo común europeo*, Barcelona, 2020, pp. 465-483.

¹⁰ Environmental Justice Foundation, *Blood and water. Human rights abuse in the global seafood industry*, EJF, Londra, 2019, p. 30.

¹¹ FAO, *The violation of human rights*, cit., pp. 33-34.

¹² A. M. SONG, "Human dignity: A fundamental guiding value for a human rights approach to fisheries?", *Marine Policy*, 2015, pp. 164-170.

¹³ SURTEES, "Trapped at Sea. cit., p. 95.

internazionale del mare, senza trascurare le specificità regionali, come nel caso della necessità di applicazione del diritto dell'Unione europea. Lo specchio di tale complessità la si ritrova nell'ampia gamma di norme applicabili e dei contributi che al loro sviluppo sono giunti dal sistema onusiano, in particolare dagli Istituti specializzati delle Nazioni Unite, quali la FAO, l'*International Maritime Organization* (IMO) e l'OIL. Potrebbe, inoltre, sembrare che alcune norme possano confliggere tra loro o quantomeno far nascere qualche dubbio sulla prevalenza dell'una rispetto all'altra, con non pochi problemi per l'interprete, come nel caso delle pronunce cui sono chiamati tribunali internazionali, quali la Corte internazionale di giustizia, il Tribunale internazionale del diritto del mare, la Corte europea dei diritti dell'uomo o tribunali arbitrali. Vero è che, come autorevolmente sostenuto¹⁴, sebbene tali organi siano chiamati ad applicare le norme previste da specifiche convenzioni internazionali, queste stesse non possono considerarsi avulse dal contesto globale. La stessa Convenzione delle Nazioni unite sul diritto del mare (UNCLOS), nella sua sezione dedicata alla soluzione delle controversie, specifica che oltre alle proprie disposizioni, trovano applicazione le altre norme internazionali non incompatibili con la stessa (art. 293). Di qui la possibilità di adattare il diritto del mare, come codificato nell'UNCLOS, alle evoluzioni delle esigenze della comunità internazionale. Sebbene l'UNCLOS non si occupi espressamente di protezione dei diritti umani¹⁵, alcune sue disposizioni impattano direttamente su questa materia: si pensi, per esempio, all'obbligo di soccorso in mare, alle disposizioni in materia di assistenza alle persone e alle navi in pericolo, o alle regole relative al pronto rilascio delle navi o degli equipaggi delle navi battenti bandiera straniera dietro pagamento di una adeguata cauzione¹⁶.

In generale va rilevato che le norme di diritto internazionale del mare vanno interpretate, se la fattispecie lo richiede, alla luce delle norme vigenti in materia di protezione dei diritti umani. In dottrina si è parlato a questo proposito di "umanizzazione" del diritto del mare¹⁷, proprio a voler sottolineare che l'effettiva protezione dei diritti umani non può conoscere limitazioni legate alla peculiarità delle attività condotte in mare.

Vi sono alcuni esempi interessanti e ben noti di interazione tra le due categorie di norme. Così, per esempio, allorché nel caso *Medvedyev et al v. France* del 2008, come nel precedente caso *Rigopoulos v. Spain* del 1999, la Corte europea dei diritti dell'uomo si pronunciò relativamente all'arresto in alto mare di equipaggi di navi battenti bandiera, rispettivamente cambogiana e panamense, da parte di navi militari francesi e spagnole. I ricorrenti, a seguito di autorizzazione dello Stato di bandiera, erano stati condotti a distanza di molti giorni (16 per il caso *Rigopoulos* e 13 per

¹⁴ Si veda T. TREVES, "Human Rights and the Law of the Sea", *Berkeley J. Int'l L.* 28(1), 2010, pp. 1-14.

¹⁵ G. A. OANTA, "Business and human rights in the legal-maritime scenario", L. CARBALLO PIÑEIR e altri, *Retos Presentes y Futuros de La Política Marítima Integrada de La Unión Europea*, 2017, p. 569.

¹⁶ TREVES, *Human Rights*, cit., p. 3.

¹⁷ S. GROSBON, « Droit de la mer et protection internationale de l'individu », in M. FORTEAU, J-M THOUVENIN (sous la direction de), *Traité de droit international de la mer*, Paris, 2017, pp. 1099-1118.

l'altro) innanzi ai tribunali degli Stati che li avevano fermati ed ecceperono la violazione dell'art. 5 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU), il quale prevede che ogni persona arrestata o detenuta «deve essere tradotta al più presto dinanzi ad un giudice o ad un altro magistrato autorizzato dalla legge ad esercitare funzioni giudiziarie e ha diritto di essere giudicata entro un termine ragionevole». La Corte non ritenne però violato l'art. 5 in questi casi, e ciò in considerazione delle circostanze eccezionali dell'arresto e della distanza fisica dalla terraferma, situazioni che non avevano permesso alle autorità di tradurre gli arrestati innanzi ai competenti tribunali in tempi più brevi¹⁸.

Al contrario, la stessa Corte rilevò nel 2012 la violazione da parte dell'Italia di alcune norme della CEDU¹⁹, nel famoso caso *Hirsi et al c. Italia*, con riferimento all'intercettazione in alto mare, da parte della Guardia di Finanza e della Guardia Costiera italiana, di migranti somali ed eritrei portati a bordo e ricondotti nel Paese di partenza, la Libia, dove avrebbero rischiato trattamenti inumani e degradanti²⁰. In questo caso la Corte sottolineò che il contesto marittimo nel quale le violazioni avevano avuto luogo non poteva creare il presupposto di uno spazio di non-diritto nel quale non erano riconosciute adeguate garanzie agli individui.

3. Sul ruolo degli Stati e delle imprese in materia di diritti umani

Il quadro presentato si complica e, in un certo senso, si completa, se alle osservazioni di cui sopra si aggiungono le considerazioni relative all'evoluzione nel diritto internazionale del rapporto tra imprese e diritti umani. Sempre con maggiore insistenza, infatti, le imprese (in particolare, quelle multinazionali) sono chiamate nella loro attività quotidiana a collaborare nello sforzo globale di tutela dei diritti umani, e di conseguenza a rispondere degli effetti che le loro condotte possono avere su tale tutela. È noto, peraltro, che attualmente si discute addirittura di una possibile soggettività internazionale delle imprese multinazionali, questione sulla quale non sembra tuttavia il caso di soffermarsi in questa sede²¹.

¹⁸ S. GROSBON, *o.c.*, pp. 7-8.

¹⁹ Nello specifico, l'Italia è stata condannata per violazione del divieto di tortura e trattamenti inumani e degradanti (art. 3), divieto di espulsioni collettive (art. 4 del Protocollo n. 4) e diritto ad un ricorso effettivo (art. 13).

²⁰ Al di là dell'affermazione, nel caso di specie, dell'applicabilità della Convenzione in alto mare in quanto i fatti erano avvenuti a bordo di navi di un Paese contraente, è interessante notare il ragionamento preliminare effettuato dalla Corte in materia di applicazione extraterritoriale della Convenzione stessa. La Corte ha infatti richiamato varie sue pronunce in merito all'applicazione della Convenzione nelle quali la giurisdizione dello Stato era stata riconosciuta anche fuori dal territorio in conseguenza del controllo effettivo dello Stato nello spazio in questione. Ma la stessa giurisdizione è stata considerata esistente anche rispetto ad un 'paradigma personale', e cioè il controllo su una persona che si trovi nel territorio di un altro Stato non contraente da parte dello Stato contraente attraverso i suoi agenti. Per un'analisi approfondita del caso si rinvia a A. LIGUORI, "La Corte europea dei diritti dell'uomo condanna l'Italia per i respingimenti verso la Libia del 2009: il caso Hirsi", *Rivista di Diritto Internazionale*, 2012, pp. 415- 443.

²¹ Si veda sull'argomento S. CARREA, *I rapporti tra Stati e imprese nel diritto del mare tra attri-*

Particolarmente rilevanti risultano, in questo contesto, i *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations «Protect, Respect and Remedy» Framework* (UNGPs on B&HR – di seguito UNGP), pubblicati nel 2011 e divenuti in breve tempo il principale standard di riferimento globale in materia di imprese e diritti umani²². Trattasi di uno strumento giuridicamente non vincolante che tuttavia, per la sua genesi²³ e per la portata delle sue disposizioni, costituisce una preziosa guida non solo per l'elaborazione di norme vincolanti da parte degli Stati o delle Organizzazioni internazionali, ma anche per l'adozione di misure, soprattutto quelle di *due diligence*, da parte delle imprese private²⁴. Tali principi sono rivolti, in via generale, a tutti gli Stati e a tutte le imprese indipendentemente dalla loro dimensione, senza creare nuovi obblighi di diritto internazionale e si riferiscono ai diritti umani internazionalmente riconosciuti.

Nella materia qui in esame, preme sottolineare un aspetto particolarmente rilevante per le imprese di pesca. Gli UNGP, infatti, nel riconoscere l'obbligo dello Stato di proteggere gli individui dalle violazioni dei diritti umani compiute dalle imprese che operano nel suo territorio o sotto la sua giurisdizione (Principio n. 2), non richiedono allo Stato di monitorare le attività dalle imprese condotte all'estero²⁵, pur non vietandolo. Ma qualora tali imprese fossero compagnie armatoriali, va sottolineato che l'aspetto della giurisdizione assume una particolare rilevanza e preminenza rispetto a quello del 'territorio', come si vedrà tra poco, facendo emergere anche potenziali 'effetti extraterritoriali' all'applicazione concreta dei Principi in esame. Infatti, le imprese di pesca, pur rispondendo alla legge dello Stato di bandiera, si trovano spesso ad operare nelle acque appartenenti alla sovranità e/o giurisdizione di altri Paesi; circostanza che rende direttamente applicabili i Principi anche in tali aree.

Altro aspetto meritevole di interesse per il settore qui trattato è l'attenzione che gli UNGP riservano alle attività condotte dalle imprese di proprietà o controllate dagli Stati (Principio n. 4), a quelle appaltate per l'erogazione di servizi agli Stati (Principio

buzione della bandiera, delega di funzioni e sponsorship, Napoli, 2020, pp. 17-30; G. A. OANTA, *Business and human rights*, cit., p. 562.

²² M. FASCIGLIONE, "Per uno studio dei Principi Guida ONU su imprese e diritti umani", *I Principi Guida su Imprese e Diritti Umani*, Consiglio Nazionale delle Ricerche, Roma, 2020, p. 37.

²³ Il Prof. John Ruggie fu incaricato nel 2005 dalle Nazioni Unite come UN Secretary-General Special Representative (SGSR) in materia di diritti umani e imprese transnazionali ed altre imprese commerciali, per un periodo iniziale di due anni durante i quali furono sottoposti alla Commissione sui diritti umani due rapporti. Il primo rapporto fu abbandonato, mentre il secondo fu presentato al Consiglio nel 2007. Tra il 2007 e il 2008 vari stakeholder furono coinvolti nelle consultazioni per addivenire al '*Protect, Respect and Remedy*' Framework, seguito poi al testo finale adottato il 16.06.2011 (cfr. Consiglio dei diritti umani, *Protect, Respect and Remedy: A Framework for Business and Human Rights*, Report of the Special Representative of the Secretary-General on the issue of human rights and transnational corporations, UN Doc. A/HRC/8/5 del 7 aprile 2008; Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Representative of the Secretary General on the issue of human rights and transnational corporations and other business enterprises*, John Ruggie *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN Doc. A/HRC/17/31, del 21 marzo 2011).

²⁴ Si veda sul punto M. FASCIGLIONE, *Per uno studio*, cit., pp. 49-56.

²⁵ N. BERNAZ, *Business and Human Rights. History, law and policy-bridging the accountability gap*, New York, 2017, p. 194.

n. 5), a quelle che hanno relazioni commerciali con gli stessi (Principio n. 6) o che ricevano sostegno e servizi pubblici (Principio n. 7c). Infatti, secondo un ragionamento di evidente coerenza, uno Stato non potrebbe richiedere a soggetti privati il rispetto di determinati obblighi qualora esso stesso non assicuri, nelle proprie condotte ‘aziendalistiche’ dirette o indirette, il rispetto dei diritti in questione, altrimenti c’è la possibilità che lo Stato stesso si renda a sua volta ‘corresponsabile’ di tali violazioni. Da questo punto di vista, una trattazione approfondita meriterebbero i sussidi che alcuni Paesi con flotte pescherecce importanti garantiscono alle proprie imbarcazioni, e del loro possibile coinvolgimento, in virtù di tali aiuti finanziari, in eventuali violazioni dei diritti in questione. Vero è che, come i recenti accordi in ambito OMC dimostrano²⁶, la tendenza globale è alla riduzione/divieto di tali aiuti, soprattutto per limitare lo sforzo di pesca e quindi l’impatto sulla sostenibilità ambientale di tali attività.

La stessa coerenza viene richiesta agli Stati anche quando trattano a livello internazionale accordi in materia commerciale e di investimenti al fine di creare strategie di sviluppo globale in linea con la protezione dei diritti umani (Principio n. 9). Nel contesto qui considerato, si pensi, ad esempio, agli Accordi di partenariato per una pesca sostenibile (APPS) conclusi dall’Unione europea, attraverso i quali vengono stabilite regole e condizioni per permettere ai pescherecci immatricolati negli Stati dell’Unione di pescare nelle ZEE dei Paesi terzi, e che contengono clausole in materia di protezione dei diritti umani. Essi, infatti, evidenziano l’attenzione del legislatore europeo rispetto all’effettiva tutela dei diritti in questione, in maniera contestuale, sia quando interviene rispetto all’operato all’estero delle proprie imprese di pesca (leggi attività di pesca e attività connesse), sia nella definizione di accordi con Paesi terzi in materia di sfruttamento delle risorse naturali (leggasi interessi commerciali e sviluppo di investimenti).

Accanto alla crescente importanza assunta dai *Principi Guida*, bisogna segnalare che non mancano, nel contesto globale, iniziative volte all’elaborazione di strumenti vincolanti in materia di imprese e diritti umani, come il progetto di convenzione internazionale denominato *Legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises*²⁷. Questo testo risulta molto attento al sistema di accesso ai rimedi per le vittime di violazioni di diritti umani nei contesti aziendali (soprattutto in quelli transnazionali), sia individualmente che collettivamente²⁸. Le Parti sono inoltre chiamate ad

²⁶ Per i dettagli, Si rinvia al seguente link: <https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_implementationfishagreement22_e.htm>

²⁷ Nel settembre del 2013, l’Ecuador ha presentato alle Nazioni Unite una proposta per l’istituzione di un gruppo di lavoro intergovernativo per l’elaborazione di un trattato giuridicamente vincolante in materia. La proposta ha trovato subito il favore di molte ONG e si è tradotta nel c.d. *Zero Draft* del 16.07.2018.

²⁸ Particolarmente rilevante è la previsione di un Fondo internazionale per le vittime (art. 15.7) volto ad assisterle legalmente e finanziariamente nelle loro possibili richieste di accesso ai rimedi. Viene inoltre imposto agli Stati di rimuovere tutti i possibili ostacoli a tale accesso (art. 7), di rendere effettivi i rimedi attraverso il proprio sistema giuridico, di imporre alle aziende non solo di riparare o di compensare lo Stato se questi ha già provveduto a risarcire le vittime di abusi legati alle condotte dalle aziende (art. 8.4),

obbligare le imprese a instaurare un processo di *due diligence* in materia di diritti umani (art. 6.3), seppur proporzionato alla loro dimensione, sia nell'ambito delle loro attività che nelle loro relazioni commerciali²⁹. L'aspetto dimensionale e quello relativo al coinvolgimento delle filiere sono sicuramente di particolare interesse per le imprese di pesca. Queste ultime, infatti, in molti contesti si caratterizzano spesso per una dimensione limitata (a volte familiare) pur essendo subfornitori di aziende più grandi, a loro volta coinvolte in complesse filiere a carattere globale.

Questo ambizioso progetto risulta essere particolarmente avversato dal mondo imprenditoriale³⁰. Molte imprese contestano il riconoscimento di obblighi internazionali in merito ai diritti umani direttamente a loro carico. Esse si dichiarano contrarie ad un coinvolgimento giuridico transnazionale relativo alle azioni compiute nella "catena del valore", in quanto il potere di controllo sulle attività delle aziende straniere resta di pertinenza delle autorità nazionali dei loro Paesi. Pertanto, ritengono impossibile (economicamente, logisticamente e concretamente) controllare tutti i loro fornitori e appaltatori. Inoltre, esse ritengono che il trattato in discussione costituisca una involuzione rispetto agli UNGP, dal momento che il testo opera una pericolosa privatizzazione dei diritti umani mediante lo spostamento sulle aziende di compiti dello Stato. Non appare alle imprese accettabile, infine, l'inversione dell'onere della prova determinato dalla circostanza di dover esse stesse dimostrare il rispetto dei diritti umani³¹.

L'auspicio è che si riesca a produrre un testo definitivo che sia soddisfacente anche per il mondo imprenditoriale. Ci sarebbe il pericolo, in caso contrario, di alimentare il fenomeno del trasferimento delle sedi legali delle aziende nei Paesi non membri dell'accordo e di disincentivare gli investimenti con ricadute negative sull'occupazione e con il conseguente rischio di un aumento nelle violazioni dei diritti umani dovuto alle condizioni di bisogno generate dall'incremento della disoccupazione³².

ma anche di istituire un sistema di assicurazione finanziaria per coprire eventuali reclami (art. 8.5). In un'ottica di coerenza, allo Stato è richiesto di fare in modo che tutti gli accordi internazionali, sia bilaterali che multilaterali, siano interpretati e adeguati alle disposizioni dell'accordo in esame (art. 14.5).

²⁹ Ciò, tuttavia, non esenta gli Stati dall'adottare incentivi e misure per facilitare il rispetto delle prescrizioni previste in materia di prevenzione anche da parte delle piccole e medie imprese, comprese le micro (art. 6.5). Inoltre, si specifica che la mera predisposizione di questo strumento non assolve l'impresa dalla possibile accusa di violazione di diritti umani nell'ambito delle proprie attività in quanto è previsto che le rilevanti autorità o tribunali sono competenti a decidere in merito a tale responsabilità (art. 8.7).

³⁰ A. GUZMÁN WOODROFFE, "A UN Convention on Business and Human Rights. How it would look like for the maritime sector: legal and practical implication", *HRAS Legal Research Paper*, 03-18, pp. 12-13.

³¹ Sulla posizione delle imprese si rinvia a *UN Treaty Process on Business and Human Rights Response of the international business community to the "elements" for a draft legally binding instrument on transnational corporations and other business enterprises with respect to human rights* (20 October 2017), <<https://cdn.iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2017/10/business-response-to-igwg-draft-binding-treaty-on-human-rights.pdf>>

³² Va rilevato che la proposta in esame sembrerebbe non essere stata inizialmente particolarmente apprezzata anche dall'UE, sia per la scarsa partecipazione ai gruppi di lavoro del 2018, sia per i dubbi espressi rispetto al relativo scopo. Si è poi arrivati, infatti, a versioni successive che hanno, almeno in

4. Riflessioni sul paradigma ‘Proteggere, Rispettare e Rimediare’ applicato alle attività in mare con particolare riferimento a quelle di pesca

La tutela dei diritti umani e dei lavoratori in mare va letta alla luce delle evoluzioni alle quali si è accennato, tenendo conto delle peculiarità di questo tipo di attività. Pertanto, alcune considerazioni preliminari sono doverose. Innanzitutto, bisogna considerare le navi come luoghi di lavoro atipici, nei quali non solo lavorano persone di nazionalità diversa, ma gli stessi ‘luoghi’ sono mobili e si spostano, come si è detto, in porzioni di mare soggette a sovranità e/o giurisdizione di Stati diversi o, addirittura, verso l’alto mare (ossia nel mare libero) dove particolare rilevanza assume il ruolo dello Stato di bandiera³³. Fermo restando, come anche richiamato negli UNGP, che la responsabilità del rispetto dei diritti è dell’impresa, l’obbligo di proteggere gli individui a bordo e di garantire che i loro diritti siano rispettati³⁴ resta, come già evidenziato, un obbligo dello Stato.

4.1. Obbligo di protezione: il ruolo dello Stato di bandiera

Il diritto internazionale del mare, al fine di garantire la sicurezza della navigazione e il buon ordine degli oceani, riconosce allo Stato di bandiera il ruolo di regolare la vita a bordo della nave, di agire in sua protezione³⁵ e controllarla, in qualsiasi parte essa si trovi. La nazionalità della nave condiziona, quindi, profondamente la tutela dei diritti umani e dei lavoratori in mare sotto diversi punti di vista: legge applicabile sia in termini di diritti tutelati che di accesso ai rimedi in caso di violazione; effettività del *genuine link* e della capacità di controllo dello Stato di bandiera; possibilità per lo Stato di intervenire sulle risorse finanziarie dell’impresa armatoriale e di applicare anche la propria giurisdizione penale sui responsabili di tali imprese; legge

parte, accolto le perplessità manifestate: l’Unione aveva contestato, in particolare, l’applicabilità alle sole imprese transnazionali considerandola iniqua in quanto molte violazioni di diritti umani sono compiute anche dalle aziende locali, ottenendo così l’inserimento nel testo dell’applicabilità anche alle altre aziende (non transnazionali), ed è stato, inoltre, apprezzato l’inserimento nel preambolo del riferimento agli UNGP. Si veda sull’argomento, G. A. OANTA, “Access to Remedy in the European Union in Case of Breaches of Human Rights at Sea by Private Actors”, *International Community Law Review* 23 2021, pp. 363-364.

³³ In particolare, l’art. 91 UNCLOS rimette agli Stati la libertà di stabilire le condizioni per concedere alle navi la propria nazionalità e richiede agli stessi che venga assicurato un legame effettivo (*genuine link*) con le navi battenti la propria bandiera. Questo legame assoggetta la nave agli obblighi amministrativi, tecnici e sociali previsti dallo Stato di bandiera (art. 94 UNCLOS). Tuttavia, tale discrezionalità ha permesso agli Stati di aprire i loro registri anche a navi con le quali tale *link* non è agevolmente identificabile, favorendo lo sviluppo delle c.d. bandiere di convenienza (*flag of convenience*). Da un lato, gli Stati ne hanno guadagnato in termini di attrazione degli investimenti, dall’altro, alcuni armatori hanno avuto la possibilità di registrare le loro navi in Stati dove la normativa risulta loro più favorevole e/o vi è una più marcata difficoltà (o la mancata volontà) nei controlli. Si veda sull’argomento, R. SURTEES, *Trapped at Sea*, cit., p. 111.

³⁴ S. GROSBON, *Droit de la mer et protection*, cit., p. 1100.

³⁵ S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law. Evolving trends and new challenges*, Milano, 2020, p. 146.

applicabile alle agenzie di reclutamento del personale marittimo; rapporti internazionali dello Stato di bandiera e relativa capacità di intervenire all'estero in protezione degli individui i cui diritti risultano essere violati. Da questo punto di vista, notevole impulso alle tutele qui considerate è stato dato dai numerosi accordi internazionali che hanno contribuito al miglioramento delle condizioni di lavoro a bordo delle navi nella misura in cui hanno previsto standard minimi da osservarsi e disposizioni in materia di sicurezza della navigazione. Tali standard sono stati recepiti negli ordinamenti degli Stati contraenti e, in alcuni casi hanno, avuto effetti anche sui Paesi non membri (come si vedrà tra poco). Tra le principali convenzioni in materia, senza pretesa di esaustività³⁶, si segnalano l'*International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*³⁷ particolarmente rilevante per la sicurezza della navigazione e a bordo delle navi, l'*International Convention for the Preservation of Pollution from Ships (MARPOL)*³⁸ in materia di inquinamento prodotto dalle navi, l'*International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers (STCW)*³⁹ relativa alla formazione e certificazione del personale di bordo, la *Maritime Labour Convention (MLC)*, incentrata sulle condizioni di lavoro dei marittimi⁴⁰.

Quest'ultima Convenzione è particolarmente importante in quanto detta gli standard minimi per garantire alla gente di mare un impiego dignitoso (art. I). Essa riconosce all'art. III i diritti fondamentali dei marittimi: libertà di associazione e diritto di contrattazione collettiva, eliminazione di ogni forma di lavoro forzato o obbligatorio, abolizione del lavoro minorile ed eliminazione della discriminazione in materia di impiego e occupazione. Alla gente di mare vengono attribuiti una serie di diritti legati a dignitose e sicure condizioni di lavoro, ivi incluse le tutele in materia di salute e protezione sociale, riconoscendo che gli Stati membri⁴¹ hanno l'obbligo di rendere

³⁶ L'OIL ha adottato oltre 70 strumenti in materia (41 convenzioni e le relative raccomandazioni), in merito alle quali si rinvia al seguente link: <https://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/seafarers/lang--en/index.htm>.

³⁷Convenzione adottata il 01.11.1974 ed entrata in vigore il 25.05.1980, si veda il link: <[https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-\(SOLAS\),-1974.aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Safety-of-Life-at-Sea-(SOLAS),-1974.aspx)>

³⁸Convenzione adottata il 02.11.1973 ed entrata in vigore il 02.10.1983, si veda il link: <[https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/about/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)>

³⁹Convenzione adottata il 07.07.1995 ed entrata in vigore il 29.09.2012, si veda il link: <<https://www.imo.org/en/OurWork/HumanElement/Pages/STCW-F-Convention.aspx>>

⁴⁰ Questi accordi sono rilevanti sotto un duplice punto di vista: da un lato, possono tradursi in legge applicabile dallo Stato di bandiera, dall'altro, possono consentire controlli a bordo anche da parte di altri Stati. Inoltre, i sistemi di identificazione automatica (*automatic identification system* – AIS), laddove obbligatoriamente previsti in questi trattati, permettendo di identificare i movimenti e la posizione delle imbarcazioni, risultano essere di centrale importanza per prevedere i porti di attracco delle imbarcazioni e predisporre eventuali controlli.

⁴¹ A tal fine lo Stato di bandiera deve agire anche mediante ispezioni, monitoraggi e procedimenti amministrativi, deve certificare la conformità della nave nonché controllare i servizi di reclutamento e collocamento della gente di mare presente sul suo territorio. In particolare, allo Stato di bandiera spetta il rilascio del certificato di lavoro marittimo e di una dichiarazione di conformità del lavoro marittimo per le navi (con specifiche caratteristiche) battenti la sua bandiera allo scopo di garantire che le condizioni di lavoro e di vita della gente di mare siano conformi agli standard della Convenzione (art. V e regola 5.1).

effettive le tutele previste e spettanti ai marittimi rientranti sotto la loro giurisdizione (art. V)⁴². Per la concreta tutela dei diritti qui considerati, risultano molto importanti le previsioni in materia di gestione dei reclami a bordo al fine di garantire ai marittimi il diritto di presentarli senza subire ritorsioni e di cercare di risolverli in tempi brevi, secondo un certo ordine gerarchico⁴³. Il tema delle ritorsioni è di centrale importanza ai fini di un'effettiva tutela dei diritti degli individui a bordo delle navi. Infatti, come alcune inchieste condotte dalle ONG impegnate nel settore hanno dimostrato, possono verificarsi non solo abusi ai danni dei lavoratori, ma anche serie conseguenze per l'incolumità degli stessi investigatori o per gli osservatori della pesca presenti a bordo. Alcuni di questi ultimi risultano addirittura scomparsi, infatti, durante la navigazione, come testimoniano alcuni casi che si sono registrati nell'Oceano Pacifico centrale ed occidentale⁴⁴.

Vero è che la Convenzione del 2006 non si applica alle navi che si dedicano alla pesca (art. II, 4) per le quali è stata invece adottata, un anno dopo, un'altra importantissima Convenzione proprio sul lavoro nel settore della pesca, la n. 188⁴⁵. Entrata in vigore nel novembre 2017, essa vincola oggi ancora pochi Stati⁴⁶, ma risulta essere sicuramente tra gli strumenti più rilevanti adottati in ambito internazionale in materia di sicurezza a bordo dei pescherecci e tutela dei diritti dei lavoratori⁴⁷. Particolarmente interessante e in linea con gli UNGP, sono le relative disposizioni in materia di rimpatrio⁴⁸, considerato un caposaldo della protezione dei diritti dei lavoratori in

⁴² La Convenzione prevede poi un Codice nel quale vengono specificate le tutele dei marittimi (età minima, certificato medico, formazione e qualificazione, reclutamento e collocamento, norme in materia di condizioni di impiego, disposizioni in materia di alloggi, strutture ricreative, alimentazione, tutela della salute, del benessere e della sicurezza sociale) e le responsabilità dello Stato di bandiera, di quello del porto e del fornitore di manodopera.

⁴³ Nel dettaglio, se i reclami "giungono a terra" all'autorità di uno Stato in cui la nave fa scalo, questa tenterà di risolvere la controversia a bordo, ma se ciò non è possibile, informerà lo Stato di bandiera cercando di ottenere consigli circa un piano di misure correttive. Se anche questo passo non consentirà la risoluzione della controversia, l'autorità dovrà informare il Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del Lavoro, nonché le organizzazioni degli armatori e della gente di mare dello Stato di approdo.

⁴⁴ Environmental Justice Foundation, *Blood and water*, cit., p. 30

⁴⁵ Al pari della Convenzione sul lavoro marittimo, quella specifica per il settore della pesca prevede gli standard minimi da applicarsi ai pescatori e riconosce la responsabilità dell'armatore di assicurare, attraverso il comandante, la loro sicurezza (art. 8). In linea con la necessità di garantire l'effettività della protezione, soprattutto nelle unità che impiegano equipaggi più numerosi e che per tipo di lavoro (durata del viaggio e distanza dalla costa) risultano più complesse da controllare, ai pescherecci di lunghezza pari o superiore a 24 metri, che restino in mare per più di 7 giorni e che navighino a distanza di oltre 200 miglia nautiche dalle coste dello Stato di bandiera, non vengono riconosciute le deroghe previste per le imbarcazioni più piccole che restano in mare per meno di 3 giorni (artt. 4 e 41).

⁴⁶ Nel momento in cui scriviamo la Convenzione risulta in vigore in 21 Stati. Si veda <https://ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C188.> Il 28/2/2023 la Spagna, Paese con la più importante flotta peschereccia in ambito europeo, dopo aver preventivamente adeguato la propria legislazione nazionale, ha depositato lo strumento di ratifica rendendo la Convenzione applicabile alla sua giurisdizione a partire dalla fine di febbraio 2024.

⁴⁷ La Raccomandazione 199 dell'OIL completa la Convenzione in esame prevedendo obblighi aggiuntivi a carico degli armatori, soprattutto in tema di protezione della salute e del benessere dei lavoratori. Si veda G. OANTA, *Business and human rights*, cit., p. 584.

⁴⁸ Disposizioni simili erano state già previste già nella Convenzione sul lavoro marittimo (Regola 2.5).

mare. La concreta applicazione di questo istituto deve essere necessariamente supportata dall'intervento statale in difetto di quello dell'armatore, anche in considerazione del fatto che le violazioni dei diritti umani e dei lavoratori possono costituire una valida ragione per il lavoratore per recidere l'accordo e per chiedere di essere rimpatriato⁴⁹. Di qui due considerazioni rilevanti: la prima riguarda l'obbligo dello Stato di proteggere (I pilastro UNGP) predisponendo attraverso le proprie leggi le circostanze che danno diritto al rimpatrio (art. 21.3) e anche il suo obbligo di rimediare (III Pilastro UNGP) sostituendosi all'impresa nel provvedervi; la seconda, riguarda la responsabilità dell'impresa (II e III Pilastro UNGP)⁵⁰. Qui, nuovamente, vengono in rilievo le considerazioni sull'importanza del *genuine link* e la capacità degli Stati di bandiera di avere un effettivo controllo sulle imprese di pesca in modo da poter agire anche sulle disponibilità finanziarie delle stesse per esercitare la rivalsa rispetto alle spese sostenute per il rimpatrio⁵¹. In pratica, una violazione del diritto del mare (nello specifico delle norme relative all'attribuzione della bandiera) potrebbe inficiare l'effettiva tutela dei diritti umani e/o dei lavoratori (diritto al rimpatrio) rendendo lo Stato complice di una possibile violazione.

Sempre in materia di pesca, rispetto ai requisiti di sicurezza delle navi, non applicandosi generalmente la SOLAS ai pescherecci, nel 2012 è stata adottata dall'IMO la Convenzione di Città del Capo del 2012 (*International Regulations For The Safety Of Fishing Vessels*)⁵², per risolvere le questioni lasciate in sospeso dal Protocollo di Torremolinos del 1993⁵³. Trattasi di un documento molto dettagliato e tecnico, definito come la '*SOLAS*

⁴⁹ L'art. 21 della Convenzione OIL n. 188, prevede che i Membri devono assicurare che i pescatori a bordo di un peschereccio battente la propria bandiera e che entri in un porto straniero abbiano il diritto di essere rimpatriati nel caso in cui l'accordo di assunzione del pescatore venga a scadenza, oppure qualora il pescatore o l'armatore di pescherecci abbiano rescisso questo accordo per ragioni giustificate, oppure qualora il pescatore non sia più in grado di adempiere i compiti che gli spettano in virtù dell'accordo di assunzione, o qualora non sia più possibile aspettarsi che il pescatore adempia questi compiti tenuto conto delle circostanze. Al paragrafo 4, lo stesso articolo prevede che i costi del rimpatrio sono a carico dell'armatore e, qualora questi non provveda, è lo Stato di bandiera che ha ratificato l'accordo a dovervi provvedere, fermo restando il diritto di recuperare le spese dall'armatore.

⁵⁰ Infatti, l'impresa non solo deve provvedere al rimpatrio sostenendone le spese (tranne il caso in cui «il pescatore sia stato riconosciuto colpevole di una mancanza grave rispetto ai obblighi del suo accordo di assunzione» (art. 21.2) ma, se non provvede, deve comunque rispondere alla richiesta di rimborso dello Stato che vi ha proceduto.

⁵¹ Al riguardo, l'art. 40 della Convenzione stabilisce che «ogni Membro esercita effettivamente la sua giurisdizione ed il suo controllo sulle navi battenti la propria bandiera tramite un sistema che garantisca il rispetto dei requisiti della presente Convenzione, in particolare, se del caso, stipulando l'avvio di ispezioni, la stesura di rapporti, una procedura di risoluzione delle denunce, il controllo e l'applicazione di sanzioni e di misure correttive adeguate, conformemente alla legislazione nazionale».

⁵² Questa Convenzione detta le condizioni minime di sicurezza per la costruzione, l'equipaggiamento e le ispezioni dei pescherecci di lunghezza non inferiore ai 24 metri, ossia di quelli che con maggiore probabilità si trovano a pescare in zone più distanti dalla costa e più difficili da raggiungere sia per i soccorsi che per le ispezioni.

⁵³ Nel 1977 fu predisposta la Convenzione di Torremolinos proprio sulla sicurezza dei pescherecci e che teneva in debita considerazione le specificità di queste imbarcazioni. Tuttavia, a causa di questioni tecniche, essa non è mai entrata in vigore, e nel 1993 si è proceduto ad adottare un Protocollo che in parte ne modificava i contenuti ma ugualmente vide l'adesione di pochi Stati e la contestazione, in particolare dei Paesi asiatici a ragione della previsione di standard troppo severi per i piccoli pescherecci. Si veda

*offfishing vessels*⁵⁴, che a sua volta non ha ancora raggiunto il numero minimo di ratifiche per la sua entrata in vigore⁵⁵. L'Accordo prevede un adeguamento graduale degli Stati alle sue prescrizioni in modo da consentire all'industria della pesca e a quella cantieristica di conformarsi, anche mediante il reperimento dei fondi necessari per gli investimenti, e prevedendo esenzioni per alcune imbarcazioni purché esercitino la loro attività nell'ambito della ZEE del proprio Stato⁵⁶. L'adeguamento strutturale dei pescherecci al fine di renderli più sicuri costituisce un elemento essenziale per la garanzia di condizioni di lavoro sicuro a bordo, e rappresenta oggi un fattore cruciale soprattutto per le grandi flotte orientali che impiegano gli equipaggi più numerosi e che hanno acquisito diritti di pesca in diverse parti del mondo. Tuttavia, esso risulta essere particolarmente complesso, in quanto richiede notevoli investimenti economici che spesso non sono compatibili con le ragioni di opportunità finanziaria per le imprese di pesca. Questo è vero soprattutto in Europa, dove la politica comune della pesca, al fine di ridurre la pressione sugli stock ittici e contribuire allo sforzo globale di riduzione dell'*overfishing*, sempre più si orienta verso la riduzione dello sforzo di pesca, finanziando, addirittura, la dismissione dei pescherecci⁵⁷. A ciò si aggiungano i problemi legati alla carenza di un effettivo ricambio generazionale nel settore, che si rivela poco attrattivo per le nuove generazioni, consapevoli della complessità e della problematicità del lavoro condotto a bordo; lavoro che non sempre ripaga in maniera adeguata.

4.2. Il possibile contributo degli altri Stati alla protezione dei diritti umani a bordo

Dopo aver considerato il ruolo dello Stato di bandiera, e l'importanza delle norme applicabili nella materia qui esaminata, occorre verificare se lo Stato di bandiera può essere considerato l'unico avente titolo ad intervenire a bordo di una nave in caso di violazione dei diritti umani e dei lavoratori. La questione è molto complessa e sicuramente richiede un approfondimento specifico con modulazione delle riflessioni caso per caso. In particolare, ci si chiede se lo Stato costiero e quello del porto, nelle zone di mare nelle quali esercitano i loro poteri di controllo in materia di sicurezza della navigazione e di pesca, possano in qualche modo intervenire. La tendenza generale è, come è noto, quella di non interferire con le condotte a bordo oltre i limiti

sull'argomento Dae-Jung Hwang, "A study on international trend and Korean measures regarding Cape Town Agreement of 2012", *Journal of International Maritime Safety, Environmental Affairs, and Shipping*, 6:2-3, 128-134, DOI: 10.1080/25725084.2022.2130554, 2022, p. 128.

⁵⁴ DAE-JUNG HWANG A study on international trend, cit., p. 129.

⁵⁵ «This Agreement shall enter into force 12 months after the date on which not less than 22 States the aggregate number of whose fishing vessels of 24 m in length and over operating on the high seas is not less than 3,600 have expressed their consent to be bound by it » (art. 4).

⁵⁶ Pew Charitable Trusts (2018), *The Cape Town Agreement Explained*, p. 3. Per un approfondimento, si rimanda al seguente link: https://www.pewtrusts.org/-/media/assets/2018/10/ctaexplained_brief_final2.pdf.

⁵⁷ Si veda l'art. 20 (arresto definitivo delle attività di pesca) del Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004.

delle convenzioni applicabili sopra richiamate e a demandare la gestione della realtà di bordo solo allo Stato di bandiera. Alcune disposizioni dell'UNCLOS appaiono utili a chiarire questo punto. Mentre nel mare territoriale la violazione a bordo dei diritti umani deve essere in qualche modo legata alla sua idoneità a ledere il buon ordine dello Stato costiero al fine di poter riconoscere la giurisdizione di quest'ultimo⁵⁸, nelle ZEE lo Stato costiero può intervenire⁵⁹ sulla base dei diritti che gli sono riconosciuti in materia di esplorazione, sfruttamento, conservazione e gestione delle risorse naturali. Infatti, in un'ottica di conservazione delle risorse biologiche, è tale Stato che procede a stabilire il volume massimo delle catture (art. 61) e, di conseguenza, esso può autorizzare i pescherecci terzi a pescare secondo le proprie disposizioni. Così, mediante il sistema della concessione delle licenze, lo Stato costiero può (potenzialmente) contribuire a che siano rispettate a bordo degli stessi pescherecci stranieri le norme in materia di protezione dei diritti dei lavoratori⁶⁰. Certamente alle disposizioni dell'UNCLOS bisogna poi affiancare quelle previste dalle altre convenzioni specifiche (come quelle già menzionate in materia di lavoro marittimo, di sicurezza della navigazione e di pesca) nelle quali il regime delle ispezioni può sicuramente essere considerato un deterrente alla commissione di violazioni. Infatti, l'accesso a bordo da parte delle autorità di uno Stato diverso da quello della bandiera espone la nave ad eventuali iniziative dello Stato controllante (ivi compresa la notifica allo Stato di bandiera la cui attenzione viene richiamata sulle condotte della nave ispezionata) e può costituire l'occasione per l'equipaggio di venire in contatto con le autorità di tale Stato e chiedere aiuto, come si vedrà tra poco⁶¹.

⁵⁸ Ai sensi del suo art. 24, lo Stato costiero deve garantire il passaggio inoffensivo delle navi straniere (ivi compresi i pescherecci): esso deve non arrecare pregiudizio alla pace, al buon ordine o alla sicurezza dello Stato costiero (art. 19). La possibilità per quest'ultimo di esercitare la propria giurisdizione penale a bordo di una nave straniera per i reati commessi a bordo durante il passaggio in questa porzione di mare è riconosciuta «se le conseguenze del reato si estendono allo Stato costiero; se il reato è di natura tale da disturbare la pace del paese o il buon ordine nel mare territoriale; se l'intervento delle autorità locali è stato richiesto dal comandante della nave o da un agente diplomatico o funzionario consolare dello Stato di bandiera della nave; oppure se tali misure sono necessarie per la repressione del traffico illecito di stupefacenti o sostanze psicotrope» (art. 27 UNCLOS). Si veda sul punto: SURTEES, *Trapped at Sea*, cit., p. 113; in generale si rinvia a G. CATALDI, *Il passaggio delle navi straniere nel mare territoriale*, Milano, 1990.

⁵⁹ In base all'art. 73 dell'UNCLOS lo Stato costiero nella sua ZEE ha poi il diritto di esercitare l'*enforcement jurisdiction* nei confronti dei pescherecci stranieri, potendo procedere anche all'abbordaggio e all'ispezione, nonché al fermo e alla sottoposizione a procedimento giudiziario. Si vedano B. KUEMLANGAN, E-R. AMIDJOGBE, J. NAKAMURA, A. TOMASSI, R. HUPPERTS, B. BOJANG, T. AMADOR, "Enforcement Approaches against Illegal Fishing in National Fisheries Legislation", *Marine Policy* 149, 2023, p. 3.

⁶⁰ In quest'ottica, per esempio, il *Work in Fishing Recommendation, 2007 (N. 199)* dell'OIL richiama (al punto 55) gli Stati costieri a richiedere il rispetto degli obblighi della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca (n. 188 del 2007), quando concede tali licenze. Si veda International Labour Office, *Caught at sea*, cit., pp. 38-39.

⁶¹ Così, la Convenzione OIL sul lavoro marittimo sancisce il *Port State Control* laddove allo Stato del porto viene riconosciuto il diritto di ispezionare la nave per verificarne la conformità rispetto alle disposizioni della Convenzione (art. V, 4 e Regola 5.2) e stabilisce che alle navi battenti bandiera di uno Stato non membro della Convenzione stessa non vengono riconosciute dalle Parti condizioni più favorevoli (art. V, 7), permettendo così un'estensione dell'applicabilità effettiva della stessa. Inoltre, nel settore

Ci si potrebbe chiedere ancora se uno Stato diverso da quello di bandiera possa intervenire a bordo di una nave sospettata di violare i diritti umani, anche in alto mare. Qui viene in rilievo nuovamente l'UNCLOS nella misura in cui, da un lato stabilisce che nell'alto mare le navi sono sottoposte alla giurisdizione esclusiva dello Stato di bandiera (art. 92), dall'altro, all'art. 110, riconosce il diritto di visita di una nave da guerra che incrocia una nave straniera laddove abbia fondati motivi di sospettare che tale nave sia impegnata, tra le varie ipotesi, nella tratta degli schiavi, fattispecie che rileva in materia di protezione dei diritti umani⁶². A parte queste situazioni eccezionali, l'estensione dell'applicazione delle norme statali su navi straniere e della relativa giurisdizione può avvenire (tranne il caso di accordi specifici tra gli Stati interessati) in base al principio della giurisdizione universale o in base al principio della nazionalità⁶³. Quest'ultimo requisito potenzialmente riconosce la possibilità allo Stato di perseguire i propri cittadini che si siano macchiati di attività illecite a bordo di navi straniere, in qualsiasi zona marittima⁶⁴, attribuendo così allo stesso una sorta di competenza extraterritoriale⁶⁵. Chiaramente questa opzione deve essere valutata alla luce della possibile condotta e della legislazione dello Stato di bandiera, degli accordi applicabili tra lo stesso e lo Stato della nazionalità dell'autore del crimine, nonché delle relazioni diplomatiche intercorrenti tra questi soggetti.

della pesca sono rilevanti le ispezioni condotte nei porti dallo Stato di approdo in applicazione di accordi quali, ad esempio, l'*Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated fishing* (accordo meglio conosciuto con l'acronimo PSMA, adottato dalla FAO nel 2009 e ratificato da 75 Paesi più l'UE al momento in cui si scrive) qualora abbia il sospetto che il peschereccio sia coinvolto in pesca INN. Ancora, la Convenzione ILO n. 188, al pari di quella sul lavoro marittimo del 2006, presenta un altro interessante aspetto circa la possibilità di un intervento da parte di uno Stato diverso da quello della bandiera, ossia quello del porto, per le violazioni a bordo dei diritti in questione ad opera di un'impresa di pesca. Infatti, all'art. 43 la Convenzione riconosce ai pescatori, alle loro rappresentanze sindacali, alle associazioni e agli organismi professionali la possibilità di presentare allo Stato del porto, nel quale un peschereccio fa scalo, una denuncia circa il mancato rispetto da parte del peschereccio degli obblighi della Convenzione. Tale Stato può inviare un rapporto allo Stato di bandiera, con copia al Direttore Generale dell'Ufficio Internazionale del lavoro e intervenire «per rettificare ogni situazione a bordo che presenti un rischio per la sicurezza o la salute». Inoltre, nell'agire lo Stato del porto non trattiene o ritarda indebitamente la nave, informa e richiede la presenza della rappresentanza più vicina dello Stato di bandiera.

⁶² Parallelamente, la Convenzione, stabilendo all'art. 99 il divieto di trasporto di schiavi e obbligando gli Stati di bandiera a adottare le misure idonee a prevenire e perseguire questo crimine, dichiara «ogni schiavo che si rifugia a bordo di una nave, qualunque sia la sua bandiera, libero ipso facto». Si deduce, quindi, che in base all'obbligo di prestare assistenza in mare a chiunque si trovi in condizioni di pericolo, lo Stato che interviene debba procedere, nella misura del possibile, a condurre le vittime della tratta in un luogo sicuro. Resta in capo allo Stato di bandiera la competenza a giudicare i colpevoli. Si veda S. GROSBON, *Droit de la mer et protection*, cit., pp. 1110.

⁶³ S. VEZZANI, *Jurisdiction in international fisheries law*, cit., p. 157.

⁶⁴ International Labour Office, *Caught at sea*, cit., pp. 25-26.

⁶⁵ Esso, tuttavia, non si estende alla possibilità di poter arrestare all'estero tali soggetti ma, nel caso ci siano accordi in vigore, lo Stato di cittadinanza ne può chiedere l'arresto e l'estradizione a uno Stato terzo. Si veda SURTEES, *Trapped at Sea*, cit., p. 116.

4.3. Attuali tendenze delle imprese ittiche rispetto alle loro responsabilità

Accanto a quella che potrebbe considerarsi una ‘estensione’ dei poteri degli Stati di intervenire in caso di abusi nel settore in esame (principalmente su base convenzionale), in linea con gli UNGP, sempre più imprese stanno inglobando nei propri processi di *due diligence* anche il controllo delle loro filiere, sia per una sensibilità verso l’argomento, sia per non incorrere nel rischio di vedere compromessa la propria reputazione (*brand*) o di essere coinvolte in procedimenti legali, operativi, quali la chiusura delle loro fabbriche⁶⁶. In particolare, nel settore ittico si va dalle *ecolabel*⁶⁷ (che però costituiscono dei semplici schemi di certificazione e quindi non rientrano nel concetto di *due diligence*), ivi comprese le certificazioni di pesca sostenibile che sempre più di frequente stanno inglobando i parametri sociali⁶⁸, a veri e propri protocolli validati da enti terzi ed elaborati in collaborazione con ONG impegnate nel settore⁶⁹ per mitigare il rischio di abusi nelle imprese. Così, ad esempio, il colosso mondiale Nestlé è intervenuto con una propria inchiesta commissionata alla ONG *Verité* per investigare sui casi di abusi di diritti umani nell’industria thailandese di gamberi e agire attraverso un proprio processo di *due diligence*⁷⁰.

4.4. Considerazioni sui rimedi effettivi

Infine, relativamente al III Pilastro degli UNGP applicato al contesto in analisi, va rilevato che l’accesso a tali rimedi da parte di coloro che hanno subito una violazione dei diritti in esame risulta particolarmente complesso a causa della varietà dei sistemi giuridici chiamati a rispondere, della natura *crossborder* dei crimini commessi, delle peculiarità individuali dei soggetti coinvolti (armatori, comandanti, agenzie di reclutamento, membri dell’equipaggio), delle difficoltà linguistiche ed economiche. Ancora una volta, risulta di cruciale importanza il ruolo dello Stato di bandiera che deve aver previsto nel proprio ordinamento non solo le norme a tutela dei diritti in esame, ma anche gli strumenti di accesso alle tutele, aver messo in atto tutte le misure per renderle effettive e, soprattutto, essere in grado di controllare le navi che battono la propria bandiera, anche attraverso la collaborazione con Stati terzi⁷¹. In quest’ottica vanno poi letti gli orientamenti dei richiamati strumenti giuridici, vincolanti e no, che coinvolgono le aziende nei processi di “riparazione” dei danni quali compensazioni finanziarie, riabilitazioni e garanzie di non ripetizione.

Si ritiene importante, in questo quadro, un breve accenno infine al contesto

⁶⁶ Human Rights at Sea, *An introduction & commentary to the 2011 UN Guiding Principles on business and human rights & their implementation in the marine environment*, Havant, 2016, pp. 17-24.

⁶⁷ Per un elenco interessante, si veda l’*Appendix II* al citato Rapporto OIL, p. 67.

⁶⁸ Come, ad esempio, l’iniziativa del *Marine Stewardship Council* (MSC) in materia di *labour eligibility requirements*. Si rinvia al seguente link: <<https://www.msc.org/standards-and-certification/developing-our-standards/introducing-msc-labour-eligibility-requirements>>

⁶⁹ Environmental Justice Foundation, *Blood and water*, cit., 2019, p. 5.

⁷⁰ Si veda sul caso il seguente link: <https://www.nestle.com/media/news/nestle-tackles-abuses-seafood-supply-chain>.

⁷¹ SURTEES, *Trapped at Sea*, cit., pp. 143 -151.

dell'Unione europea, nel quale le tutele degli individui rispetto alle violazioni dei diritti umani in mare compiute dagli attori privati devono essere lette innanzitutto alla luce della separazione delle competenze tra UE e Stati membri⁷². Per esempio, nella specifica materia della pesca, considerando sia la competenza esclusiva dell'UE circa la «conservazione delle risorse biologiche del mare nel contesto della politica comune della pesca» (art. 3, d TFUE), sia i doveri degli Stati in materia di protezione dei diritti umani, si potrebbe affermare che l'Unione condivide con i suoi Membri un dovere di protezione (in linea con il I pilastro degli UNGP). Tale dovere trova il suo contraltare nella necessità di garantire ai singoli l'accesso ai rimedi in caso di violazione di diritti loro riconosciuti (conformemente al III pilastro degli UNGP). Così, la Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE stabilisce all'art. 47 che «ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice». La tutela in esame viene garantita, in questo contesto, su un duplice livello: all'interno degli Stati membri e dalla Corte di giustizia dell'Unione⁷³. Conseguentemente, ogni Stato membro a livello nazionale, attraverso le proprie legislazioni e sistemi giudiziari, deve assicurare le possibilità per i singoli di accedere ai rimedi. Ciò, tuttavia, non esime l'Unione dal fare la sua parte, nonostante la normativa primaria dell'UE non contenga riferimenti espliciti alle violazioni dei diritti umani legati alle condotte delle imprese⁷⁴, e tenendo conto non solo degli sforzi dell'Unione volti ad adeguare le sue politiche agli UNGP⁷⁵, ma anche del fatto che diverse norme in materia di protezione dei diritti umani possono applicarsi alle condotte delle imprese.

5. Ultimi sviluppi di rilievo nel contesto dell'Unione europea

Sulla scena globale, una particolare attenzione merita, ancora una volta, il lavoro compiuto dall'Unione europea per rendere effettive le tutele dei diritti dei lavoratori e dei diritti umani in generale, anche rispetto alle attività condotte in mare dalle proprie imprese impegnate nelle attività connesse alla navigazione. Rileva a tal fine che il 77% del commercio estero europeo e il 35% di quello tra i Paesi membri avviene via mare⁷⁶, con notevole coinvolgimento di marittimi europei. A ciò si aggiunga che nel settore ittico l'Unione rappresenta il terzo produttore mondiale di prodotti della pesca e dell'acquacoltura, ha una delle più importanti flotte pescherecce globali e costituisce il più grande mercato ittico mondiale, dopo quello cinese, con significativi

⁷² Oanta, *Access to Remedy*, cit., pp. 348 e 358.

⁷³ OANTA, *Access to Remedy*, cit., p. 345.

⁷⁴ OANTA, *o.c.* p. 348 e 357.

⁷⁵ Particolarmente rilevante risulta l'adozione della Direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012 che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Attraverso questo strumento il legislatore unionale ha voluto stabilire degli standard minimi relativi ai diritti, alla protezione e al supporto delle vittime, cui gli Stati si sono dovuti adeguare (l'Italia ha, per esempio, adeguato il suo Codice di procedura penale).

⁷⁶ Si veda: <<https://www.eea.europa.eu/it/highlights/trasporto-marittimo-nell2019ue-nella-prima>>

rapporti con i Paesi terzi, particolarmente rilevanti ai fini delle definizioni delle “catene del valore”⁷⁷.

Senza volersi addentrare nell’esame delle numerosissime fonti dell’Unione in materia⁷⁸, si vuole qui procedere a delle brevi considerazioni su due strumenti normativi attualmente in discussione che grande influenza possono avere per la protezione dei diritti in esame nel contesto esaminato: la proposta di *Direttiva in materia di dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità*⁷⁹ e la proposta di *Regolamento che vieta l’ingresso nel mercato dell’Unione dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato*⁸⁰. La proposta di Direttiva accoglie gli UNGP e detta gli obblighi rispetto agli impatti negativi, effettivi o potenziali, delle imprese, non solo rispetto alle loro attività, ma anche con riguardo alle affiliate e alle catene di fornitura. Inoltre, pur riconoscendo nella relazione introduttiva che il 99% delle aziende europee è costituita da piccole e medie imprese (PMI) la proposta in esame attribuisce alla dimensione aziendale un peso rilevante al fine dell’applicabilità delle sue disposizioni. Tuttavia, essa include il settore della pesca tra quelli che coinvolgono le aziende che pur non raggiungendo gli standard dimensionali previsti in prima battuta come prerequisiti per l’applicabilità delle sue disposizioni, possono essere comunque assoggettate ai suoi obblighi⁸¹. Altra disposizione particolarmente significativa per il settore in esame è la possibilità che un eventuale reclamo (o anche segnalazione circostanziata – art. 19) possa essere presentato non solo dalle persone possibili vittime di tali impatti negativi, ma anche dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori impegnati in tutta la catena del valore, nonché dalle organizzazioni della società civile attive nei settori analizzati (art. 9)⁸². Questa previsione risulta essere di particolare rilevanza

⁷⁷ *European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products -EUMOFA, Il mercato ittico dell’UE*, edizione 2022, pp. 22 e ss.

⁷⁸ Per una breve panoramica, non esaustiva e relativa al settore in esame, si rinvia al seguente link: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/maritime/seafarers/employment-and-working-conditions_it.

⁷⁹ Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la Direttiva (UE) 2019/1937, Bruxelles, 23.2.2022 COM(2022) 71 final 2022/0051 (COD).

⁸⁰ Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell’Unione, Bruxelles, 14.9.2022 COM(2022) 453 final 2022/0269 (COD).

⁸¹ La Direttiva si indirizza, infatti, ad aziende con più di 500 dipendenti e un fatturato netto mondiale annuale di oltre 150 milioni di euro o, se non raggiungono queste dimensioni, alle aziende che hanno avuto in media più di 250 dipendenti, generando un fatturato annuo di oltre 40 milioni di euro, purché almeno il 50% di tale fatturato sia generato in alcuni settori specifici, tra i quali rientra anche la pesca (art. 2). È inoltre interessante rilevare come tali parametri si applichino non solo alle società che sono state costituite secondo le norme di uno Stato membro ma anche a quelle che sono state costituite secondo la normativa di un Paese terzo ma che abbiano generato (nell’esercizio precedente all’ultimo) nell’Unione un fatturato di oltre 150 milioni di euro o che abbiano un fatturato mondiale compreso tra i 40 e i 150 milioni di euro di cui almeno il 50% sia generato nell’Unione e interessi un settore specifico, quale quello della pesca.

⁸² A tale reclamo le aziende sono chiamate a rispondere, mentre le autorità di controllo del Paese membro possono avviare indagini ed ispezioni (art. 18) e, se ravvisano un’inosservanza, concedono alla società inosservante un congruo periodo di tempo per adottare i provvedimenti correttivi. Ciò non toglie

nel settore della pesca laddove le principali segnalazioni ed inchieste in merito all'abuso dei diritti umani e dei lavoratori sono state fatte proprio da tali organizzazioni e rappresentanze. A ciò si aggiunga che la disposizione sembra in linea anche con le richiamate Convenzioni OIL in materia di lavoro marittimo e nel settore della pesca laddove prevedano, come si è detto, il coinvolgimento delle rappresentanze/organizzazioni dei lavoratori presenti nel porto in caso di reclamo⁸³.

Infine, alcune riflessioni si rendono necessarie rispetto all'altro citato documento in discussione nel contesto dell'Unione, ossia la proposta di Regolamento che vieta la commercializzazione nel mercato europeo o l'esportazione da tale mercato dei prodotti ottenuti con il lavoro forzato. Senza volersi dilungare sulle norme già vigenti in merito⁸⁴, è qui interessante notare come la proposta in esame, sulla base delle considerazioni fatte sopra, possa coinvolgere non solo l'operato delle imprese europee ma l'intera filiera nella quale le stesse si inseriscono, sia in riferimento alla produzione nel contesto europeo, sia rispetto alle importazioni. Il documento è molto incentrato sulle indagini in materia e sul relativo svolgimento, prevedendo tempi strettissimi anche per la collaborazione tra autorità competenti di Stati diversi, rispetto ai quali eventuali dubbi possono ragionevolmente emergere, non fosse altro che per la complessità e le peculiarità dei sistemi relativi ai singoli Membri. Si prevede che la Commissione, con l'ausilio di esperti esterni, debba elaborare una banca dati delle zone o dei prodotti a rischio di lavoro forzato (art. 11). Anche qui, le segnalazioni possono essere presentate sia da persone fisiche che giuridiche, sia da associazioni senza personalità giuridica (art.10) dettagliando informazioni circa gli operatori economici o i prodotti interessati, nonché fornendo tutti i motivi a sostegno. Le autorità competenti che hanno accertato il collegamento di un prodotto con il lavoro forzato ne vietano l'immissione sul mercato, ne stabiliscono il ritiro e la distruzione (art. 6): le misure si applicano all'intero territorio dell'UE (mercato unico). In pratica, il legislatore preme sugli effetti economici che un'azione statale può generare al fine di indurre le aziende al rispetto degli obblighi previsti dalla proposta in esame. Non sembrerebbe chiaro se il prodotto e/o l'impresa che lo ha fabbricato (nel caso del settore ittico: pescato, trasformato e/o commercializzato) siano segnalati relativamente a una singola produzione, a un periodo di lavorazione, e se dopo una eventuale condanna, l'impresa o il prodotto possano essere "riabilitati" sul mercato dopo essersi eventualmente adeguati agli obblighi previsti. Pertanto, pur trattandosi di un regolamento (proposta di), ulteriori chiarimenti normativi e procedurali, sia a livello di Unione che di Stati membri saranno necessari, senza trascurare le opportune sincronizzazioni con

che lo Stato può agire anche mediante l'imposizione di sanzioni o attivare procedimenti per la responsabilità civile in caso di danni (art. 22). Le eventuali sanzioni, oltre ad essere effettive, proporzionate e dissuasive, devono basarsi sul fatturato delle società e rese pubbliche (art. 20).

⁸³ In dottrina, sulla proposta di direttiva v. M. FASCIGLIONE, "Luci ed ombre della proposta di direttiva europea sull'obbligo di *due diligence* d'impresa in materia di diritti umani e ambiente", *Sidiblog*, 26 maggio 2022; G. CARELLA, "La responsabilità civile dell'impresa transnazionale per violazioni ambientali e di diritti umani: il contributo della proposta di direttiva sulla *due diligence* societaria a fini di sostenibilità", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, p. 10 ss.

⁸⁴ Si rinvia in proposito alla relazione e alle considerazioni introduttive alla proposta in esame.

i Paesi di origine o di destinazione identificabili ai sensi dell'art. 11 dello stesso. In particolare, dovranno essere chiariti gli aspetti legati alla libertà di commercio e relative norme (soprattutto in ambito WTO) e come potranno essere "tracciate" correttamente le complicate catene di valore, ivi comprese quelle della pesca.

6. Conclusioni

La tutela dei diritti umani e dei lavoratori non può conoscere limitazioni dettate dalla complessità delle norme applicabili o dell'individuazione degli obblighi e delle responsabilità legate alle peculiarità delle operazioni condotte in mare. Ciò è ancor più vero se si considera che proprio in questo ambito si registrano, come evidenziato, gravi violazioni dei diritti in questione. Sicuramente il complesso quadro considerato merita ulteriori approfondimenti in relazione ai singoli aspetti esposti, anche alla luce dei recenti sviluppi in ambito europeo in materia di rapporti tra imprese e diritti umani. Le aziende che gestiscono marittimi e pescatori si inseriscono appieno nell'evoluzione globale della normativa in esame e sono chiamate a dare il loro contributo allo sviluppo di modelli di business virtuosi, anche sotto il profilo della protezione dei diritti umani. Inoltre, il loro impegno deve essere inteso anche come strumento per difendersi dalla concorrenza sleale dei loro competitor o per non trovarsi, loro malgrado, coinvolte nelle violazioni in esame attraverso le catene di valore. In quest'ottica, bisogna sottolineare che risulta di estrema importanza l'attività svolta dagli Stati nel riconoscere e garantire i diritti dei singoli e nell'intercettare e punire eventuali violazioni, assicurando contestualmente il dovuto accesso ai rimedi da parte delle vittime. Questo è vero soprattutto quando le possibili lesioni dei diritti riguardano soggetti coinvolti nel lavoro a bordo delle navi che possono avere difficoltà a sbarcare e chiedere aiuto. Va, infatti, evidenziato che senza un'effettiva attività (indipendente da ogni coinvolgimento privatistico) condotta dagli Stati a vario titolo chiamati a rispondere (Stato di bandiera, costiero, del porto, della nazionalità, della commercializzazione), del loro obbligo di protezione dei diritti dei singoli (considerando anche che le autorità pubbliche sono le uniche ad essere autorizzate a salire a bordo per condurre le ispezioni) e in mancanza di una concreta collaborazione internazionale che necessariamente deve passare anche per la ratifica delle richiamate convenzioni, non si può assicurare un *level playing field*. In assenza di quest'ultimo, gli sforzi, anche di *due diligence*, delle aziende coinvolte, specialmente nelle filiere globali della pesca, rischiano di essere compromessi, principalmente a causa della ridotta dimensione delle stesse aziende e del loro concreto potere di influenzare l'operato degli altri stakeholder coinvolti. I tempi sono maturi affinché ciascuna parte contribuisca a fare del lavoro in mare un'opportunità di espressione della dignità umana e di uno sviluppo che sia sostenibile anche sotto il profilo sociale, oltre che ambientale ed economico.

TOWARDS A MANDATORY HUMAN RIGHTS DUE DILIGENCE IN FISHERIES AND AQUACULTURE. REMARKS IN THE LIGHT OF RECENT NORMATIVE DEVELOPMENTS

*Marco Fasciglione**

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights, the Corporate Responsibility to Respect and the Fisheries Industry. – 3. The ‘Normative Hardening’ of the Corporate Responsibility to Respect and the Human Rights Due Diligence Duty. – 3.1. Soft Law Initiatives. – 3.2. The Domestic Law Level. – 3.3. The European Union Law level: the proposal of Corporate Sustainability Due Diligence. – 3.4. From Law to Practice: Recent Case Law Concerning the Fisheries and Maritime Sector. – 4. Conclusions.

1. Introduction

Fisheries and seafood represent a massive industry with unique challenges compared to other major food and agriculture industries. With million metric tons of fish and seafood extracted annually from oceans, this industry represents one of the largest sources of food for global markets. In addition, with an estimated 60 million people employed in aquaculture and fisheries worldwide, this industry holds great importance to the economic and nutritional wellbeing of people around the world¹, representing also a relevant actor of the global economy. More than 10 percent of the world’s annual seafood production is controlled by few companies, with the majority of them that are based in Asian Countries, such as Japan and Thailand. In addition, the European Union, China, Norway, Vietnam, and Chile have been the world’s leading exporting countries of fish and fishery products worldwide in 2020 while the European Union, United States, China, and Japan dominated the market for seafood importing countries². On the other side, the rapid and unregulated development of fisheries and seafood industry poses increasing risks to human rights and the environment. This industry, indeed, largely operate through individual vessels and fleets fishing on open oceans, often for months at a time without making landfall. Seafarers recruited for these jobs often face unsafe working conditions, lack of access to medical care, the impossibility to freely leave the vessel, and limited access to communication tools for contacting people on the land. These conditions may easily turn into

* *Researcher of International Law of CNR-IRISS, PI of the project Corporate human rights and environmental due diligence and the Promotion of COrporate REsponsibility (CO.RE). The study is updated to August 2023.*

¹ FAO, *The State of World Fisheries and Aquaculture*, Rome, 2020.

² *Leading exporting countries of fish and fishery products worldwide in 2020. Statista (2021), <<https://www.statista.com/statistics/268269/top-10-exporting-countries-of-fish-and-fishery-products/>> (August 2023); *Leading Importers of Fish and Fishery Products Worldwide in 2020. Statista (2021), <<https://www.statista.com/statistics/268266/top-importers-of-fish-and-fishery-products/>> (August 2023).**

labor exploitation where crew members are forced to work for long in unsafe conditions, face sexual violence, hunger, or death for failing to comply with the skipper's orders, coercion to conduct illegal, unreported, and unregulated (IUU) fishing, and wage withholding. While forced labor and human trafficking in fisheries and aquaculture is not a new phenomenon³, the problem has been exacerbated by the fact that this industry strongly relies on the supply chains model of production, which allows upstream companies to taking advantage of the opportunity to escape normative regulations by subcontracting the supplying of seafood and fish products to downstream companies operating in Countries with low human rights records, and practicing forced labour or other gross violations of human rights⁴. Violations of some fishers and seafood industry employees – occurring both during the recruiting processes and at the level of working conditions – are so egregious that these abuses have been referred to as constituting ‘modern slavery’⁵.

In the light of this backdrop, the path towards the ‘humanization’ of fisheries and seafood industry has mainly focused its attention on the role of States, and on the measures they are urged to adopt in order cope with these challenges and to discharge their duty to protect human rights of individuals falling within their jurisdiction⁶. Accordingly, widespread analyses have been performed on the obligation to protect, respect and fulfill human rights pending on State, as well as on the role that State actor play in this area. Lesser attention, however, has been devoted to the no less important role played by the private sector. The 2011 UN Guiding Principles on Business and Human Rights (hereinafter, UNGPs) remind us, indeed, that while States have the (positive) obligation to regulate the activities of private sector's actors so that they do not violate human rights⁷, the corporate responsibility to respect (CRtoR) enshrined in the second Pillar of the UNGPs, urges the very same business enterprises – included fisheries and aquaculture industry – to respect human rights in the course of their operations and throughout the entire value chain and to take the necessary measures to prevent their activities from having a negative impact on human rights

³ ILO, *Caught at sea. Forced labour and trafficking in fisheries*, Geneva, 2013.

⁴ In 2015, an investigation of the Associated Press (‘Seafood from Slaves’) unveiled the conditions of several employees in the South-East Asia forced to catch or process seafood that through the supply chains of the major food retailers arrived on worldwide markets. For an analysis see A. BONFANTI, M. BORDIGNON, “‘Seafood from Slaves’: The Pulitzer Prize in the Light of the UN Guiding Principles on Business and Human Rights”, *Global Policy*, 2017, pp. 498-504.

⁵ ILO, *Caught at sea: Forced labor and trafficking in fisheries*, cit. as to the literature see: R. SURTEES, “Trapped at Sea. Using the Legal and Regulatory Framework to Prevent and Combat the Trafficking of Seafarers and Fishers”, *Groningen Journal of International Law*, Vol. 1, No. 2, 2013, pp 96-97.

⁶ G. CATALDI, “Sulla tutela del lavoro in mare con particolare riferimento alle imprese di pesca”, in this *Volume*.

⁷ M. FASCIGLIONE, “Enforcing the State Duty to Protect Under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights: Strasbourg Views”, in A. BONFANTI (ed.), *Business and Human Rights in Europe International Law Challenge*, 2019, pp. 37-47. As far as in general the theory of positive obligations, see R. PISILLO MAZZESCHI, “Responsabilité de l'état pour violation des obligations positives relatives aux droits de l'homme”, in 333 *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 2009, pp. 179-506.

and, if an impact is originated, to mitigate and remedy it⁸. A basic tenet of this framework resides on the request to the companies to perform human rights due diligence (HRDD) with the aim to prevent any negative impact on human rights originated from their activities. Well, to the extent that corporate operations are involved, this framework also applies in relation to the human rights risks associated to the business activities in the fisheries and aquaculture. The objective of these pages is to review, in the light of the Guiding Principles, the scope of the CRtoR in relation to the activities of the companies operating in this industry, and to review the potentials of the recent surge of a regulatory wave on human rights due diligence, aimed at imposing on companies a due diligence obligation in respect to their impact on human rights.

2. The United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights, the Corporate Responsibility to Respect and the Fisheries Industry

The United Nation Guiding Principles on Business and Human Rights (UNGPs), unanimously adopted by the UN Human Rights Council in 2011⁹, are not a legally binding instrument. Nevertheless, they may be regarded as a common global platform for action to secure human rights in the global economy based on three Pillars: *a*) the duty of States to protect against human rights by abuses by third parties, including business enterprises; *b*) the corporate responsibility to respect human rights; and *c*) the need for greater access by victims to effective judicial and non-judicial remedies.¹⁰ Conceptually, the UNGPs are expression of an approach to regulation in the form of a principles-based exercise in polycentric governance. With the term ‘polycentric governance’ Ruggie meant the way forward to systemically advance the cause of human rights in the global economy based on three concurring regulatory systems: public governance encompassing law and policy; corporate governance reflecting risk management; and civil governance reflecting social expectations of stakeholders. This approach stems directly from the acknowledgment that today human rights violations often occur in a context characterized by joint and coordinated, rather than independent, actions from different duty-bearers, and that accordingly, in order to

⁸ As to the notion of ‘impact’ in the UNGPs, a notion broader than the one of ‘violation’, see the analysis of D. BIRCHALL, “Any Act, Any Harm, To Anyone: The Transformative Potential of “Human Rights Impacts” Under the UN Guiding Principles on Business and Human Rights”, in *University of Oxford Human Rights Hub Journal*, Vol. 1, 2019, pp. 120-147.

⁹ Human Rights Council, *Human Rights and Transnational Corporations and Other Business Enterprises*, UN Doc. A/HRC/RES/17/4 of 7 July 2011. The UNGPs rely on the work performed from 2005 - 2011 by John Ruggie, the then special representative of the Secretary-General on human rights and transnational corporations and other business “enterprises”.

¹⁰ Despite their non-binding character, UNGPs constitute the first authoritative global standard on business and human rights. They have been internationally acknowledged and recognized by several States and the major international organizations and institutions, including the European Union and the Council of Europe, as a basis for the development of their own B&HR policies and standards. Bodies charged with policy-setting functions in human rights regional systems in Europe as well as in the Americas and in Africa have endorsed the Guiding Principles in the process of developing regional policy frameworks dealing with the negative effects on human rights of private sector activities.

achieve better protection for individuals and communities against corporate-related human rights harm, each of these governance systems needs to be mobilized and put in compatible directions.

In other terms, on the one hand, States owe a duty to protect human rights from violations occurring in the framework of business activities and they play a crucial role in controlling and supervising corporate activities. As far as fisheries and aquaculture are concerned, this duty means that States have to ensure that business operations in these sectors be not detrimental to human rights. On the other hand, business enterprises of these industries are urged to respect human rights during their operations and throughout the entire value chain, and have to do so, in particular, by performing human rights due diligence. This means taking steps in order to prevent their business activities from having a negative impact on human rights and, if an impact is originated, to prevent, mitigate and remedy it. While companies do not bear direct human rights obligations under traditional international law, the challenges posed by their activities as well as the obstacles encompassing State regulation, are increasingly leading to alternative approaches to hard regulation, traditionally based on legal norms, by emphasizing the role of private sector in the regulatory process.

The solution proposed by the UNGPs' second Pillar relies on the corporate responsibility to respect. Corporate responsibility to respect is a global standard of expected conduct for all business enterprises, including for the companies of fisheries and aquaculture industry. In principle, this responsibility does not entail binding legal obligations for companies and exists independently of States' abilities and/or willingness to fulfil their own human rights obligations, and furthermore does not diminish those State obligations. Corporate responsibility to respect is crystallized in the UNGPs statement that companies "should respect human rights".¹¹ The commitment to respect¹² implies that companies should avoid infringing on the human rights of others and should address adverse human rights impacts with which they are involved. The concept of 'human rights impacts', is one of the core features of the corporate responsibility to respect. Businesses, indeed, bear different degrees of responsibility for those adverse impacts they cause, contribute to, or which are "directly linked to their operations, product or services, by their business relationships"¹³. In

¹¹ UNGPs Principle 11.

¹² UNGPs Principle 16 requires that companies express this commitment in a formal "statement of policy", approved by senior levels, which is publicly available and reflected in policies and procedures of the company. Unilateral voluntary commitments from companies are an example of such statement of policy. This is the case, as for instance, of the Bolton Group, an Italian MNE which is the second largest player in the world in the tuna industry, who has adopted a human rights policy committing itself to uphold "the internationally recognized human rights, as laid out in the Universal Bill of Human Rights and the conventions which it has inspired, such as the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work, the UN Guiding Principles on Business and Human Rights and the United Nations Conventions on the Rights of the Child (UNCRC)" and to perform "due diligence by establishing verification and compliance analysis mechanisms both internally and throughout our supply chain" (*Human Rights Policy, Bolton Group* (2022) <https://www.boltongroup.net/wp-content/uploads/2022/11/Human-Rights-Policy_ENG.pdf> (August 2023), at p. 3)

¹³ UNGPs Principle 13.

particular, the UNGPs requires enterprises to a) avoid *causing* adverse human rights impacts through their own activities (both acts and omissions); b) avoid *contributing to* adverse human rights impacts through their own activities; and c) seek to prevent or mitigate adverse human rights impacts that are *directly linked to* their operations, products or services by their business relationships, even if they have not caused neither contributed to those impacts. According to the UNGPs, a company may cause an adverse impact where its activities (actions or omissions) on their own ‘remove or reduce a person’s (or group of persons’) ability to enjoy a human right, *i.e.* where the company’s activities are sufficient to result in harm. For example, a company who catches or processes seafood – for export through the supply chain to US or EU Countries – subjecting its employees to slavery practices, ‘causes’ an adverse human rights impact. Companies can ‘contribute to’ an adverse impact when their activities (actions or omissions) are combined with those of other actors in ways that cause harm. Contribution may occur where a food retailer of the fisheries supply chain, in order to ensure the quick delivery of some orders placed, encourages one of its suppliers to engage in anti-union behavior in order to face labor relations issues at one of its plants. Finally, ‘linkage’ refers to situations where a company has not caused, nor contributed to, an adverse human rights impact, but there is nevertheless a link between the operations, products or services of the company and that impact *via* company’s business relationships. A situation of linkage may occur, as for instance, where a retailer sells fish or seafood which is caught by one of its supplier along the supply chain by using ships involved in human rights trafficking and labour abuse.

Well, the corporate duty to address negative impact on human rights has direct relevance for companies operating in the fisheries and aquaculture.¹⁴ UNGPs in describing the *ratione personae* scope of application of the corporate responsibility to respect clearly state that this duty applies to all enterprises “regardless of their size, sector, operational context, ownership and structure”. This means that *every company* in *every industry* has to respect human rights within their business activities and that no sector and no company shall be excluded: this responsibility applies fully and equally to all of them¹⁵. In the same vein, in respect to the *ratione materiae* scope of the corporate responsibility to respect, the UNGPs clarify that it potentially applies to all internationally recognized human rights. Indeed, since business enterprises can have with their operations an impact on virtually the entire spectrum of internationally recognized human rights, then their responsibility to respect applies to all such rights. The content of the category of internationally recognized human rights has to be “understood, at a minimum”, as those included in the International Bill of Human Rights as well as those included in the fundamental labour rights set out in the 1998 ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work.¹⁶ In addition, and particularly relevant for the present analysis, is the circumstance that according to

¹⁴ For an analysis concerning, *mutatis mutandis*, the banking sector see J. RUGGIE, *Comments on Thun Group of Banks: Discussion Paper on the Implications of UN Guiding Principles 13 & 17 in a In a Corporate and Investment Banking Context*, 21 February 2017.

¹⁵ UNGP Principle 14 and its Commentary.

¹⁶ UNGPs Principle 12.

UNGPs some human rights may be at greater risk than others in particular *industries* or *contexts*: therefore, in presence of these settings companies have to pay “heightened attention”.¹⁷ Business operations of the fishing industry may originate situations deserving *exactly* such a heightened attention: the risk of involvement in gross human rights violations pertaining to the range of *jus cogens* norms – such as slavery, child labour, etc. –, the circumstance that companies operating in this industry may perform their operations in weak governance, or high-risk, Countries¹⁸, or the fact that they may have business relationships with suppliers and other companies operating therein, impose on corporate actors an increased level of attention, and therefore an increased due diligence duty, as far as the respect of human rights. How to practically realize this objective?

Under the international framework on business and human rights companies have to carry out human rights due diligence (HRDD) in order to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts.¹⁹ Therefore, in order to prevent human rights violations that may be associated to the fishery and aquaculture supply chain, companies of this industry should proactively investigate their own impacts, included those occurring along their supply chains, through a process of human rights due diligence.²⁰ This “consists in an on-going management process that a reasonable and prudent corporation has to undertake in order to meet its responsibility to respect human rights”,²¹ that has to be used to identify, prevent, mitigate and account for how they address their adverse human rights impacts.²² It should include the following four core components: *a)* identifying and assessing actual or potential adverse human rights impacts; *b)* integrating and acting upon the findings; *c)* tracking responses; *d)* communicating how impacts are addressed. Corporate human rights due diligence operates as a risk assessment tool and therefore can be included within broader enterprise risk management systems, provided that it goes beyond simply identifying and managing material risks to the company itself to include risks to rights-holders.²³

¹⁷ See the Commentary to UNGPs Principle 12.

¹⁸ Cfr. *Risk Awareness Tool for Multinational Enterprises in Weak Governance Zones*. OECD, 2006, <www.oecd.org/daf/inv/corporateresponsibility/36885821.pdf> (August 2023)

¹⁹ See Principle 17 of the UNGPs.

²⁰ Of course, where business enterprises have large numbers of entities in their value chains it may be unreasonably difficult to conduct due diligence for adverse human rights impacts across them all. In this case, business enterprises should identify general areas where the risk of adverse human rights impacts is most significant, whether due to certain suppliers’ or clients’ operating context, the particular operations, products or services involved, or other relevant considerations, and prioritize these for human rights due diligence.

²¹ See UN Human Rights Office of the High Commissioner, *The Corporate Responsibility to Respect Human Rights: An Interpretive Guide*, 6 (2012).

²² As far as the nature of the corporate human rights due diligence under the UNGPs, merging the due diligence notion as applied in corporate business practice with the same concept as applied within international human rights law, see M. FASCIGLIONE, “The Enforcement of Corporate Human Rights Due Diligence: From the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to the Legal Systems of the EU Countries”, in *Human Rights and International Legal Discourse*, 2016, vol. 1, pp. 94-116.

²³ Operatively, human rights due diligence should be initiated as early as possible in the development

The relevance of such a process for companies operating in the fisheries supply chain is self-evident. First, companies should identify, assess, and mitigate the actual and potential adverse human rights impacts of their products and services, as well as factories, farms, and corporate offices, and this in respect to their entire supply chain. Second, different actors across the value chain of a given product – such as suppliers, subcontractors, manufacturers, brands, licensees, franchises, retailers, traders, and customers – have a responsibility to address adverse impacts. Yet, corporate due diligence shall apply to all these companies irrespectively, of their dimension, size and the industrial sector of their business. Due diligence processes, in sum, shall cover situations concerning purchasing or the supply of fish and aquaculture products; through these processes companies must demonstrate that they have taken all the appropriate measures to ensure protection of human rights which may be potentially impaired activities of their suppliers. In addition, and an extremely relevant point, a core element of a corporate HRDD practice resides in having in place policies and processes through which companies can ‘know and show’ that they respect human rights in practice. ‘Showing’ involves communication to the public, and providing a measure of transparency and accountability to individuals or groups who may be impacted and to other relevant stakeholders, including investors. By failing in implementing a correct due diligence process, all the enterprises – both contractors and subcontractors – could be held responsible for: improving supply chain transparency; preventing labour contracting abuses; meeting the legal requirements in supplier contracts; establishing a complaint/remediation process and/or a monitoring mechanism; reducing the risk of labour rights violations in all the steps of the seafood supply chain.

3. The ‘Normative Hardening’ of the Corporate Responsibility to Respect and the Human Rights Due Diligence Duty

3.1. Soft Law Initiatives

Despite their original nature of soft law standards, nothing prevents corporate responsibility to respect and corporate human rights due diligence from promoting multistakeholder and other kind of initiatives encompassing private sector, States and actors from the civil society. They may even be the object of “normative hardening” processes *via* national, or supranational, legislation.²⁴ Some interesting recent developments deserve to be mentioned in this respect.

of a new activity or relationship, given that human rights risks can be increased or mitigated already at the stage of structuring contracts or other agreements, and may be inherited through mergers or acquisitions.

²⁴ C. BRIGHT, C. MACCHI, *Hardening Soft Law: The Implementation of Human Rights Due Diligence Requirements in Domestic Legislation*, M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO (eds), in *Legal Sources in Business and Human Rights*, 2020, pp. 218–247.

UNGPs have inspired the 2022 Geneva Declaration on Human Rights at Sea,²⁵ an NGOs-led declaration opened to the endorsement of State actors and private sector, urging States and private companies to take measures to promote respect for human rights, ensure accountability and provide effective remedies with regard any kind of activity at sea. Importantly, the Declaration invites private companies, masters of vessels, security personnel onboard vessels to “recognise and act upon their own roles in the protecting of human rights at sea”²⁶. Promising instruments are under adoption, also, in the framework of FAO, such as, in particular, the Guidance on Social Responsibility in Seafood Value Chains, that will be destined to promote social sustainability in the fisheries and aquaculture value chains, including the recognition and protection of human and labour rights²⁷.

3.2. The Domestic Law Level

In addition, noteworthy normative developments occurred worldwide in several jurisdictions with the introduction of legislations either encouraging or mandating human rights due diligence and reporting. Such national laws, which may apply, of course, also to companies of fisheries and aquaculture industry, are meant, at first, to oblige companies to disclose information in respect to labour issues – or other kind of human rights impact – in the supply chains. These laws have also started to develop some relevant and interesting case law. The 2010 California Transparency in Supply Chains Act²⁸, for instance, has spawned a series of civil litigation suits, with consumers or workers using the legislation for bringing legal actions against companies with the accusation of making misleading public statements on their anti-slavery efforts. The provisions of this Act are at the heart of the *Barber v. Nestlé USA* case in which the American company – along with its local Thai partner (the Thai Union Frozen Products PCL) – were accused of violating consumers’ protection statutes by failing to disclose information on the use of forced labour for catching some ingredients of their pet food products. While the US California District Court deemed that the respondent had complied with the California Transparency Supply Chain Act that required a minimal disclosure on supply chain operations²⁹, in November 2015 Nestlé

²⁵ Human Rights at Sea, Geneva Declaration on Human Rights at Sea, 2022 (<https://www.human-rightsatsea.org/GDHRAS>, August 2023).

²⁶ *Ibid.* p. 4.

²⁷ In 2018, at the 33rd Session of the FAO Committee on Fisheries (COFI), Member Countries decided to develop a guidance on social sustainability in cooperation with relevant stakeholders, including industry and fish workers’ associations, and building on the experience of the OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains. The issue of social conditions and decent work was discussed for the first time at the 16th Session of the FAO COFI Sub-Committee on Fish Trade with full consensus among Member Countries about the importance and relevance of human and labour rights. On this issue, see: M. TOUSSAINT, A. LEM, “Guidance on social issues relative to human and labour rights in fisheries and aquaculture value chains”, in *FAO Aquaculture Newsletter*, August, 2019, p. 56.

²⁸ *California Transparency in Supply Chains Act 2010* (US), s 1714.43(a)(1). As to the literature, see Benjamin T Greer and Jeffrey Purvis, ‘Corporate Supply Chain Transparency: California’s Seminal Attempt to Discourage Forced Labour’ (2016) 20 *The International Journal of Human Rights*, p. 55-77.

²⁹ See *Barber v. Nestle USA, Inc.* 154 F. Supp. 3d 954 (C.D. Cal. 2015), judgment of 9 December

released a public statement admitting they had found forced labour in their supply chains in Thailand, involving their local subcontractor Fancy Feast Pet Food³⁰.

On the other side, the 2015 UK Modern Slavery Act – inspired by the California Act – focuses both on the prevention and prosecution of modern slavery and the protection of workers. The UK Act provides for corporate accountability for slavery and labour abuses in all the supply chains. All the businesses with a turnover of £36 million or more – including their good and service suppliers in the UK – are requested to publish online an annual report or a statement on slavery and trafficking, including all the steps taken by the company for ensuring labour safety in their operations. If the company fails in the information disclosure, it may be fined or required to comply with by a Court injunction. The new legislation applies also to foreign companies and subsidiaries that ‘carry on a business’ in the UK³¹.

Turning to the European regional level several States have adopted legislations establishing overarching mandatory human rights due diligence. Some of these legislations only apply to specific sectors such as conflict minerals, or child labour issues, while others have a larger scope and apply horizontally across human rights issues and across sectors. Noteworthy examples include the laws enacted in France, the Netherlands, Switzerland, Norway and Germany. To the extent that companies of fisheries and aquaculture industry meet the conditions established by these laws as far as their personal scope of application, human rights due diligence obligations fixed therein apply also to such companies.

The French law on the *devoir de vigilance* of Parent Companies was adopted on 21 February 2017, and enacted on 27 March 2017³². It imposes an obligation of vigilance – an obligation of means, and not of results³³ – on companies incorporated or registered in France for two consecutive fiscal years that either employ at least 5,000 people themselves and through their French subsidiaries or employ at least 10,000 people themselves and through their subsidiaries located in France and abroad. Corporations covered are limited to large corporations and their business partners. Under the law corporations have to elaborate, disclose and implement a vigilance plan that should cover risks and serious harms linked to a corporation, its controlled subsidiaries, and suppliers with which the corporation maintains an established commercial relationship. The plan shall include ‘reasonable vigilance measures to adequately

2015.

³⁰ See *The Guardian*, (2016), <<https://www.theguardian.com/sustainable-business/2016/feb/01/nestle-slavery-thailand-fighting-child-labour-lawsuit-ivory-coast>> (August 2023).

³¹ See *Modern Slavery Act 2015*, <<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/30/contents/enacted>> (August 2023).

³² *Loi No. 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*. As to the contents, the civil liability regime and the other enforcement measures fixed by the law, see S. BRABANT, E. SAVOUREY, “French Law on the Corporate Duty of Vigilance. A Practical and Multidimensional Perspective”, in *Revue internationale de la compliance et de l'éthique des affaires – Dossier thématique, supplément à la semaine juridique entreprise et affaires*, n° 50, 14 december 2017.

³³ See S. DEVA, “Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rightsholders?”, in *Leiden Journal of International Law*, 2023, pp. 389-414, at 407.

identify risks and prevent serious violations of human rights and fundamental freedoms, risks and serious harms to health and safety and the environment'. In other words, while the reach of the French law is narrow its ambit is quite wide, covering risks not only to human rights but also to occupational health and safety, as well as the environment. Companies are committed to adopt a vigilance plan whose measures are broadly comparable to the four-step due diligence process under the UNGPs. As far as enforcement and access to remedy are concerned, the French law provides for a two-tiered mechanism: any interested party can seek an injunction from the court to order the corporation to comply with the law; and may seek for damages for the corporation's failure to comply with its vigilance obligation causing a preventable harm.

The Dutch Child Labour Due Diligence Law, adopted in 2019, is meant to address child labour in supply chains of those companies selling or supplying goods or services to the end users in the Netherlands³⁴. The law, which only focuses on child labour, has a very extensive reach as it applies to all business enterprises – fisheries and aquaculture companies included – selling or supplying goods or services to the end-users in the Netherlands. The law requires all covered enterprises to adopt and implement a due diligence plan if there is a 'reasonable suspicion' that the supplied goods or services have been produced using child labour. Companies are also required to prepare a statement concerning the investigations carried out and the measures adopted under the plan. The supervisory mechanism established by the law provides both a monitoring system entrusted to a supervisory authority and a sanctioning mechanism designed to ensure compliance with the due diligence duty. The supervisory authority has the power to impose sanctions on companies for non-compliance and to receive claims from the victims seeking for damage compensation. However, this legislation is still not into force, and in 2021 the Dutch Parliament announced the inception of the process towards a comprehensive due diligence Act (the Responsible and Sustainable International Business Conduct Act) that, once adopted, will repeal the 2019 legislation.

Turning to Switzerland, the Swiss Human Rights Due Diligence Legislation, entered into force in 2023 as a consequence of the former Responsible Business Initiative's rejection, takes the form of a modification of the Swiss Code of Obligations and of the Swiss Criminal Code. Rather than imposing a general due diligence obligation across all sectors and issues, the new law introduces general reporting obligations and specific conflict minerals and child labour due diligence obligations. In addition, it does not introduce new provisions on the legal liability of companies for the harm caused by a subsidiary or a supplier. Accordingly, selected large Swiss corporations (those with at least 500 employees and a minimum turnover of CHF20 million, or a minimum turnover of CHF40 million) are required to report on 'environmental, social and labour-related issues as well as on human rights and measures against corruption'. Corporations with their registered office, central administration or principal place of business in Switzerland are required to conduct due diligence in

³⁴ See, *Netherlands Kamerstukken I*, 2016/17, 34 506, A ("Dutch Child Labour Due Diligence Law").

two situations: if they import or process above a certain threshold ‘minerals or metals in Switzerland, containing tin, tantalum, tungsten or gold originating from conflict affected and high-risk areas’; and if they sell goods or services in Switzerland with ‘reasonable grounds to suspect that they were produced with child labour’. In this second case, and provided they fall within the subjective scope of the law, also business enterprises of the fisheries and aquaculture fall within the reach of the Swiss legislation³⁵.

Germany and Norway are the last two European states to having adopted, both in 2021, legislations establishing human rights due diligence obligations for the private sector. The German Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains³⁶ applies to all companies which have their central administration, principal place of business, administrative headquarters or statutory seat in Germany provided they have at least 3,000 employees. It also applies to foreign corporations with a domestic branch if they have 3,000 employees. Concerned enterprises are required to conduct due diligence in relation to human rights risks concerning all listed international human rights and environmental rights. The due diligence obligations extend to enterprises’ own activities as well as the activities of their direct and indirect suppliers necessary to product or provide services. The covered enterprises are expected to conduct due diligence in an ‘appropriate manner’ which is determined based on the nature and extent of their activities, their ability to influence the conduct of their business partners, the severity of the violation, and the nature of the causal contribution of the enterprise. As far as access to remedy, the German law requires the interested companies to put in place an ‘appropriate internal complaints procedure’ to enable affected rightsholders to report risks and violations linked to their business activities as well as of their direct suppliers. The law provides only for financial penalty and administrative fines being imposed by the Federal Office for Economic Affairs and Export Control, while any liability under civil law is foreseen by the law. Provided that they meet the subjective scope of the German legislation, also business enterprises of fisheries and aquaculture industry fall within its ambit of application.

The Norwegian law³⁷ seeks to ‘promote enterprises’ respect for fundamental human rights concerning the production of goods and the offering of services with specific emphasis on the protection of decent working conditions – meant as those jobs that safeguards fundamental human rights as well as health, safety and environment in the workplace and provides a living wage. The legislation also aims to ensure the

³⁵ See N. BUENO, C. KAUFMANN, “The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics”, 2021, in *Business and Human Rights Journal*, pp. 542-549.

³⁶ See *Act on Corporate Due Diligence Obligations in Supply Chains (Lieferkettengesetz)*, BGBl I 2021, 2959, <www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Internationales/act-corporate-due-diligence-obligations-supply-chains.pdf> (August 2023).

³⁷ Act relating to enterprises’ transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions, LOV-2021-06-18-99, <www.lovdato.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99#:~:text=%20The%20Act%20shall%20promote%20enterprises,fundamental%20human%20rights%20and%20decent> (August 2023).

general public access to information regarding how companies address adverse impacts on fundamental human rights and decent working conditions. It fixes for companies a due diligence duty in accordance with the OECD Guidelines for Multinational Enterprises that extends to all the business operations of the enterprise, its supply chains and business partner as well. In respect to access to remedy and corporate accountability, the Consumer Authority may issue prohibitions and orders to ensure compliance with various provisions related to due diligence. The law, also, provides for enforcement penalties in case of non-compliance with such orders. Beyond these administrative enforcement tools, the Norwegian law contains no express provisions for civil or criminal liability of enterprises for not conducting HRDD at all or conducting it inadequately. The law applies to larger business enterprises that are resident in Norway and offer goods and services in or outside Norway, as well as to larger foreign enterprises that offer goods and services in Norway and are liable to pay tax to Norway. Section 3 of the law provides that the terminology ‘larger enterprises’ means “enterprises that are covered by Section 1-5 of the Accounting Act or which satisfies two of the following three conditions: sales revenues of NOK70 million, balance sheet total of NOK35 million, and average number of employees in the financial year is 50 full-time equivalent”. Accordingly, business enterprises of fisheries and aquaculture meeting this dimensional requirement fall within the provisions of the Norwegian law.

3.3. The European Union Law level: the Proposal of Corporate Sustainability Due Diligence

The European Union has started to play a vanguard role in respect to the legal harmonization of member States law with the objective of ‘humanizing’ the business activities of the EU corporate sector both *via* corporate reporting and transparency and through mandatory corporate human rights due diligence³⁸. The EU Directive 2014/95 on Disclosure of Non-Financial Information also falls into the category of mandatory disclosure laws. Large enterprises must include a non-financial statement containing information about the development, performance, position, and impact of their activity relating to employee matters, among several other elements.³⁹ Notably, enterprises have to report the risks of adverse impact stemming not only from its own

³⁸ The EU has also started the legislative path for establishing a general EU ban on goods made using forced labour. On 14 September 2022, indeed, the Commission presented a proposal for a regulation to prohibit products made using forced labour, including child labour, on the internal market of European Union (EU). The draft legislation, which fits into the EU efforts to promote decent work worldwide, covers all products made available within the EU market, meaning both products made in the EU for domestic consumption and for export, and imported goods. The provisions of the proposal would apply to products of any type, including their components, regardless of the sector or industry. Fisheries and aquaculture products should be covered by the ban. See N. Perrone, “Il ruolo dei privati per una pesca più sostenibile: lo strumento della due diligence nel quadro della regolamentazione UE”, in this Volume.

³⁹ Parliament and Council Directive 2014/95/EU of 22 October 2014 amending Directive 2013/34/EU as regards disclosure of non-financial and diversity information by certain large undertakings and groups [2014] OJ L.330/1, art 19a(1) (Non-Financial Disclosure Directive).

activities, but also from those linked to its operations, products, services and business relationships, including its supply and subcontracting chains,⁴⁰ thus in line with the requirements fixed by the UNGP. However, companies falling within the scope of the Directive are not required to implement policies in relation to those matters: they must only provide a clear and reasoned explanation for not doing so.⁴¹ The narrow subjective scope of application of the directive and the growing demand, especially from investors and civil society organizations, for greater and more meaningful information on the social and environmental performance and impacts of companies' operations, has prompted the European Commission to explore avenues for reinforcing the European legal framework. This activity has led to the adoption of a new piece of legislation, the Directive on Corporate Sustainability Reporting, which modernizes and strengthens the European rules on social and environmental information – human rights impact included – that have to be disclosed by companies, applying them to a broader group of large companies, as well as listed SMEs. In light of the new directive, which entered in force in 2023, about 50,000 European companies, including companies from fisheries and aquaculture industry, will be required to report on sustainability.

Turning to the establishment of human rights due diligence obligations for corporate actors, on 29 April 2020 the European Justice Commissioner, Didier Reynders, announced the intention of the European Commission to fix new rules on mandatory corporate human rights and environmental due diligence.⁴² Two years later, on 23 February 2022, the Commission released its proposal for a corporate sustainability due diligence directive (CSDDD)⁴³. The proposal sets out obligations for companies regarding adverse impacts on 'actual and potential' human rights and the environment, with respect to their own operations, the operations of their subsidiaries, and the value chain operations carried out by entities with which the company has a business relationship. The proposal would introduce mandatory human rights and environmental due diligence (mHREDD); this obligation would be applied to a wide range of business enterprises – with the exception of SMEs, which would be excluded by the scope of application – doing business in the EU market, to their own

⁴⁰ *Ibid* Art. 19a(1)(d) and preamble, para 8.

⁴¹ *Ibid* Art. 19a(1).

⁴² In March 2021 the European Parliament adopted the resolution with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability containing the proposal for a draft text of an European directive on corporate due diligence and corporate accountability (European Parliament, *Corporate due diligence and corporate accountability European Parliament resolution of 10 March 2021 with recommendations to the Commission on corporate due diligence and corporate accountability*, (2020/2129(INL), 10 March 2021).

⁴³ See Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, COM(2022)71 final, 23 February 2022. As to the literature, see R. GRECO, "Corporate Human Rights Due Diligence and Civil Liability: Steps Forward Towards Effective Protection?", in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2023, p. 5-34; S. BRABANT, C. BRIGHT, N. NEITZEL D. SCHÖNFELDER, *Due Diligence Around the World: The Draft Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (Part 1)*, in *VerfBlog*, 15 marzo 2022; Id., *Due Diligence Around the World: The Draft Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (Part 2)*, *VerfBlog*, 16 marzo 2022.

operations, to their subsidiaries and to their value chains, as well. The text of the draft directive as it stands now is the result of the proposal originally filed by the Commission and of the amendments tabled by the European Council in 2022 in its ‘general approach’ and by the European Parliament in 2023⁴⁴.

The proposal released by the Commission restricted the personal scope of the new rules to: a) EU limited liability companies with more than 500 employees and more than 150 million in net turnover worldwide; b) other limited liability companies operating in defined high-impact sectors⁴⁵, with at least 250 employees and at least 40 million in net turnover worldwide; c) Non-EU companies performing business activities in the EU, with a threshold for turnover generated in the EU aligned with points under a) and b). The amendments proposed by the European Parliament in 2023 would significantly enlarge this scope by lowering the relevant employee and turnover thresholds, and abandoning the concept of high-impact sectors⁴⁶. Ultimately, under the amendments of the Parliament the new legislation would apply to: a) companies formed under EU legislation with 250 employees or more, and a turnover of €40 million or over; and companies that are the ultimate parent company of a group with at least 500 employees, generating over than €150 million in net worldwide turnover; b) for companies formed under legislation of a third country, the rules would apply to companies with a turnover higher than € 150 million if at least €40 million was generated in the EU, including turnover generated by third party companies with whom the company and/or its subsidiaries has entered into vertical agreement in the Union in return for royalties; and companies that are the ultimate parent company of a group with at least 500 employees, and with a group turnover as defined in the previous point.

In order to comply with the corporate due diligence duty, companies would need to implement due diligence processes which are substantially in line with international standards and namely the UNGPs and the OECD Guidelines⁴⁷. Companies

⁴⁴ See: Council of the European Union, *Proposal for a Directive of The European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 - General Approach*, 30 November 2022; European Parliament, *Amendments adopted by the European Parliament on 1 June 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937*, (COM(2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD)), 1 June 2023

⁴⁵ Art. 2.1(b) identifies the following sectors as having a high-impact: i) the manufacture of textiles, leather and related products (including footwear), and the wholesale trade of textiles, clothing and footwear; ii) agriculture, forestry, *fisheries* (including *aquaculture*), the manufacture of food products, and the wholesale trade of agricultural raw materials, live animals, wood, food, and beverages; iii) the extraction of mineral resources regardless from where they are extracted (including crude petroleum, natural gas, coal, lignite, metals and metal ores, as well as all other, nonmetallic minerals and quarry products), the manufacture of basic metal products, other non-metallic mineral products and fabricated metal products (except machinery and equipment), and the wholesale trade of mineral resources, basic and intermediate mineral products (including metals and metal ores, construction materials, fuels, chemicals and other intermediate products).

⁴⁶ See Amendments adopted by the European Parliament on 1 June 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, *cit.*

⁴⁷ OECD, *Guidelines for Multinational Enterprises on Responsible Business Conduct*, adopted on

would be asked to carry out a due diligence policy that should be proportionate and commensurate to the likelihood and severity of their potential adverse impact, as well as their specific circumstances and risk factors, particularly their sector and location of activity, the size and length of their value chain, the size of the company, its capacity, resources and leverage. In identifying and assessing actual and potential adverse impacts, companies would be asked to identify individual higher risk business relationships. In addition, the new rules would impose companies to take appropriate measures, by using or increasing the company's leverage with responsible parties to seek to prevent or mitigate the potential adverse impact and to influence the entity causing the impact. The concepts of prioritisation (prioritising potential and actual adverse impacts) according to the severity and likelihood of impacts, and of remediation (remediating actual adverse impacts) would be added to the due diligence actions, and to the actions to bring actual adverse impacts to an end. Under articles 17-21 Member states would be required to designate one or more bodies to supervise national compliance with the obligations laid down in the proposed directive. These supervisory authorities should have adequate powers and resources to carry out the tasks assigned to them under the new directive, including the power to request information and carry out investigations related to compliance with the obligations. They would be able to initiate an investigation on their own motion or on the grounds of substantiated concerns submitted by any natural or legal person. Administrative sanctions would be determined by each Member State and enforced by the supervisory authorities. A European network of supervisory authorities would be established to facilitate cooperation, coordination and alignment. Under articles 22, 23, 27, companies would be held liable for damage if they fail to comply with obligations to prevent, mitigate, minimise or put an end to potential adverse impacts, or if this failure gives rise to an adverse impact that could otherwise have been avoided.

As far as fisheries and aquaculture industry, they are fully concerned by the draft directive. In the first place, it is worth reminding that the Commission considered this industry among the high-risk sectors for which lower employee and turnover thresholds had to be applied. The abandonment by the European Parliament of the high-risk sector approach would not affect the relevance of the proposed new rules for this industry, due to the substantial enlargement of the thresholds concerning the personal scope. In the second place, even where they would not fall within the employee and turnover thresholds, and even where they would be excluded by the scope of the new rules due to their status of SMEs, companies of the fisheries and aquaculture might be affected by its provisions in their capacity as contractors or subcontractors to companies that fall within its scope. The draft directive, indeed, has been structured by the Commission around a cascading accountability mechanism activated through the use of contractual clauses. Under this mechanism, the due diligence duty incumbent on the lead company may explain effectiveness throughout the entire value chain thanks to the faculty recognised to the lead company to require, through the stipula-

tion of specific contractual clauses with business partners, suitable guarantees regarding compliance with its code of conduct and due diligence prevention plan⁴⁸.

3.4. From Law to Practice: Recent Case Law Concerning Fisheries and Maritime Sector

Summing up, fisheries and aquaculture business enterprises have to be prepared to performing human rights due diligence and to find ways to prevent, mitigate and redress the adverse human rights impacts of their operations worldwide. Absolving human rights – or environmental – due diligence duty will help companies of this industry in satisfying, in the first place, mandatory legislations that have been adopted, or are under adoption, both at national level and at supranational level. In the second place, absolving due diligence duty will be increasingly necessary for avoiding incurring in civil litigations brought before courts by individuals or communities who have been adversely affected by negligent conducts of companies during their business activities. Various cases illustrate this point.

The protection of subsistence rights of fishermen communities is at the heart of the lawsuit against Anglo-Dutch company Shell for the negative impact of its activities in Nigeria. Members of the Bodo community, indeed, brought a civil action against Shell before London High Court seeking compensation for two oil spills, which occurred in 2008 and 2009 in the Niger Delta. The 15,000 plaintiffs asked for compensation for losses suffered to their health, livelihoods and land, and they asked for clean-up of the oil pollution. In 2014, four months before the case was due to be heard it court, and following the preliminary decision in which the court had established that Shell could have been held responsible for spills from their pipelines if it had been ascertained the company's failure to take reasonable measures to protect them from malfunction or from oil theft, the case was settled out of court⁴⁹.

In the same vein, the UK based company Vedanta Resources Plc and its Zambian subsidiary Konkola Copper Mines (KCM), have been brought before UK courts by 1826 plaintiffs for the damages caused to their lands and water resources from copper mining effluent. The applicants claimed, in particular, that KCM's Nichanga Copper Mine activities had polluted the water, they utilized for drinking, washing, bathing and irrigating, and that this had affected their health causing illnesses and permanent injuries. Villagers who ate polluted fish from the river fell ill and had suffered permanent

⁴⁸ See Art. 7(2). The Parliament amendments have tried to circumscribe the automatic shifting of responsibility from the lead company to business partners entailed by this mechanism, which seems to be inconsistent with international standards. As far as this contractual cascading mechanism, see L. VALLE, M.C. MARULLO, "Contract as an Instrument Achieving Sustainability and Corporate Social Responsibility Goals", in *International Community Law Review*, 2022, pp. 100-123.; V. ULFBECK, O. HANSEN, A. ANDHOV, "Contractual enforcement of CSR clauses and the protection of weak parties in the supply chain", in V. ULFBECK, A. ANDHOV, K. MITKIDIS (eds.), *Law and Responsible Supply Chain Management: Contract and tort Interplay and Overlap*, New York-London, 2019, p. 47 ss.

⁴⁹ Leigh Day "Shell – Bodo", <https://www.leighday.co.uk/news/cases-and-testimonials/cases/shell-bodo> (August 2023).

internal injuries. In addition, since fishing was the main economic activities of the villagers, the pollution also affected people's earnings. In April 2019, four years after the case was brought to court, the Supreme Court, reversed the Court of Appeals' decision and by rejecting corporate defendants' contrary exceptions, ruled that the case against KMC and its parent company Vedanta could be heard by the English courts⁵⁰.

In an another interesting case, finally, the UK Courts have explicitly recognised that the lack of diligence may entail the direct liability of a company for the damages in the value chain arising from the activities of an enterprise linked to the former by a contractual relationship. In *Maran*, indeed, UK courts had been seized for ascertaining the liability of a UK based shipping company for the death of a worker at a Bangladeshi shipyard run by a Bangladeshi operator who had been contracted by the defendant company to dismantle a ship, but whose work safety standards were notoriously poor. The shipping company, therefore, had been sued for failing to check and monitor the contractor's working conditions, for example, by requiring specific guarantees on safety conditions. In acknowledging the lack of diligence on the part of the shipping company, the UK Courts have affirmed the principle that enterprises conducting their business activities in situations where it is foreseeable that environmental or human rights violations might occur, owe a duty of care to individuals who are under the risk of violations, even where these violations occur within business relationships with third parties⁵¹.

4. Conclusions

Twelve years have passed since the adoption of UN Guiding Principles on business and human rights and corporate due diligence jargon has become a common language in the business and human rights realm. Due diligence has become, also, an important instrument in the hand of states to discharge their duty to protect human rights under the first Pillar. Of course, while this is a significant achievement to fill in the gaps of protection generated by the globalization forces, human rights due diligence however, "should not be seen as a panacea to either prevent human rights abuses or hold businesses accountable"⁵². The risk there is, indeed, to generate "false perceptions of change, without making any substantial positive impact on the situation of rightsholders on the ground"⁵³, which is the main goal of any legal system aimed to protect human rights.

Such risk, however, does not lessen the need for more effective binding domestic and international mandatory human rights and environmental due diligence laws. Voluntary measures have revealed their inability in addressing the adverse impact of

⁵⁰ *Vedanta Resources PLC and another v Lungowe and others* [2019] UKSC 20. Ultimately, the case was settled out of Court with an agreement among the parties.

⁵¹ *England and Wales Court of Appeal (Civil Division), Hamida Begum (on behalf of Md Khalilmollah) v. Maran (Uk) Limited*, 10 March 2021, [2021] EWCA Civ 326.

⁵² S. DEVA, "Mandatory human rights due diligence laws in Europe: A mirage for rightsholders?", *cit.*, at 413.

⁵³ *Ibid.*

businesses on human rights, labour exploitation, the climate and biodiversity crisis, and the increasing levels of inequality. Twelve years after the adoption of the UNGPs by the UN Human Rights Council, only a rather low percentage of companies have taken adequate measures to undertake human rights due diligence processes in line with international responsible business conduct standards. The regulatory space must therefore be reinforced and must focus on comprehensive mandatory measures to foster sustainable and responsible corporate behaviour that leads to the protection of the most vulnerable and adversely affected rights holders. What is needed, therefore, is more regulatory tools, more precise, more inclusive and more apt to taking into account the different socioeconomic realities stemming from different areas of the world. It should be avoided, in sum, human rights and environmental due diligence laws contradicting or overlapping each other, displaying inconsistencies and ambiguities and undermining their own effectiveness. In addition, and second element of such strengthened regulatory framework, it is necessary an adequate and effective regulation of supply chains. Their rise and consolidation, which are the result of the States' competition to attract foreign investments and of the structure and functioning of international economic law, is at the origin of the adverse corporate impact on the protection of human rights and the environment, and of the neglect of avenues for redress and accountability for those affected. The recent normative trend in supply chain regulation we have assisted to during last years is an important, but not sufficient, step in the right direction. Home states regulation alone does not suffice *per se*, and the time has come that the efforts be headed towards regulatory measures involving also Host states. Mandatory regulation adopted from states of Global South might be of course, a positive element, but still only "a second best"⁵⁴ option to a robust multilateral substantive treaty on business and human rights, the only path apt to assuring "homogeneity in regulatory approaches to transnational business activities regardless of where they are from"⁵⁵ and to inducing real and effective behavioural change in business enterprises, particularly in the lower tiers of supply chains.

⁵⁴ D. BOSE, "Decentring Narratives around Business and Human Rights Instruments: An Example of the French Devoir de Vigilance Law", in *Business and Human Rights Journal*, 2023, pp. 18-42, at 42.

⁵⁵ H. CANTÙ RIVERA, C. PÉDAMON., *Business and human rights | White Paper*, n. 8, Paris, 2023, p. 69.

IL RUOLO DEI PRIVATI PER UNA PESCA PIÙ SOSTENIBILE: LO STRUMENTO DELLA *DUE DILIGENCE* NEL QUADRO DELLA REGOLAMENTAZIONE UE

Nadia Perrone*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La regolamentazione per una pesca sostenibile a livello internazionale ed europeo. – 3. Il codice PAS 1550:2017: il processo di *due diligence* elaborato dai privati per contrastare la pesca INN. – 4. *Due diligence* quale strumento dei privati per contrastare la violazione dei diritti umani: l'esperienza in alcuni stati membri e le nuove prospettive dell'UE – 5. Nuove prospettive nella direttiva UE sulla *corporate sustainability due diligence*. – 6. La proposta di regolamento UE che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

La *COFI Declaration for Sustainable Fisheries and Aquaculture* del 2021¹ ha riconosciuto l'importanza della pesca e dell'acquacoltura nella lotta alla povertà, fame e malnutrizione. In generale, è stata affermata l'importanza di tale settore commerciale anche in considerazione della capacità di adattamento ai cambiamenti climatici e dell'impegno per la sostenibilità². La Dichiarazione ha, inoltre, presentato i mutamenti avvenuti nei 25 anni trascorsi dall'adozione del *Code of Conduct for Responsible Fisheries* della FAO³: l'aumento del consumo dei prodotti ittici del circa il 40% rispetto al 1995; il passaggio dalla cattura alla cultura, con una produzione dell'acquacoltura del 200% maggiore; l'impiego di 58.5 milioni di persone nel solo settore primario. Di fatto, l'acquacoltura è diventato il settore di produzione alimentare in più rapida crescita a livello globale, dimostrandosi essenziale per la sicurezza alimentare e nutrizionale.

Proprio per il ruolo che il settore della pesca potrà ricoprire nel prossimo futuro, si rivela di fondamentale importanza un'adeguata regolamentazione che sappia garantirne la sostenibilità di tipo sociale e ambientale. Il presente contributo sposta la prospettiva dagli obblighi degli Stati a quelli dei privati, e si propone di analizzare l'avanzamento della disciplina riguardante la *due diligence* delle imprese e suoi effetti in termini di maggiore sostenibilità del settore ittico.

Si inizierà con una breve analisi della regolamentazione elaborata a livello internazionale ed europeo circa una delle principali problematiche di tale settore, la pesca

* Università del Salento, Dottoranda di ricerca in "Diritti e Sostenibilità". Lo studio è aggiornato ad agosto 2023.

¹FAO., *2021 COFI Declaration for Sustainable Fisheries and Aquaculture*, Rome, 2021. Disponibile su: <<https://doi.org/10.4060/cb3767en>>

² *Ibid.*, p. 7.

³FAO., *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, Rome, 1995. Disponibile su: <<https://www.fao.org/3/v9878e/v9878e.pdf>>

INN (Sezione 2); di seguito, si passerà allo studio di uno strumento di rendicontazione, il “PAS 1550:2017”, elaborato dai privati per i privati, al fine verificare che nella propria catena di approvvigionamento non vi siano rischi di tale tipo di pesca illegale (Sezione 3); a questo punto, si esaminerà il quadro giuridico in continua evoluzione nel contesto dell’Unione Europea, che vede la *due diligence* al centro sia di leggi nazionali, che di direttive e regolamenti europei, volti a contrastare le violazioni dei diritti umani e delle norme sull’ambiente da parte dei privati (Sezione 4); successivamente, si procederà con un’analisi dettagliata della nuova Proposta di Direttiva UE in materia di *Corporate Sustainability Due Diligence*, al fine di prospettare l’impatto che la sua adozione potrebbe avere rispetto all’attività della pesca e al commercio dei prodotti ittici (Sezione 5); allo stesso modo, ci si soffermerà sulla Proposta di Regolamento che bandisce dal mercato dell’Unione Europea i prodotti derivati dal ricorso al lavoro forzato, al fine di comprendere in che modo i prodotti ittici possano essere inclusi nel suo ambito di applicazione (Sezione 6); Si concluderà con delle osservazioni complessive circa l’impatto della *due diligence* d’impresa sulla maggiore sostenibilità nel settore della pesca e con l’auspicio che il Legislatore europeo possa meglio chiarire nei due atti in corso di formazione il ruolo di tale categoria commerciale.

2. La regolamentazione per una pesca sostenibile a livello internazionale ed europeo

La sfida della sostenibilità per il settore della pesca appare essere tra le più importanti, considerato che il 34,2 % degli stock ittici monitorati dalla FAO sono *overfished*, ossia pescati oltre i limiti biologici sostenibili⁴. Nel *The State of World Fisheries and Aquaculture*⁵ del 2022, la FAO ha prospettato una nuova strategia, la c.d. *Blue Transformation*, che consentirebbe di affrontare sia la sfida della sicurezza alimentare⁶ che della sostenibilità ambientale. Per la trasformazione blu è richiesto un impegno da parte dei governi, del settore privato e della società civile per massimiz-

⁴ FAO., *The State of World Fisheries and Aquaculture 2020. Sustainability in action*, Rome, 2020. Disponibile su: <<https://doi.org/10.4060/ca9229en>>

⁵ FAO. 2022. *In Brief to The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation*. Rome, FAO. <<https://doi.org/10.4060/cc0463en>>

⁶ Per “sicurezza alimentare” si intende la possibilità per chiunque, in qualsiasi momento, di poter fisicamente, socialmente ed economicamente accedere a cibo sufficiente, sano e nutriente, che sia in linea con i propri bisogni e con le proprie preferenze, per una vita attiva e sana. (FAO, *Trade reforms and food security, conceptualizing the Linkages*, 2003, capitolo 2, disponibile al link: <https://www.fao.org/3/y4671e/y4671e06.htm>). In questo senso, *The State of World Fisheries and Aquaculture* della FAO attribuisce ai prodotti ittici un ruolo cruciale, non solo per l’apporto di proteine, ma anche per il suo contenuto di acidi grassi omega 3 (p. 7). Inoltre, un maggiore e migliore accesso a tale tipologia di alimenti è ritenuto possibile grazie all’acquacoltura, che dovrà essere estesa ed intensificata al fine di soddisfare la crescente domanda a livello globale (p. 21).

zare le opportunità offerte dalla pesca e dall'acquacoltura, anche nell'ottica della realizzazione degli obiettivi dell'agenda 2030⁷.

In tale contesto si è collocata la discussione a livello internazionale circa la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata ("INN"), ossia condotta in violazione di leggi nazionali ed internazionali e senza che sia stata segnalata alle autorità competenti. Tale tipologia di pesca costituisce un'importante minaccia per l'ecosistema marino, essendo in grado di minare i sistemi di gestione della pesca sostenibile definiti a livello nazionale e regionale, impattando negativamente sulla conservazione della biodiversità marina, e creando una concorrenza sleale rispetto ad imprese locali di piccole dimensioni, specie in paesi in via di sviluppo⁸. Pertanto, nel 2001, la FAO ha elaborato l'*International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*⁹, uno strumento volontario che si rivolge agli Stati al fine di promuovere l'attuazione di misure in grado di prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca INN. In particolare, nel testo ci si concentra sulle responsabilità dello Stato costiero, dello Stato di bandiera, dello Stato di approdo, sulla definizione di misure commerciali a livello internazionale e sulla formazione di organizzazioni regionali di gestione della pesca.

Anche l'Unione Europea è intervenuta nella regolamentazione di tale pratica commerciale illegale con il Regolamento 1005/2008¹⁰, riconoscendo il proprio importante ruolo, in quanto principale mercato e primo importatore mondiale di prodotti di pesca, e ritenendo pertanto necessaria l'elaborazione di un nuovo regime di controllo della catena di approvvigionamento per i prodotti di pesca importati dalla Comunità¹¹. Riprendendo la definizione di pesca INN fornita dall'*International Plan of Action* della FAO, il Regolamento ha affermato che un peschereccio debba ritenersi coinvolto in tale attività illecita se, ad esempio, non possiede una valida licenza di pesca, non rispetta gli obblighi in materia di registrazione o dichiarazione dei dati

⁷ Assemblea Generale delle Nazioni Unite, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 25 ottobre 2015, A/RES/70/1, disponibile su: <<https://www.refworld.org/docid/57b6e3e44.html>>. In particolare, la pesca e l'acquacoltura contribuiscono all'obiettivo 14, riguardante la conservazione e l'utilizzazione in modo durevole di oceani, mari e risorse marine per uno sviluppo sostenibile.

⁸ D.J. AGNEW, J. PEARCE, G. PRAMOD, T. PEATMAN, R. WATSON, JR. BEDDINGTON, "Estimating the Worldwide Extent of Illegal Fishing", *Plos One*, 2009. Disponibile: <<http://doi:10.1371/journal.pone.0004570>>.

⁹ FAO., *International Plan of Action to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing*, Rome, 2001.

¹⁰ Consiglio dell'Unione Europea, Regolamento 1005/2008: regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, 29 settembre 2008. Disponibile su: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=celex:32008R1005>>. Per un'analisi del Regolamento si veda: M. TSAMENYI, "The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: an International Fisheries Law Perspective", *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2010, p. 5-31; C. ELVESTAD, "Implementing the EU-IUU Regulation: Enhancing Flag State Performance Through Trade Measures", *Ocean development and international law: the journal of marine affairs*, 2015, p. 241-255.

¹¹ *Ibid*, considerando 9.

relativi alle catture o dei dati connessi; pesca in una zona di divieto, durante un periodo di divieto, senza disporre di un contingente o dopo averlo esaurito o al di là della profondità consentita; pratica la pesca di specie non autorizzate; utilizza attrezzi da pesca non autorizzati o non conformi. Tra le principali novità della regolamentazione UE vi è l'introduzione dei "certificati di cattura" (Articolo 12), rilasciati dallo Stato di bandiera del peschereccio, che accompagnano i prodotti della pesca lungo tutta la catena dell'approvvigionamento e garantiscono che i prodotti importati nell'Unione Europea non provengano da pesca INN. È, inoltre, elaborata una particolare procedura in caso di sospetto di pesca INN: la Commissione Europea identifica i pescherecci che si pensa possano essere coinvolti, viene effettuata una comunicazione ai relativi stati di bandiera, se identificati, e le informazioni sono trasmesse a tutti gli Stati Membri. Inoltre, è redatta una lista dei pescherecci impegnati in tale tipo di attività.

I diretti destinatari del Regolamento sono gli Stati Membri, tuttavia, il Regolamento attribuisce anche ai privati un ruolo nel contrasto alla pesca INN. Risulta, infatti, rilevante la previsione per i paesi dell'Unione Europea dell'obbligo di applicare sanzioni amministrative "effettive, proporzionate e dissuasive" nei confronti di persone fisiche o giuridiche impegnate in tale tipo di attività (Articolo 44). Inoltre, l'Articolo 37, pur facendo salva la responsabilità primaria dello Stato di bandiera del peschereccio, stabilisce che opportuni provvedimenti possano essere adottati anche nei confronti dei cittadini identificati che coadiuvano o praticano pesca INN. E ancora, l'Articolo 47 introduce una responsabilità delle persone giuridiche quando infrazioni gravi siano commesse a loro vantaggio da parte di una persona fisica che agisca individualmente o in quanto suo organo, avendo un potere di rappresentanza, di decisione o di controllo.

Alla luce di quanto detto, potendo essere direttamente coinvolte, risulta fondamentale per le imprese dotarsi di sistemi di *due diligence*, che consentano di effettuare un controllo rispetto alla fase di cattura o di verificare se i prodotti ittici acquistati siano stati illegalmente catturati, trasportati e trattati. Una migliore conoscenza della catena di approvvigionamento consente all'impresa di meglio valutare i rischi di eventuali azioni legali, in quanto permette di dimostrare di aver adottato tutte le misure ragionevoli per evitare il coinvolgimento nelle violazioni dei diritti umani o delle norme sull'ambiente.

3. Il codice PAS 1550:2017: il processo di *due diligence* elaborato dai privati per contrastare la pesca INN

La necessità per le imprese di elaborare sistemi di *due diligence* al fine di evitare di essere coinvolti in attività illecite, rischiose per l'impatto che hanno su diritti umani e ambiente, come la pesca INN, è coerente con il sistema di *accountability* definito

dai Principi Guida ONU su imprese e diritti umani¹². In particolare, il secondo pilastro dei Principi, riguardante la responsabilità dell'impresa di rispettare i diritti umani, al Principio 17, prevede l'esercizio da parte delle imprese di un'apposita *due diligence*, al fine di identificare, prevenire e mitigare i propri impatti negativi, effettivi e potenziali, sui diritti umani. Gli impatti, oggetto di valutazione dalla *due diligence* in materia di diritti umani, sono quelli causati dall'attività dell'impresa, ma anche quelli derivanti dalle sue relazioni commerciali e direttamente collegati alle sue operazioni, prodotti o servizi.

Standard e linee guida di settore possono fornire validi strumenti per gli attori facenti parte della catena di approvvigionamento, aiutando a ridurre al minimo il rischio di utilizzare prodotti provenienti da pratiche illegali o non etiche. A tal fine, rispetto al settore della pesca, è stato elaborato il *British Standards Institution (BSI) Publicly Available Standard (PAS) 1550:2017*¹³. Tale codice, frutto della collaborazione tra rappresentanti dell'industria ittica, *l'Environmental Justice Foundation, The Pew Charitable Trusts, Oceana* e WWF, fornisce delle raccomandazioni per l'esercizio della *due diligence* da parte dell'impresa, al fine di consentire la tracciabilità dei prodotti ittici, la valutazione e la riduzione al minimo della pesca INN nella catena di approvvigionamento, e la verifica di eventuali condizioni di lavoro non dignitose.

Il PAS è stato delineato in maniera coerente alla disciplina prevista dal Regolamento UE 1005/2008: copre la medesima categoria di prodotti ittici, così come definiti dall'Articolo 2¹⁴, ai quali si aggiungono gli ingredienti acquatici utilizzati nei prodotti ittici o nei prodotti venduti al dettaglio nei servizi di ristorazione o altri settori, come quello farmaceutico o quello per la produzione di mangime per animali. Anche *ratione personae*, il modello si rivolge agli importatori e trasformatori tenuti a rispettare il contenuto del Regolamento UE, in quanto facenti parte di catene di approvvigionamento di prodotti importati o successivamente venduti in Stati Membri¹⁵. Il suo utilizzo può, in ogni caso, essere d'aiuto a chiunque voglia promuovere pratiche legali nella propria catena di approvvigionamento, garantirsi una piena tracciabilità dei prodotti e il rispetto delle condizioni di lavoro dignitose, così come definite dalla Convenzione ILO sul lavoro nel settore della pesca del 2007¹⁶. Quest'ultima Convenzione è presa da parametro dal codice, in quanto definisce le condizioni

¹² United Nations, Office of the High Commissioner for Human Rights, *UN Guiding Principles on Business and Human Rights, implementing the UN "Protect, Respect and Remedy Framework"*, 16 giugno 2011.

¹³ The British Standards Institution, *PAS 1550:2017 Exercising due diligence in establishing the legal origin of seafood products and marine ingredients – Importing and processing – Code of practice*, 2017, disponibile su <<https://www.iuuwatch.eu/role-of-industry/>>

¹⁴ Precisamente, l'Articolo 12 al Numero 8 definisce ««prodotti della pesca»: tutti i prodotti di cui al capitolo 03 e alle voci tariffarie 1604 e 1605 della nomenclatura combinata stabilita dal regolamento (CEE) n. 2658/87 del Consiglio, del 23 luglio 1987, relativo alla nomenclatura tariffaria e statistica ed alla tariffa doganale comune (1), ad eccezione dei prodotti elencati nell'allegato I del presente regolamento».

¹⁵ *Supra* nota 13, p. 1.

¹⁶ ILO, *Convenzione sul lavoro nel settore della pesca*, n. 188, 14 giugno 2007.

minime richieste per il lavoro a bordo dei pescherecci, come l'età minima e l'espletamento di un esame medico (Parte III), le condizioni di servizio, quali la definizione dell'equipaggio e della durata del riposo (Parte IV), la disciplina riguardante l'alloggio e l'alimentazione (Parte V), le cure mediche, la protezione della salute e la sicurezza sociale (Parte VI).

Da un punto di vista pratico, il PAS, nell'allegato C, definisce quali possono essere le informazioni da richiedere nell'ambito del processo di *due diligence* o di *risk assessment* da parte dei trasformatori, importatori e acquirenti dei prodotti ittici. Ad esempio, deve essere richiesto ai propri partner commerciali se sia previsto un sistema di *audit*, se siano stati rispettati i parametri di lavoro dignitoso definiti a livello internazionale, se siano previste associazioni sindacali o procedure di reclamo in forma anonima per i lavoratori. Rispetto alle operazioni di pesca, risulta necessario conoscere dove e come avvenga la cattura, o come venga monitorata la posizione dei pescherecci. Qualora dal processo di *due diligence* risulti evidente l'esercizio illegale della pesca o l'espletamento dell'attività in condizioni di lavoro non dignitose, è consigliato all'impresa di evitare di procedere all'acquisto del prodotto ittico¹⁷.

4. Due diligence quale strumento dei privati per contrastare la violazione dei diritti umani: l'esperienza in alcuni stati membri e le nuove prospettive dell'UE

L'utilizzo dello strumento della *due diligence* da parte delle imprese al fine di incentivarne comportamenti più responsabili e meno gravosi sui diritti umani e l'ambiente è sempre più comune nel contesto dell'Unione Europea. Il Legislatore europeo, con il Regolamento UE n. 995/2010¹⁸ in materia di commercializzazione di legno e prodotti da esso derivati ha introdotto un obbligo di *due diligence*, volto ad individuare ed eliminare il rischio che il legno derivante dal disboscamento illegale sia immesso sul mercato interno. Con l'obiettivo di preservare le foreste, raggiungere un elevato livello di protezione ambientale, contrastando i cambiamenti climatici e la perdita di biodiversità (Considerano n. 8), è previsto per gli operatori del settore un obbligo di tracciabilità (Articolo 5). Gli stessi devono essere in grado di identificare nell'ambito dell'intera catena di approvvigionamento i commercianti che hanno procurato il legno, in modo da poter eventualmente fornire informazioni su richiesta delle autorità competenti. L'Articolo 6, invece, introduce e disciplina i sistemi di *due diligence*, che devono comprendere misure e procedure che diano indicazioni rispetto

¹⁷ *Supra* nota 13, p. 28-29.

¹⁸ Parlamento Europeo e Consiglio, "Regolamento UE n. 995/2010 del Parlamento Europeo e del Consiglio che stabilisce gli obblighi degli operatori che commercializzano legno e prodotti da esso derivati", 20 ottobre 2010. Il testo del Regolamento dovrebbe essere abrogato dalla Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo alla messa a disposizione sul mercato dell'Unione e all'esportazione dall'Unione di determinate materie prime e determinati prodotti associati alla deforestazione e al degrado forestale e che abroga il regolamento (UE) n. 995/2010, 17 novembre 2021, (COM (2021) 706 final).

all'approvvigionamento dell'operatore (ad esempio, la denominazione commerciale del tipo di prodotto, il nome comune della specie di albero, il paese di produzione) e le procedure di valutazione del rischio che il legno sia di provenienza illegale.

Rispetto agli importatori di minerali provenienti da zone di conflitto ad alto rischio di violazioni di diritti umani è stato introdotto un obbligo di *due diligence* dal Regolamento UE 2017/821¹⁹. Dal momento che i proventi dello sfruttamento delle risorse naturali di minerali nelle zone di conflitto, o ad alto rischio, possono contribuire a finanziare l'insorgere di conflitti violenti o ad alimentarli (Considerando 1), il Regolamento si propone di garantire trasparenza e sicurezza rispetto alle pratiche di approvvigionamento degli importatori dell'Unione, al fine di interrompere il nesso esistente tra conflitti e sfruttamento illegale dei minerali ed assicurare la pace, lo sviluppo e la stabilità di tali paesi. Anche in questo caso, l'Articolo 4, lettera f, ha richiesto la gestione di un sistema di catena di custodia e di tracciabilità dei minerali e dei metalli, che consenta di ottenere le informazioni rilevanti, quali la descrizione del prodotto, il nome ed indirizzo del fornitore, il paese d'origine, la quantità estratte e la data di estrazione.

Allo stesso modo, anche alcuni paesi dell'Unione Europea hanno previsto degli obblighi di *due diligence* in capo alle imprese stabilite nel proprio territorio, talvolta estendendoli anche alle imprese di paesi terzi. Per prima, la Francia ha emanato la *loi sur le devoir de vigilance*²⁰, entrata in vigore il 27 marzo 2017, che, modificando il codice del commercio francese, ha introdotto l'Articolo 225-102-4. Nello specifico, è previsto che le società che rispettino determinati requisiti dimensionali, debbano definire un piano di vigilanza al fine di identificare i rischi e prevenire gravi violazioni dei diritti umani e delle libertà fondamentali, della salute e della sicurezza delle persone e dell'ambiente, derivanti dalle attività della società, delle sue controllate, nonché dalle attività dei subappaltatori o dei fornitori con i quali è intrattenuta una relazione commerciale consolidata. Il piano deve: 1) comprendere una mappatura dei rischi destinata alla loro identificazione, analisi e gerarchizzazione; 2) procedure di valutazione periodica della situazione delle filiali, dei subappaltatori o dei fornitori con i quali è instaurata una relazione commerciale, con riferimento alla mappatura dei rischi; 3) azioni adeguate di attenuazione dei rischi o di prevenzione dei danni gravi; 4) un meccanismo di allarme e di raccolta delle segnalazioni relative all'esistenza o alla realizzazione dei rischi, istituito in consultazione con le organizzazioni sindacali rappresentative nella società; 5) un dispositivo di monitoraggio delle misure attuate e di valutazione della loro efficacia.

¹⁹ Parlamento Europeo e Consiglio, "Regolamento UE 2017/821 del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce obblighi in materia di dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori dell'Unione di stagno, tantalio e tungsteno, dei loro minerali, e di oro, originari di zone di conflitto o ad alto rischio", 17 maggio 2017, in GUUE L 130 del 19 maggio 2017.

²⁰ *Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre*, consultabile sul sito <https://www.legifrance.gouv.fr>. Per un commento, v. Beau de Loménie, Cossart and Morrow, *From Human Rights Due Diligence to Duty of Vigilance: Taking the French Example to the EU level* in Bonfanti (ed), *Business and Human Rights in Europe: International Law Challenges*, Routledge 2019, p.133; Cossart, Chaplier, Beau De Loménie, "The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All", *Business and Human Rights Journal*, 2017.

Di seguito in Olanda, la *Child Labour Due Diligence Law*²¹ del 24 ottobre 2019 ha introdotto per le società stabilite sul proprio territorio, o che ivi operano, un obbligo di *due diligence, ratione materiae* più ridotto rispetto alla legge francese, volto ad individuare e ridurre il rischio di lavoro minorile nella catena di approvvigionamento. Gli operatori sono tenuti a verificare se, sulla base di fonti ragionevolmente conoscibili e consultabili, esista il sospetto che beni e servizi da essi forniti siano stati prodotti facendo ricorso a lavoro minorile. In maniera più estesa, in Norvegia, il *Transparency Act*²² del 18 giugno 2021, ha previsto un obbligo di comunicazione e di *due diligence* in materia di diritti fondamentali e condizioni di lavoro dignitose. I nuovi obblighi colpiscono le imprese di grandi dimensioni con sede in Norvegia, che forniscono beni e servizi dentro e fuori il territorio statale, e per imprese di paesi terzi che operano nel territorio norvegese. Ai fini della presente legge, *due diligence* significa: 1) incorporare una condotta aziendale responsabile nelle politiche aziendali; 2) individuare e valutare gli effetti negativi, reali e potenziali, sui diritti umani fondamentali e sulle condizioni di lavoro dignitose che l'impresa ha causato, o a cui ha contribuito, o che sono direttamente connessi alle sue operazioni, prodotti o servizi, attraverso la catena di fornitura o mediante partner commerciali; 3) attuare misure adeguate per porre fine, prevenire o attenuare gli effetti negativi; 4) seguire l'attuazione e i risultati delle misure anzidette; 5) comunicare con le parti interessate e i titolari dei diritti in merito alle modalità di gestione degli impatti negativi; 6) prevedere rimedi e indennizzi, se necessario. Inoltre, la legge garantisce un diritto di informazione, che consente a chiunque di richiedere per iscritto all'impresa notizie circa le modalità dalla stessa adottate per limitare il suo impatto negativo sui diritti umani. In questi casi, l'impresa dovrà rispondere in modo chiaro e non più tardi delle tre settimane dalla richiesta.

In Svizzera, come conseguenza della mancata adozione delle c.d. *Responsible Business Initiative*²³, che avrebbe modificato la Costituzione svizzera, introducendo una *due diligence* obbligatoria riguardo ai diritti umani, è stata adottata una nuova regolamentazione²⁴ che prevede obblighi specifici di dovuta diligenza per le imprese, limitatamente alla materia di minerali di conflitto e lavoro minorile. La norma non introduce comunque nuove disposizioni sulla responsabilità giuridica delle società per i danni causati da una controllata o da un fornitore.

²¹ *Child Labour Due Diligence Law*, consultabile su <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2019-401.html#extrainformatie>. Per un commento, v. C. MACCHI, C. BRIGHT, "Hardening Soft Law: The Implementation of Human Rights Due Diligence Requirements in Domestic Legislation", in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO, *Legal Sources in Business and Human Rights. Evolving Dynamics in International and European Law*, Brill, Leiden Boston, 2020, p. 229.

²² *Act relating to enterprises' transparency and work on fundamental human rights and decent working conditions* ("Transparency Act"), 18 giugno 2021. La traduzione non ufficiale in inglese è disponibile al sito <<https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2021-06-18-99>>.

²³ Swiss Federal Chancellery, *Initiative populaire fédérale "Entreprises responsables: pour protéger l'être humain et l'environnement"*, <<http://www.bk.admin.ch/ch/f/pore/vi/vis462t.html>>, per il testo ufficiale in francese, tedesco e italiano.

²⁴ Swiss Federal Office of Justice, *Code des Obligations: Contre-projet indirect à l'initiative populaire "Entreprises responsables – pour protéger l'être humain et l'environnement"*, testo consultabile su: <<https://www.parlament.ch/centers/eparl/curia/2016/20160077/Texte%20pour%20le%20vote%20final%2020NS%20F.pdf>>

Nel Regno Unito, dopo il *Modern Slavery Act*²⁵, che ha richiesto ad imprese di grandi dimensioni di pubblicare annualmente un “*Slavery and Human Trafficking Statement*”²⁶, specificando le misure adottate per evitare che forme di schiavitù siano presenti nella propria catena di approvvigionamento, l’*Environmental Act*²⁷ del 9 novembre 2021 ha introdotto un obbligo di *due diligence* per contrastare la commercializzazione di prodotti connessi alla deforestazione.

In Germania, il 1° gennaio 2023, è entrata in vigore il *Supply Chain Act*²⁸ che introduce per le imprese transnazionali di grandi dimensioni²⁹ obblighi di *due diligence ratione materiae* più estesi. Gli obblighi riguardano il rispetto dei diritti umani, dei diritti dei lavoratori e dell’ambiente, in quest’ultimo caso limitatamente alla violazione delle principali convenzioni riconosciute a livello internazionale elencate negli allegati. Le imprese sono tenute ad includere gli obblighi di *due diligence* all’interno della propria politica societaria. Tra le azioni che dovranno intraprendere vi sono, in via esemplificativa: 1) l’attuazione di un sistema di gestione dei rischi in materia di diritti umani; 2) la previsione di un organismo interno, responsabile della protezione dei diritti umani; 4) la Dichiarazione dei principi fondamentali per la protezione dei diritti umani nelle imprese; 5) l’attuazione di misure preventive nel proprio settore di attività e nei confronti dei fornitori diretti; 6) misure correttive in caso di violazione dei diritti umani.

Il quadro delineato chiarisce come ormai sia piuttosto comune il ricorso a sistemi di *due diligence* volti a definirne gli *outcome* non di tipo economico, ma di carattere sociale e ambientale. Le varie regolamentazioni analizzate, sebbene in maniera differente, riferendosi a settori commerciali specifici (Regolamentazione UE in materia di legno o minerali), a determinati diritti (la legge olandese con riferimento al lavoro minorile) o ad ambiti più ampi (come la legge Francese che racchiude sia diritti umani, che ambiente e lotta al cambiamento climatico), richiedono una modifica della politica interna dell’impresa e l’adozione di specifiche strategie. Come visto con lo strumento del PAS, l’individuazione, la previsione e la successiva eliminazione degli impatti negativi prodotti dalla propria attività d’impresa, in maniera diretta o indiretta, diventano cruciali rispetto alla tutela dell’ambiente e dei diritti umani. Inoltre, nelle normative analizzate, il mancato rispetto degli obblighi di *due diligence* può determinare sanzioni da parte delle autorità di controllo preposte (come per i Regolamenti UE, o le leggi in Olanda e Norvegia) o l’insorgere di una vera e propria responsabilità civile, con conseguente obbligo di risarcimento dei danni (Legge francese).

²⁵ *Modern Slavery Act 2015* (“Transparency in Supply Chains”) Regulations 2015. Disponibile al sito <https://www.legislation.gov.uk/ukdsi/2015/9780111138847#:~:text=Section%2054%20of%20the%20Modern,by%20the%20Secretary%20of%20State>.

²⁶ *Ibid*, in “explanatory note”.

²⁷ *UK Transparency Act 2021*, disponibile al sito <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2021/30/contents/enacted>. Il rischio della deforestazione associato all’attività commerciale è affrontato nell’Allegato n. 17.

²⁸ *Supply Chain Due Diligence Act* (“*Lieferketten sorgfaltspflichtengesetz*”), adottata l’11 giugno 2021, entrata in vigore 1° gennaio 2023.

²⁹ La legge si rivolge ad imprese con sede in Germania con più di tremila dipendenti e ad imprese straniere, ma operanti in Germania, con più di tremila dipendenti tedeschi. Dal 1° gennaio 2024, la disciplina si applicherà anche alle imprese che hanno almeno mille dipendenti in Germania.

Il carattere nuovo della *due diligence* definita dalla normativa sopra analizzata risiede nell'obbligatorietà³⁰. Infatti, gli strumenti finora elaborati a livello internazionale, come i Principi Guida ONU su imprese e diritti umani³¹ o le Linee Guida OCSE destinate alle imprese multinazionali³², fungono da raccomandazioni per le imprese e, come il PAS per il settore della pesca, non vincolano all'adozione di sistemi di *due diligence*, né sanzionano in caso di inadempimento.

In alcuni Stati Membri, dunque, sono già presenti degli obblighi di *due diligence* che possono rivolgersi anche alle imprese operanti nel settore della pesca per l'impatto prodotto su ambiente e diritti umani. Ad esempio, secondo la legge francese, un'impresa ittica con almeno cinquemila dipendenti se stabilita sul territorio francese, o almeno diecimila dipendenti se stabilita in un paese terzo ma operante in Francia³³, è tenuta a definire e pubblicare un piano di vigilanza rispetto all'impatto prodotto su diritti umani, salute, sicurezza e ambiente, derivante dalle operazioni commerciali proprie, delle proprie sussidiarie o delle imprese con cui si hanno delle stabili relazioni commerciali. Tale impresa, se si dovesse servire di prodotti ittici derivanti da pesca INN, o comunque da un'attività di cattura che ha causato gravi violazioni dei diritti umani o danneggiato l'ecosistema marino, qualora non abbia prevenuto ed evitato tale rischio mediante un apposito piano di vigilanza, potrà essere chiamata a rispondere, a titolo di responsabilità civile, per i danni derivanti dal suo inadempimento. In maniera più ridotta, le imprese del settore ittico sono vincolate ad obblighi di *due diligence* anche in Olanda, limitatamente all'utilizzo di lavoro minore, in Norvegia e Germania, prevalentemente per l'impatto sui diritti umani.

5. Nuove Prospettive nella Direttiva UE sulla *Corporate Sustainability Due Diligence*

La direzione intrapresa a livello europeo, volta ad una maggiore responsabilizzazione delle imprese, è stata confermata dalla Proposta di Direttiva pubblicata dalla Commissione Europea il 23 febbraio 2022³⁴, che introduce una *due diligence* obbligatoria in materia di diritti umani e ambiente.

³⁰ Per un quadro generale circa la regolamentazione della HRDD nell'Unione Europea: ECCJ, 'Comparative Table: Corporate Due Diligence Laws and Legislative Proposals in Europe', May 2021, available at <corporatejustice.org/publications/comparative-table-corporate-due-diligence-laws-and-legislative-proposals-in-europe-2/>; BHRRC, 'National & Regional Developments on mHRDD', available at www.business-humanrights.org/en/big-issues/mandatory-due-diligence/national-regional-developments-on-mhrdd/. A riguardo: S. COSSART, J. CHAPLIER, T. BEAU DE LOMENIE, "The French Law on Duty of Care: A Historic Step Towards Making Globalization Work for All", *Business and Human Rights Journal*, 2017; M. KRAJEWSKI, K. TONSTAND, F. WOHLTMANN, 'Mandatory Human Rights Due Diligence in Germany and Norway: Stepping, or Striding, in the Same Direction?', *Business and Human Rights Journal*, 2021; N. BUENO, C. KAUFMANN, 'The Swiss Human Rights Due Diligence Legislation: Between Law and Politics', *Business and Human Rights Journal*, 2021.

³¹ *Supra* nota 12.

³² OCSE, *Linee Guida OCSE destinare alle imprese multinazionali*, 2011.

³³ *Supra* nota 20.

³⁴ Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa al dovere di diligenza delle

Il fondamento di tale intervento legislativo è individuabile negli articoli 50 e 114 del TFUE³⁵, riguardanti la libertà di stabilimento e il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati Membri che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Una misura di questo tipo è risultata necessaria proprio al fine armonizzare le disposizioni legislative degli Stati Membri e garantire il funzionamento del mercato interno, evitando le differenze regolamentari derivanti dalle recenti iniziative autonome degli Stati Membri, analizzate nel precedente Paragrafo.

Nel momento in cui si scrive, la Proposta di Direttiva ha superato la fase di valutazione da parte del Consiglio, che ha presentato il suo “*general approach*” nel novembre 2022³⁶, e del Parlamento Europeo che, a seguito del Report³⁷ del 25 aprile 2023 della Commissione Affari Legali che modificava il testo iniziale della Proposta, ha definito la sua posizione il 1° giugno 2023³⁸. Sarà, pertanto, analizzato il testo della Proposta, tenendo conto del suo mutamento nel corso del tempo.

Negli Articoli dal 4 all'8, la Proposta disciplina il dovere di diligenza dell'impresa. La *due diligence* dovrà essere integrata all'interno delle politiche della società, che definirà delle apposite procedure, anche avvalendosi di codici di condotta, che illustrino norme e principi a cui si dovranno attenere dipendenti e società affiliate (Articolo 5). Così facendo, l'impresa potrà essere in grado di individuare gli impatti negativi, effettivi o potenziali, derivanti dalla propria attività e dall'attività delle proprie società affiliate e delle imprese relative alla propria catena del valore (Articolo 6), al fine di prevenirli e attenuarli (Articolo 7). A tal riguardo, l'impresa sarà tenuta a predisporre un “piano operativo di prevenzione”, a richiedere a ciascun partner commerciale il rispetto del codice di condotta e, se necessario, l'elaborazione di un proprio piano. Infatti, nel Paragrafo 2(b) dell'Articolo 7, si delinea un “sistema a ca-

imprese ai fini della sostenibilità e che modifica la direttiva (UE) 2019/1937, 23 febbraio 2022. A riguardo: M. FASCIGLIONE, “Luci ed ombre della Proposta di direttiva europea sull'obbligo di *due diligence* d'impresa in materia di diritti umani e ambiente”, in Sidiblog, 26 maggio 2022; A. BONFANTI, “Catene globali del valore, diritti umani e ambiente, nella prospettiva del diritto internazionale privato: verso una direttiva europea sull'obbligo di diligenza delle imprese in materia di sostenibilità”, *Jus*, 2023, pp. 295-329.

³⁵ Versione Consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26 ottobre 2012.

³⁶ Consiglio dell'Unione Europea, General Approach - Proposal for a Directive Of The European Parliament And Of The Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, Bruxelles, 30 novembre 2022, disponibile su <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15024-2022-REV-1/en/pdf>>

³⁷ Commissione Affari Legali Parlamento Europeo, Report on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, 25 aprile 2023, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0184_EN.html>

³⁸ Parlamento Europeo, “Amendments adopted by the European Parliament on 1 June 2023 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937 (COM (2022)0071 – C9-0050/2022 – 2022/0051(COD))1”, disponibile su <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-06-01_EN.html>

scata contrattuale”, poiché l’impresa potrà chiedere al partner commerciale di richiedere a sua volta ai propri partner garanzie commerciali equivalenti, in quanto rientranti nella catena di valore della società. Qualora dovesse emergere un impatto negativo, l’impresa dovrà sospendere temporaneamente le relazioni commerciali con il partner in questione o cessare i rapporti d’affari se l’impatto negativo, potenziale (Articolo 7 (5)) o effettivo (Articolo 8(6)), risultasse essere grave.

Tale impatto rispetto ai diritti umani e all’ambiente è valutato facendo riferimento alla violazione delle Convenzioni elencate nell’allegato della Direttiva rispettivamente nella parte I e parte II (Articolo 3, lettere b e c). A riguardo, una carenza rispetto alla regolamentazione del settore della pesca, risulta essere il mancato richiamo alla “Convenzione ILO sul lavoro forzato nel settore della pesca”³⁹, facendosi piuttosto riferimento ad atti di diritto internazionale dal contenuto più generico, come la “Dichiarazione dell’ILO sui principi e diritti fondamentali nel lavoro”⁴⁰ e “Convenzione sul lavoro forzato”⁴¹.

Inoltre, le imprese dovranno instaurare e mantenere una procedura di reclamo in caso di impatti negativi (Articolo 9), monitorare ogni 12 mesi l’efficacia delle politiche e delle misure adottate (Articolo 10), pubblicare annualmente sul proprio sito web una dichiarazione che riferisca rispetto al dovere di diligenza dell’impresa (Articolo 11)⁴².

Con riferimento all’ambito di applicazione, il testo originale della Proposta, all’Articolo 2 prevedeva degli obblighi di *due diligence* sia rispetto ad imprese costituite all’interno di uno Stato membro sia ad imprese stabilite in Paesi terzi, definendo determinati requisiti. Per il primo gruppo di imprese risultava necessario che le imprese avessero, in media, più di 500 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 150 milioni di euro nell’ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio di esercizio.

Inoltre, la Proposta includeva una particolare sottocategoria, costituita da imprese operanti in settori ritenuti ad “alto rischio”. Questi venivano selezionati sulla base delle attuali linee guida settoriali dell’OCSE in materia di *due diligence*, al fine di rispecchiare l’interesse e l’azione a livello internazionale in settori “prioritari” con

³⁹ *Supra* nota 16.

⁴⁰ ILO, *Dichiarazione dell’ILO sui principi e diritti fondamentali nel lavoro*, 18 giugno 1998.

⁴¹ ILO, *Convenzione sul lavoro forzato*, n. 29, 1930, entrata in vigore il 1° maggio 1932.

⁴² Per un’analisi della direttiva: ECCJ, “European Commission’s proposal for a directive on Corporate Sustainability Due Diligence. A comprehensive analysis”, Aprile 2022, disponibile su: <<https://corporatejustice.org/wp-content/uploads/2022/04/ECCJ-analysis-CSDDD-proposal-2022.pdf>>; The Danish Institute For Human Rights, *Legislating For Impact. Analysis Of The Proposed Eu Corporate Sustainability Due Diligence Directive*, marzo 2022, disponibile su: <<https://www.humanrights.dk/publications/legislating-impact-analysis-proposed-eu-corporate-sustainability-due-diligence>>; D. BERTRAM, “Green(wash)ing Global Commodity Chains: Light and Shadow in the EU Commission’s Due Diligence Proposal”, *VerfBlog*, 24 febbraio 2022, disponibile su: <<https://verfassungsblog.de/greenwashing-global-commodity-chains/>>

riferimento alle questioni relative all'ambiente e ai diritti umani. Nell'*Impact Assessment Report*⁴³, allegato al testo della Proposta di Direttiva, veniva specificata la metodologia adottata per l'individuazione dei settori ad alto rischio. Nello specifico, con riferimento ai settori con più alto impatto sull'ambiente per le emissioni prodotte, si è fatto ricorso ai settori individuati dall' "EU Emissions Trading System Data" dell'Agenzia Europea sull'ambiente⁴⁴ e alla "Benchmark Regulation"⁴⁵. Invece, rispetto ai settori impattanti sui diritti umani, sono stati presi in considerazione alcuni documenti, come il "Promote Decent Work Worldwide Responsible Global Value Chains for a Fair, Sustainable and Resilient Recovery from the Covid-19 Crisis"⁴⁶ della Commissione Europea, il documento "Global estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage", elaborato nel 2017 da Alliance 8.7⁴⁷, e la "2020 annual list of good produced by child labor or forced labor" del Dipartimento del lavoro degli Stati Uniti d'America⁴⁸.

All'esito di tale fase di valutazione, nella Proposta della Direttiva sono stati ritenuti ad alto impatto i seguenti settori: "fabbricazione di tessuti, pellami e relativi prodotti (calzature comprese) e commercio all'ingrosso di tessuti, abbigliamento e calzature; agricoltura, silvicoltura, pesca (acquacoltura compresa), fabbricazione di prodotti alimentari e commercio all'ingrosso di materie prime agricole, bestiame, legname, alimenti e bevande; estrazione di risorse minerarie indipendentemente dal luogo in cui sono estratte (tra cui petrolio greggio, gas naturale, carbone, lignite, metalli e minerali metalliferi, tutti gli altri minerali non metallici e prodotti di cava), fabbricazione di prodotti in metallo di base, altri prodotti minerali non metallici e prodotti in metallo (macchinari e attrezzature esclusi) e commercio all'ingrosso di risorse minerali, prodotti minerali di base e intermedi (compresi metalli e minerali metalliferi, materiali da costruzione, combustibili, prodotti chimici e altri prodotti intermedi)"⁴⁹.

⁴³ Commission Staff Working Document Impact Assessment Report, Annexes Accompanying the document Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Corporate Sustainability Due Diligence and amending Directive (EU) 2019/1937, pp. 172-178. Disponibile su: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52022SC0042>

⁴⁴ EU Emissions Trading System Data Viewer, Background note, by the European Environment Agency, <<https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/european-union-emissions-trading-scheme-12/eu-ets-background-note/eu-ets-background-note/download>>

⁴⁵ Regulation (EU) 2016/1011 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds and amending Directives 2008/48/EC and 2014/17/EU and Regulation (EU) No 596/2014.

⁴⁶ Commissione Europea, Commission Staff Working Document Promote Decent Work Worldwide Responsible Global Value Chains for a Fair, Sustainable and Resilient Recovery from The Covid-19 Crisis, Brussels, 20.10.2020. disponibile su: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1187.

⁴⁷ ILO, *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*, Geneva, 2017. Disponibile su: <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/publication/wcms_575479.pdf>

⁴⁸ US Department of labor, "2020 annual list of good produced by child labor or forced labor". Disponibile su: <https://www.dol.gov/sites/dolgov/files/ILAB/child_labor_reports/tda2019/2020_TVPR_List_Online_Final.pdf>

⁴⁹ *Supra* nota 34, considerando 22.

Rispetto a questa categoria, dunque, la Direttiva avrebbe trovato applicazione in maniera più ampia. Venivano, infatti, ridotti i minimi dimensionali e di fatturato, prevedendo che venissero coinvolte le imprese che avessero più di 250 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 40 milioni di euro nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio di esercizio, a condizione che il 50% del fatturato netto fosse generato in uno o più di questi settori.

Inoltre, la Direttiva si rivolgeva alle società costituite in un Paese extra-europeo qualora avessero generato nell'Unione Europea un fatturato netto superiore a 150 milioni. Anche in questo caso, si operava una distinzione rispetto alle imprese straniere operanti in settori ad alto rischio, per le quali si richiedeva che il fatturato netto nell'Unione fosse maggiore di 40 milioni, purché il 50% del fatturato mondiale fosse generato in uno dei settori summenzionati.

Il Legislatore europeo aveva, pertanto, accordato maggiore attenzione al settore della pesca e all'acquacoltura, facendolo rientrare nella categoria ad alto rischio di impatto su ambiente e diritti umani. In questo caso, la scelta non è dipesa dalla presenza di Linee guida di settore da parte dell'OCSE, che è piuttosto intervenuta rispetto al settore abbigliamento e calzature⁵⁰, estrattivo⁵¹, agricoltura⁵², minerali in zone di conflitto o ad alto rischio⁵³ e lavoro minorile nel settore minerario⁵⁴. Solo nelle Linee Guida per l'agricoltura può essere rinvenuto un riferimento indiretto alla pesca, poiché sono richiamate le "Direttive volontarie per una Governance Responsabile dei Regimi di Proprietà Applicabili alla Terra, alla Pesca e alle Foreste nel Contesto della Sicurezza Alimentare Nazionale"⁵⁵, che definiscono i principi e le pratiche a cui governi possono far riferimento nell'amministrare i diritti di proprietà sulla terra e sulle risorse ittiche e forestali, e garantirne il diritto di accesso.

Tuttavia, probabilmente, l'inserimento della pesca e acquacoltura nei settori ad alto rischio è stato riconosciuto in considerazione del sopracitato documento "*Promote Decent Work Worldwide*"⁵⁶ elaborato dalla Commissione Europea nel 2020. Nel testo, infatti, viene presentato il problema del lavoro minorile, che si verifica per 71% nel settore dell'agricoltura, della pesca e della silvicoltura. Inoltre, la pesca è

⁵⁰ OCSE, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains in the Garment and Footwear Sector*, OECD Publishing, 2018, Paris. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264290587-en>>.

⁵¹ OCSE, *OECD Due Diligence Guidance for Meaningful Stakeholder Engagement in the Extractive Sector*, OECD Publishing, 2017, Paris. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252462-en>>.

⁵² OCSE/FAO, *OECD-FAO Guidance for Responsible Agricultural Supply Chains*, OECD Publishing, 2016, Paris. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264251052-en>>

⁵³ OCSE, *OECD Due Diligence Guidance for Responsible Supply Chains of Minerals from Conflict-Affected and High-Risk Areas: Third Edition*, OECD Publishing, 2016, Paris. Disponibile su: <<http://dx.doi.org/10.1787/9789264252479-en>>.

⁵⁴ OCSE, *Practical actions for companies to identify and address the worst forms of child labour in mineral supply chains*, 2017. Disponibile su: <<https://mneguidelines.oecd.org/Practical-actions-for-worst-forms-of-child-labour-mining-sector.pdf>> .

⁵⁵ FAO, *Voluntary Guidelines on the Responsible Governance of Tenure of Land, Fisheries and Forests in the Context of National Food Security. First revision*, 2022, Rome. Disponibile su: <<https://doi.org/10.4060/i2801e>>.

⁵⁶ *Supra* nota 46.

elencata tra le varie aree in cui l'Unione Europea interviene al fine di promuovere condizioni di lavoro dignitose. A riguardo, viene specificato il particolare interesse per il settore e l'impegno dell'Unione Europea nell'implementazione della Convenzione dell'ILO sul lavoro forzato nel settore della pesca, anche mediante l'instaurazione di relazioni bilaterali, come la "Thailand-EU Labour Dialogue"⁵⁷, o la partecipazione a progetti come il "Ship to Shore Rights project"⁵⁸ per il sud est asiatico. Probabilmente, proprio in quest'ottica di implementazione degli atti elaborati a livello internazionale per contrastare il lavoro forzato nel settore ittico, il Legislatore europeo ha scelto di includere anche la pesca nei settori ad alto rischio. Ciò anche in considerazione dei vari report dell'ILO circa il lavoro forzato nel settore della pesca⁵⁹, in cui sono state rese note le condizioni che rendono i lavoratori del settore ittico particolarmente vulnerabili alle pratiche di sfruttamento e abusi. Tra le ragioni di tale vulnerabilità occorre considerare che i movimenti sul posto di lavoro sono limitati, la possibilità di fuga è ridotta una volta a bordo e i pescherecci possono rimanere in mare per lunghi periodi di tempo. Inoltre, le operazioni di pesca devono solitamente basarsi sulla protezione del paese in cui la nave è registrata, che spesso non è in grado o non è disposto a proteggere adeguatamente i pescatori.

Tuttavia, a seguito degli emendamenti adottati il 1° giugno 2023 dal Parlamento Europeo⁶⁰, la definizione dell'ambito di applicazione della Direttiva ha subito delle modifiche. In particolare, l'emendamento n. 92 ha modificato l'Articolo 2 della Proposta, eliminando il Paragrafo 1, lettera b, e dunque la distinzione dei settori ad alto impatto, ed estendendo i requisiti dimensionali e di fatturato di questi ultimi a tutte le tipologie di imprese. L'effetto della modifica risulta certamente positivo, poiché amplia la platea di imprese che verranno vincolate ai nuovi obblighi di *due diligence*.

Il testo della Proposta di Direttiva, come emendato dal Parlamento, infatti, coinvolge: 1) tutte le imprese stabilite nel territorio dell'Unione Europea con più di 250 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 40 milioni di euro nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio d'esercizio; 2) le società capogruppo con più di 500 dipendenti e un fatturato netto a livello mondiale di oltre 150 milioni di euro nell'ultimo esercizio per il quale è stato redatto il bilancio d'esercizio; 3) le società costituite in paesi terzi con fatturato netto a livello mondiale di oltre 150 milioni di euro, a condizione che almeno 40 milioni siano stati generati nell'Unione nell'esercizio precedente l'ultimo esercizio.

Nel nuovo testo, dei riferimenti ai settori ad alto rischio, e dunque alla pesca, sono rinvenibili nel nuovo "Considerando 22" che ritiene necessario la definizione da parte della Commissione di apposite linee guida per tali settori, al fine di adeguarsi

⁵⁷ Circa il Dialogo tra Unione Europea e Thailandia, si veda: <<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&furtherEvents=yes&newsId=9097>>.

⁵⁸ Circa il Progetto "Ship to Shore Rights Project" si veda: <https://www.ilo.org/jakarta/whatwedo/projects/WCMS_838351/lang--en/index.htm>

⁵⁹ ILO, "GAPfish - Global Action Programme against forced labour and trafficking of fishers at sea". Disponibile su: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_429359.pdf. >

⁶⁰ *Supra* nota 38.

alla priorità attribuita a livello internazionale ad alcune aree ritenute più rilevanti per il loro impatto su diritti umani e ambiente. Analogamente, il nuovo Articolo 13 attribuisce alla Commissione il compito di elaborare delle chiare e semplici linee guida, sia generiche che di settore, in modo da facilitare il rispetto della Direttiva in maniera pratica. Il nuovo Paragrafo 1a elenca i settori per i quali dovranno essere previste delle apposite direttive, in maniera coerente con le attuali e future linee guida dell'OCSE, e questi coincidono con i settori precedentemente ritenuti ad alto rischio dall'Articolo 2⁶¹. Inoltre, rispetto all'elencazione precedente, è stato incluso il settore dei servizi finanziari e la produzione, la fornitura e la distribuzione di tecnologie dell'informazione e della comunicazione o di servizi connessi (come l'intelligenza artificiale, la sorveglianza, il riconoscimento facciale, la memorizzazione o il trattamento dei dati, i servizi di telecomunicazione).

Sebbene la pesca, così come gli altri settori a rischio, non goda più nella Direttiva di un'applicazione più favorevole, l'impatto che la stessa avrebbe in tale settore risulta, comunque, di non poco conto. La Direttiva, infatti, introduce meccanismi di monitoraggio e sistemi sanzionatori, che rafforzano l'accesso ai rimedi per le vittime delle violazioni dei diritti umani durante operazioni commerciali. L'Articolo 17 prevede la costituzione di Autorità di controllo in ciascuno Stato membro, che avranno il compito di vigilare il rispetto degli obblighi di *due diligence*, potendo richiedere informazioni e svolgere indagini, in caso di "segnalazione circostanziata". La stessa dovrà essere trasmessa, ai sensi dell'Articolo 19, della Direttiva qualora si abbia motivo di ritenere, sulla base di circostanze obiettive, che la società non rispetti le disposizioni adottate a livello nazionale. Inoltre, il sistema sanzionatorio, previsto dall'Articolo 20, consente alle Autorità di comminare delle sanzioni pecuniarie non inferiori nel massimo al 5% del fatturato mondiale dell'impresa, in caso di suo mancato adempimento alle disposizioni di *due diligence*⁶².

Ancora più significativa risulta, poi, la previsione all'Articolo 22 delle responsabilità civile dell'impresa in caso di mancato ottemperamento agli obblighi introdotti dalla Direttiva. La società, infatti, è chiamata a rispondere dei danni qualora a seguito di tale inadempimento abbia causato o abbia contribuito a causare impatti negativi, che

⁶¹ L'elencazione dei settori più ad alto rischio per i quali si richiedono linee guida specifiche, introdotta con emendamento n. 231 al Paragrafo 1a è la seguente: "(i) *the manufacture and the wholesale trade and retail of textiles, wearing apparel, fur, leather and related products (including footwear)*, (ii) *agriculture, water supply, the management of land and resources, including nature conservation, forestry, fisheries (including aquaculture), the rubber industry, the manufacture of food products, marketing and advertising of food and beverages, and the wholesale trade and retail of agricultural raw materials, live animals, animal products, wood, food, and beverages, and waste management*, (iii) *mining and quarrying, the extraction, refining, transport and handling of mineral resources regardless from where they are extracted (including crude petroleum, natural gas, coal, lignite, metals and metal ores, as well as all other, non-metallic minerals and quarry products), the manufacture of basic metal products, other non-metallic mineral products and fabricated metal products, (except machinery and equipment), and the wholesale trade of mineral resources, basic and intermediate mineral products, (including metals and metal ores, construction materials, fuels, chemicals and other intermediate products), construction, energy sector*, (iv) *the provision of financial services, investment services and activities, and other financial services.*"

⁶² *Supra* nota 38, emendamento 290 all'Articolo 20 (3).

mediante l'adozione delle misure di *due diligence* avrebbe dovuto individuare, rendere prioritari, prevenire, attenuare, arrestare, rimediare o ridurre al minimo attraverso le misure appropriate previste dalla Direttiva. Concretamente, le vittime potranno agire in giudizio per ottenere il risarcimento dei danni causati da tale omissione una volta che da essa sia dipeso nei loro confronti un impatto negativo.

La previsione della responsabilità civile da parte del Legislatore europeo si rivela efficace sia per una maggiore tutela della vittima sia per il raggiungimento degli obiettivi pubblicistici. Tale strumento, infatti, assicura l'internalizzazione dei costi che l'impresa riversa sulla società e sull'ambiente e, grazie al suo effetto deterrente, la induce ad adottare preventivamente maggiori tutele e garanzie nell'esercizio della sua attività⁶³. Con riferimento al settore della pesca, la disciplina definita dalla Proposta di Direttiva, in maniera complementare al Regolamento 1005/2008⁶⁴, persegue la finalità pubblicistica di una pesca più sostenibile ma, adottando la prospettiva dei privati, fornisce loro strumenti per incentivare pratiche responsabili e prevede sanzioni per scoraggiare condotte illecite.

6. La proposta di regolamento UE che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato

Un ulteriore contributo alla promozione di una pesca più sostenibile potrebbe essere fornito dalla Proposta di Regolamento riguardante il divieto all'interno del mercato unionale di prodotti derivanti da lavoro forzato⁶⁵. Tale iniziativa legislativa risulta strettamente connessa alla Proposta di Direttiva precedentemente analizzata che, pur prevedendo sanzioni in caso di inosservanza degli obblighi di diligenza, non introduce apposite misure volte ad impedire l'immissione e la messa a disposizione sul mercato dell'Unione Europea di prodotti ottenuti con la forza lavoro e a garantire che tali prodotti siano ritirati dal mercato. L'obiettivo della Proposta è, dunque, quello di completare il quadro legislativo e politico dell'Unione in materia di lavoro forzato, che al momento risulta privo di una legislazione che consenta alle autorità degli Stati Membri di intervenire per trattenere, sequestrare o ordinare il ritiro di un prodotto ottenuto, in tutto o in parte, mediante tale attività illecita.

L'Articolo 3 vieta espressamente agli operatori economici di immettere o mettere a disposizione sul mercato dell'Unione prodotti ottenuti con il lavoro forzato, o esportare tali prodotti. Al fine di garantire il rispetto di tale divieto, la Proposta di Regolamento definisce le modalità con cui le autorità competenti degli Stati dovranno monitorare il mercato per individuare eventuali violazioni e come dovranno essere svolte le indagini.

⁶³ G. CARELLA, "La Responsabilità Civile dell'impresa Transnazionale per Violazioni Ambientali e di Diritti Umani: il Contributo della Proposta di Direttiva sulla Due Diligence Societaria a fini di Sostenibilità", *Freedom, Security & Justice: European Legal Studies*, 2022, p. 15-18.

⁶⁴ *Supra* nota 10.

⁶⁵ Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione, 14 settembre 2022, COM (2022) 453 final.

A tal riguardo, il corretto espletamento da parte dell'impresa dell'attività di *due diligence* riveste un ruolo fondamentale, poiché prima di avviare un'indagine, le autorità competenti sono tenute a richiedere agli operatori economici quali siano state le misure adottate per attenuare, prevenire o far cessare i rischi di lavoro forzato nelle loro attività e nelle catene del valore cui partecipano in relazione ai prodotti oggetto della valutazione. Infatti, l'esercizio di tale dovere di diligenza ha lo scopo di aiutare l'operatore economico a ridurre il rischio che, nelle sue operazioni e nelle catene del valore di cui fa parte, vi sia il ricorso a forme di lavoro forzato. Se tale attività è correttamente espletata, l'autorità competente potrà ritenere che non vi sia alcun sospetto fondato di violazione del divieto, poiché risultano applicati la legislazione, gli orientamenti, le raccomandazioni applicabili o qualsiasi altro dovere di diligenza in relazione al lavoro forzato, tale da attenuare, prevenire e far cessare tale rischio. In tale caso nessuna indagine dovrà essere avviata⁶⁶.

In caso di accertamento di una violazione dell'articolo 3, le autorità competenti potranno adottare una decisione contenente: 1) il divieto di immettere o mettere a disposizione sul mercato dell'Unione i prodotti in questione e di esportarli; 2) l'ordine, rivolto agli operatori economici oggetto dell'indagine, di ritirare dal mercato dell'Unione i prodotti in questione che sono già stati immessi o messi a disposizione sul mercato; 3) l'ordine, rivolto agli operatori economici oggetto dell'indagine, di smaltire i rispettivi prodotti conformemente al diritto nazionale coerente con il diritto dell'Unione.

Al fine di comprendere quali potrebbero essere gli effetti di tale regolamentazione rispetto al settore della pesca, occorre soffermarsi sulla definizione di “prodotto ottenuto con lavoro forzato” fornito dall'Articolo 1, lettera g. Rientrano in tale categoria quei prodotti “per il quale è stato fatto ricorso al lavoro forzato in tutto o in parte in qualsiasi fase dell'estrazione, della raccolta, della produzione o della fabbricazione, comprese le lavorazioni o trasformazioni connesse a un prodotto in qualsiasi fase della sua catena di approvvigionamento”. Inoltre, come meglio esplicitato nel “Considerando 16”, il divieto dovrebbe applicarsi a tutti i prodotti di qualsiasi tipo, compresi i loro componenti, indipendentemente dal settore e dall'origine, siano essi interni o importati, ovvero immessi o messi a disposizione sul mercato dell'Unione o esportati.

Il riferimento al settore della pesca non è esplicito ed i prodotti ittici, risultato del ricorso al lavoro forzato, possono rientrare nella categoria anzidetta solo mediante un'interpretazione estensiva del termine “raccolta” con riferimento alla pesca e del termine “produzione” rispetto all'acquacoltura. In questo senso, sarebbe auspicabile che il Legislatore europeo, al fine di rendere effettivi gli obiettivi prefissati con tale Proposta di Regolamento, intervenisse per meglio definire il coinvolgimento dei prodotti del settore della pesca, proprio in considerazione dell'ampio ricorso al lavoro forzato in questo settore⁶⁷.

⁶⁶ *Ibid*, Articolo 4.

⁶⁷ Rispetto alla presenza del lavoro forzato nel settore della pesca si veda: <https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/policy-areas/fisheries/lang--en/index.htm>, e il più recente report ILO “Global

7. Conclusioni

Negli ultimi anni a livello internazionale e regionale si è sviluppata una composita regolamentazione volta a contrastare il fenomeno della pesca INN. Tali misure sono solitamente rivolte agli Stati, in particolare lo Stato costiero, lo Stato di bandiera e lo Stato di approdo, ma possono talvolta prevedere delle sanzioni nei confronti dei pescherecci, e dunque delle persone fisiche e giuridiche, direttamente o indirettamente, coinvolte in tale pratica illecita. La prospettiva adottata in tale lavoro è proprio quella dei privati che, rischiando il coinvolgimento in azioni legali, sono chiamati a dotarsi di apposite procedure di *due diligence* al fine di individuare, limitare e contrastare gli impatti negativi su imprese e diritti umani. Se in un primo momento il ricorso a tale strumento di rendicontazione rientrava nelle attività che l'impresa decideva volontariamente di intraprendere, nel tempo il carattere della *due diligence* in materia di diritti umani e ambiente ha acquisito sempre più il carattere dell'obbligatorietà. In particolare, il presente lavoro si è limitato ad analizzare il quadro definito nel contesto dell'Unione Europea e degli Stati Membri, soffermandosi sulle più recenti iniziative legislative, riguardanti la Proposta di Direttiva sulla *Corporate Sustainability Due Diligence (CSDD)*⁶⁸ e la Proposta di Regolamento che bandisce i prodotti derivanti da lavoro forzato⁶⁹.

Visto l'ampio ricorso a lavoro forzato e lavoro minorile nell'attività della pesca, l'impatto delle legislazioni anzidette in tale settore si prospetta significativo. Infatti, nella Proposta di Direttiva le imprese operanti nel settore ittico che rientrano nell'ambito di applicazione, ex Articolo 2, saranno obbligate a rispettare i doveri di diligenza. Il rischio, in caso di mancato adempimento, di dover sopportare sanzioni monetarie irrogate dall'autorità competente o di doverne rispondere a titolo di responsabilità civile può costituire un deterrente al ricorso a pratiche illegali nella pesca. Di fatto, la possibilità di essere ritenuti responsabili per aver contribuito⁷⁰ all'impatto negativo, spinge gli operatori economici a compiere delle valutazioni concrete rispetto alla catena di approvvigionamento di cui fanno parte, a valutare i propri partner commerciali e a richiedere loro delle garanzie. La possibilità prospettata dalla Proposta di Regolamento di bandire dal mercato dell'Unione Europea i prodotti derivanti da lavoro forzato, e dunque potenzialmente anche da pesca INN, completa il quadro della disciplina della *due diligence* d'impresa.

Tuttavia, non può non essere notato come sarebbe auspicabile, per entrambe le iniziative legislative, una maggiore chiarezza con riferimento al settore della pesca

estimates of modern slavery: forced labour and forced marriage”, 12, settembre 2022, disponibile su: https://www.ilo.org/global/topics/forced-labour/publications/WCMS_854733/lang--en/index.htm.

⁶⁸ *Supra* note 34.

⁶⁹ *Supra* note 65.

⁷⁰ Il concetto di “contributo all'impatto negativo” è stato inserito nella Proposta di Direttiva a seguito degli emendamenti presentati dal Parlamento il 1° giugno 2023. Il nuovo Articolo 6 richiede di valutare se le società “cause or contribute to or are directly linked to those impacts”. Come specificato nell'emendato Articolo 3, Paragrafo 1 (*qc*), contribuire ad un impatto negativo significa che “a company's own activities, in combination with the activities of other entities, cause an impact, or that the activities of the company cause, facilitate or incentivise another entity to cause an adverse impact”.

da parte del Legislatore europeo. Nella Proposta di Direttiva sulla *CSDD*, l'assenza di una regolamentazione differenziata per settori non comporta particolari problemi nell'applicazione concreta degli obblighi di *due diligence*, ma sarebbe preferibile un riferimento alla "Convenzione ILO sul lavoro forzato nella pesca" all'interno dell'allegato, parte I, della Proposta. Se, infatti, gli impatti negativi sono valutati sulla base della violazione delle Convenzioni internazionali ivi tassativamente presentate, tale assenza ha come effetto il rischio che non vengano ritenute impattanti le violazioni specifiche del settore della pesca, come l'età minima, l'alloggio a bordo, l'esame medico dei pescatori. Parimenti, rispetto alla Proposta di Regolamento, sarebbe necessaria una modifica dell'Articolo 1, che definisce quali siano i prodotti del lavoro forzato, in modo da adottare una terminologia che possa includere in maniera più chiara anche i prodotti ittici.

III

IL RUOLO DELL'UE, TRA QUESTIONI IRRISOLTE E NUOVI APPROCCI

*The Role of EU,
between Outstanding Issues and New Approaches*

MEDITERRANEAN SEA AND THE BETTER IMPLEMENTATION OF THE EUROPEAN UNION'S COMMON FISHERIES POLICY

*Gabriela A. Oanta**

SUMMARY: 1. Introduction. – 2. The European Union's legal framework on fisheries in the Mediterranean Sea. – 3. Reform or a better implementation of the European Union's Common Fisheries Policy? – 4. Final considerations.

1. Introduction

The legal regulation of the European Union's (EU's) Common Fisheries Policy (CFP) is currently at a significant point in its existence: 31 December 2023 marked the end of the period of validity of its framework regulation – Regulation (EU) No 1380/2013¹ – which, over the last decade, has constituted its normative act of reference². In addition, in recent years, there has been a process of review and amendment of various legal acts applicable to fisheries in the EU³, as well as the adoption of numerous texts of different legal scope to

* Associate professor (accredited as full professor) of public international law, Jean Monnet Chair “European Union law of the sea” (101047678 - SEALAW), and Director of “Salvador de Madariaga” University Institute of European Studies at the University of A Coruña.

¹ Regulation (EU) No 1380/2013 of the European Parliament and of the Council of 11 December 2013 on the Common Fisheries Policy amending Council Regulations (EC) No 1954/2003 and (EC) No 1224/2009 and repealing Council Regulations (EC) No 2371/2002 and (EC) No 639/2004 and Council Decision 2004/585/EC, OJ L 354, 28.12.2013, p. 22.

² Since 1983, successive regulations on the legal regime applicable to the conservation and/or management of fisheries resources have been in force for ten years. For the beginnings of this legal regulation, see: “Rapport d'information déposé par la Commission des Affaires Européennes sur la réforme de la politique commune de la pêche, et présenté pour Mme Annick Girardin et M. Didier Quentin”, Assemblée Nationale, Paris, 2013. The first regulation adopted in this field was Council Regulation (EEC) No 170/83 (OJ L 24, 27.01.1983, p. 1), which was repealed by Council Regulation (EEC) No 3760/92 (OJ L 389, 31.12.1992, p. 1), which in turn was repealed by Council Regulation (EEC) No 3760/92 (OJ L 389, 31.12.1992, p. 1), which in turn was repealed by Regulation (EC) No 2371/2002 (OJ L 358, 31.12.2002, p. 59) which applied to the conservation and sustainable exploitation of fisheries resources under the CFP until the entry into force of Regulation (EU) No 1380/2013. For a detailed presentation of these issues, see: R. CHURCHILL and D. OWEN, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2010, pp. 11-23; G. A. OANTA, “La política pesquera común”, in M. ORTEGA GÓMEZ (ed.), *Las políticas de la Unión Europea en el siglo XXI*, Bosch Editor, Barcelona, 2016, pp. 122-126.

³ Most notably the amendment of the Fisheries Control Regulation (Council Regulation (EC) No 1224/2009 of 20 November 2009 establishing a Community control system for ensuring compliance with the rules of the common fisheries policy, amending Regulations (EC) No 847/96, (EC) No 2371/2002, (EC) No 811/2004, (EC) No 768/2005, (EC) No 2115/2005, (EC) No 2166/2005, (EC) No 388/2006, (EC) No 509/2007, (EC) No 676/2007, (EC) No 1098/2007, (EC) No 1300/2008, (EC) No 1342/2008 and repealing Regulations (EEC) No 2847/93, (EC) No 1627/94 and (EC) No 1966/2006, OJ L 343, 22.12.2009, p. 1). In this regard, see also: Regulation (EU) No 2023/2842 of the European Parliament and of the Council, of 22 November 2023, amending Council Regulation (EC) No 1224/2009, and amending Council Regulations (EC) No 1967/2006 and (EC) 1005/2008 and Regulations (EU) 2016/1139, (EU) 2017/2403 and (EU) 2019/473 of the European Parliament and of the Council as regards fisheries control, OJ L, 2023/2842, 20.12.2023.

implement the European Green Deal (EGD)⁴ and the EU's objective of achieving climate neutrality by 2050⁵. These undoubtedly also have a direct or indirect impact on the CFP.

This context of change indeed affects the Mediterranean Sea. As is well-known, eight of the twenty-seven EU Member States border the Mediterranean Sea⁶. This allows the EU to implement its CFP in the maritime spaces under the sovereignty or jurisdiction of these States in the Mediterranean Sea, and to collaborate on this issue with other States and State-like entities with a contested legal status under international law⁷ through either other EU policies or various institutionalized cooperation frameworks that exist in the Mediterranean Sea.

It is a partnership that is, however, conditioned by the existing relations between the fishing legal subjects and actors in the Mediterranean Sea⁸, and also by various factors that are currently influencing this sea, such as: the refugee crisis, the fight for hydrocarbon resources discovered more recently, the prolonged economic and financial crisis, new forms of marine pollution, and new political conflicts that make difficult the adoption of conservation measures, carry out fisheries controls and develop cross-border projects for ecosystem conservation and aquaculture development, etc.

Before going into the study of the features of the CFP in the Mediterranean Sea (2) and the changes announced by the European Commission until the end of 2023

⁴ COM(2019) 640 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “The European Green Pact”, Brussels, 11.12.2019. For a detailed presentation of the EGD, see: R. C. FLEMING and R. MAUGER, “Green and Just? An Update on the ‘European Green Deal’”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2021, pp. 164-180; L. KRÄMER, “Planning for Climate and the Environment: The EU Green Deal”, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2020, pp. 267-306; J. M. SOBRINO HEREDIA, “La Política Marítima Integrada se tiñe de verde: la dimensión oceánica del Pacto Verde Europeo”, in Francisca PROL FERNÁNDEZ (coord.), *Pesca marítima y crecimiento sostenible: análisis en clave jurídica*, Bosch Editor, Barcelona, 2021, pp. 21-43. Among the documents implementing the EGD, we could mention, among others: the “Farm to Fork Strategy” (COM(2020) 381 final, 20.05.2020); the EU Biodiversity Strategy 2030 (COM(2020) 380 final, 20.05.2020); the proposal for a Regulation on Nature Restoration (COM(2022) 304 final, 22.06.2022), etc.

⁵ COM(2018) 773 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank “A clean planet for all. Europe's long-term strategic vision for a prosperous, modern, competitive and climate-neutral economy”, Brussels, 28.11.2018. For further development of this issue, see: J. B. SKJAERSETH, “Towards a European Green Deal: The evolution of EU climate and energy policy mixes”, *International Environmental Agreements*, 2021, pp. 25-41; S. WOLF et al., “The European Green Deal - More Than Climate Neutrality”, *Intereconomics*, 2021, pp. 99-107.

⁶ Croatia, Cyprus, France, Greece, Italy, Malta, Slovenia, and Spain.

⁷ We are referring to: Albania, Algeria, Bosnia and Herzegovina, Egypt, Israel, Lebanon, Libya, Monaco, Montenegro, Morocco, the United Kingdom (on behalf of Gibraltar, Akrotiri Sovereign Base, and Dhekelia Sovereign Base), Syria, Tunisia, and Turkey.

⁸ More recently, these relations in a maritime environment have been conditioned by a certain territorialization of the waters of the Mediterranean Sea. For further development of this issue, see: A. CALIGIURI, “On the Legal Regime of Waters off the Disputed Territories in the Eastern Mediterranean”, *Italian Yearbook of International Law*, 2021, pp. 49-72; G. A. OANTA, “Maritime Delimitations in the Mediterranean: Current Challenges”, *Italian Yearbook of International Law*, 2021, pp. 5-28; D. PELLEN-BLIN and G. VALIN, “La territorialisation de la Méditerranée à l'origine de nouveaux équilibres stratégiques”, *Revue Défense Nationale*, 2019, pp. 17-26.

regarding this Policy for the coming years (3), we would like to point out that for the purposes of this book chapter we will use the expression “Mediterranean Sea” to refer also to the Black Sea; therefore, we will distinguish between these two large geographical areas only in those cases in which a specific issue is involved for either the Mediterranean Sea or the Black Sea. In this regard, it should be noted that the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO) considers these two seas as a single geographical area⁹, and that the EU subdivides it into four sub-zones – the Western Mediterranean, the Central Mediterranean, the Eastern Mediterranean, and the Black Sea – and five areas – the Western Mediterranean, the Adriatic and Ionian Seas, the Levantine Sea and the Strait of Sicily, the Alboran Sea, and the Black Sea – for the purposes of their legal regulation¹⁰.

2. The European Union's legal framework on fisheries in the Mediterranean Sea

The Mediterranean Sea basin is characterized by a rich marine biodiversity, which constitutes a significant economic and food resource for the more than 480 million people living in the basin and the more than 300,000 people working on board fishing vessels operating in this vast marine area.

It is estimated that, despite the efforts made in recent years, around 90% of fish stocks are still overfished¹¹. This poses a serious threat to the activity of many fishermen, while undermining the food security of the population living in the 23 States and State-like entities, which are coastal States of the Mediterranean Sea, and also in the six Black Sea coastal States¹².

⁹ This is FAO fishing area 37: the Mediterranean and the Black Sea. See: Resolution GFCM/33/2009/2 on the establishment of geographical sub-areas in the GFCM area of application, amending Resolution GFCM/31/2007/2; available at: <https://gfcmlib.org/CoC/Decisions%20Texts/RES-GFCM_33_2009_2-e.pdf?ga=1> (8/2023).

¹⁰ According to Annex 1 of Regulation (EU) No 1343/2011, each of these four FAO sub-areas is subdivided into ten FAO statistical divisions, and in turn encompasses 30 GFCM geographical sub-areas: the *Western Mediterranean* FAO sub-area is divided into the Balearic Islands, the Gulf of Lions, and Sardinia, and comprises 12 GFCM geographical sub-areas; the *Central Mediterranean* FAO sub-area is divided into the Adriatic and the Ionian, and comprises 10 GFCM sub-areas; the *Eastern Mediterranean* FAO sub-area is divided into the Aegean Sea and the Levant, and in turn is composed of six GFCM geographical sub-areas; and the *Black Sea* is divided into the Sea of Marmara, the Black Sea and the Sea of Azov, which coincide with the 3 GFCM sub-areas. See: Regulation (EU) No 1343/2011 of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on certain provisions for fishing in the GFCM (General Fisheries Commission for the Mediterranean) Agreement and amending Council Regulation (EC) No 1967/2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea, OJ L 347, 30.12.2011, p. 44.

¹¹ See, among others: European Court of Auditors, “Marine environment: EU protection is extensive but shallow”, Special Report No. 26, Luxembourg, 2020; “The State of Mediterranean and Black Sea Fisheries 2022”, FAO, Rome, 2022. The European Commission even estimates that the overfishing rate for these resources is 92%. On this, see: Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Member States’ efforts in 2014 to achieve a sustainable balance between fishing capacity and fishing opportunities, COM(2016) 380 final, 10.06.2016, p. 8.

¹² The Black Sea littoral states are the following: Bulgaria, Romania, Ukraine, Russia, Georgia, and

Perhaps this is due, among other reasons, to the fact that in the Mediterranean Sea, fisheries management focuses mainly on limiting fishing effort and not catches as is the case in the Atlantic Ocean and other seas and oceans off the coasts of some EU Member States. This has led the European Commission to state in recent years that “overcapacity is one of the main causes of overfishing in the Mediterranean Sea”¹³. In fact, according to data managed by the EU, fishing catch rates in the Mediterranean were double sustainable levels¹⁴, while in the Atlantic 99% of landings from EU-managed fish stocks are sustainably fished¹⁵.

In relation to the fishing panorama in the Mediterranean, we would also like to mention that the vast majority of fishermen carry out their activity in this marine space on a small scale. Thus, it is estimated that approximately 80% of the Mediterranean fishing fleet belongs to these fishermen, who fish a quarter of the total. The largest number of fishing vessels is concentrated in the Eastern part of the Mediterranean Sea, where more than 28% of them operate, followed by the Ionian Sea (27%), the Western Mediterranean (19%), the Adriatic Sea (14%) and the Black Sea (12%). Turkey, Greece, Italy and Tunisia have the four largest fishing fleets – together they account for 60% of the total fishing fleet – of which more than 80% are small fishing vessels¹⁶.

The EU fishing fleet is very active in the Mediterranean¹⁷. For example, if we take the trawl fleet alone – which constitutes 35% of total EU capacity and generates 38% of fishing revenues – there are 7,000 vessels on board of which 20,000 fishermen are active¹⁸. EU catches are also considered to account for approximately 52% of the total catch by weight. It is significant to note that almost all of these catches are made by four of the eight EU Member States bordering this sea (Italy, Spain, Greece and Croatia), while Algeria, Tunisia, Turkey and Egypt, with 80% of the total catches made by third countries¹⁹, appear to be other States with a strong presence in the management of fishery resources in the Mediterranean Sea.

Turkey. Only the first two are EU Member States.

¹³ “Marine environment: EU protection is extensive but shallow”, *cit. supra* note 11.

¹⁴ *Ibid* 5. On the issue of landing plans for catches in the Mediterranean Sea, see: D. DAMALAS, “Mission impossible: Discard management plans for the EU Mediterranean fisheries under the reformed Common Fisheries Policy”, *Fisheries Research*, 2015, pp. 96-99.

¹⁵ Data available in: Informe del sector pesquero español 2022 “Una actividad esencial comprometida”, Confederación Española de Pesca (CEPESCA), 2023, p. 42; available at: <<https://cepesca.es/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-SECTOR-PESQUERO-ESPANOL-2022.pdf>> (8/2023); See also: “Marine environment: EU protection is extensive but shallow”, *cit. supra* note 11.

¹⁶ See: “Marine environment: EU protection is extensive but shallow”, *cit. supra* note 11, pp. 44-45.

¹⁷ For example, the Spanish fishing fleet in the Mediterranean consists of 2,297 vessels and generates more than 8,000 direct jobs. See: Informe del sector pesquero español 2022 “Una actividad esencial comprometida”, Confederación Española de Pesca (CEPESCA), 2023, p. 21; available at: <<https://cepesca.es/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-SECTOR-PESQUERO-ESPANOL-2022.pdf>> (8/2023).

¹⁸ Data consulted in: Informe del sector pesquero español 2022 “Una actividad esencial comprometida”, Confederación Española de Pesca (CEPESCA), 2023, pp. 43-44; available at: <<https://cepesca.es/wp-content/uploads/2022/07/INFORME-SECTOR-PESQUERO-ESPANOL-2022.pdf>> (8/2023).

¹⁹ “Marine environment: EU protection is extensive but shallow”, *cit. supra* note 11, pp. 44-45.

Through its Member States bordering the Mediterranean Sea, the EU implements its CFP, as regulated in Articles 3(1)(d) and 4(2)(d) and developed by virtue of Articles 38(1) and 43(2) and (3) of the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU). According to these provisions, the EU has an exclusive competence in the field of conservation of fisheries and a shared competence with its Member States in all the other aspects on fisheries. Moreover, it is set out that the internal market also includes fisheries. Additionally, it is provided that the European Parliament and the Council may act under the ordinary legislative procedure in order to pursue the objectives of the CFP. It should also be noted that the term “agricultural” used by the TFEU also refers to “fisheries”. The aim of this term has therefore been enlarged considerably under the Lisbon Treaty.

In the author's view, on the basis of these provisions of the TFEU, the European legislator has adopted several regulations of which nine are especially relevant for the Mediterranean dimension of the CFP, namely: (1) Regulation (EU) No 1380/2013 on the CFP²⁰; (2) Regulation (EC) No 1224/2009 on the fisheries control system²¹; (3) Regulation (EC) No 1967/2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean²²; (4) Regulation (EU) No 2019/982 amending Regulation (EU) No 1343/2011 on certain provisions for fisheries in the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM) Agreement Area²³; (5) Regulation (EU) No 2016/1627 concerning a multi-annual recovery plan for bluefin tuna in the Eastern Atlantic and Mediterranean²⁴; (6) Regulation (EU) No 2019/1022 concerning the multi-annual plan for demersal fisheries in the Western Mediterranean²⁵, the provisions of which have been supplemented by Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2066 concerning the details of the implementation of the landing obligation for certain demersal stocks in the Western Mediterranean for the period 2022-2024²⁶; (7) Regulation (EU) No 2019/1154 concerning a multi-annual recovery plan for Mediterranean swordfish²⁷; (8) Regulation (EU) No

²⁰ Regulation (EU) No 1380/2013, *cit. supra* note 1.

²¹ Council Regulation (EC) No 1224/2009, *cit. supra* note 3.

²² Council Regulation (EC) No 1967/2006 of 21 December 2006 concerning management measures for the sustainable exploitation of fishery resources in the Mediterranean Sea, amending Regulation (EEC) No 2847/93 and repealing Regulation (EC) No 1626/94, OJ L 409, 30.12.2006, p. 9.

²³ Regulation (EU) 2019/982 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 amending Regulation (EU) No 1343/2011 on certain provisions for fishing in the GFCM (General Fisheries Commission for the Mediterranean) Agreement area, OJ L 164, 20.06.2019, p. 1.

²⁴ Regulation (EU) 2016/1627 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on a multiannual recovery plan for bluefin tuna in the eastern Atlantic and the Mediterranean, and repealing Council Regulation (EC) No 302/2009, OJ L 252, 16.09.2016, p. 1.

²⁵ Regulation (EU) 2019/1022 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 establishing a multiannual plan for the fisheries exploiting demersal stocks in the western Mediterranean Sea and amending Regulation (EU) No 508/2014, OJ L 172, 26.06.2019, p. 1.

²⁶ Commission Delegated Regulation (EU) 2021/2066 of 25 August 2021 supplementing Regulation (EU) 2019/1022 of the European Parliament and of the Council regarding details of implementation of the landing obligation for certain demersal stocks in the western Mediterranean Sea for the period 2022-2024, OJ L 421, 26.11.2021, p. 17.

²⁷ Regulation (EU) 2019/1154 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on a multiannual recovery plan for Mediterranean swordfish and amending Council Regulation (EC) No 1967/2006 and Regulation (EU) 2017/2107 of the European Parliament and of the Council, OJ L 188,

2019/1241 on the conservation of fishery resources and the protection of marine ecosystems through technical measures²⁸; (9) Regulation (EU) No 2023/195 fixing the fishing opportunities for certain fish stocks and groups of fish stocks applicable in the Mediterranean Sea and the Black Sea for 2023²⁹.

In the author's view, the CFP Regulation, the Fisheries Control Regulation, the Regulation (EC) 1967/2006, the Regulation (EU) No 2019/982, and the Regulation (EU) No 2023/195 are the legislative acts whose provisions are of the greatest significance for the EU's legal regime applicable to fisheries in the Mediterranean Sea. Of their numerous provisions – many of which are highly technical and whose presentation would go beyond the scope of the research proposed in this book chapter – we would like to focus on the following three aspects.

Thus, first, we would like to point out that for fishing in the Mediterranean Sea by vessels flying the flag of an EU Member State, the fishing effort regime³⁰ prevails over the application of a catch limit through a system of fishing quotas³¹. This is a rule which, more recently, has, however, been subject to some exceptions. We are referring, among other examples, to the case of catch limits and the freezing of fishing capacity for certain fishing species³² in certain areas of the Mediterranean Sea (including the Black Sea), which have been established by virtue of Regulation (EU)

12.07.2019, p. 1.

²⁸ Regulation (EU) 2019/1241 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on the conservation of fisheries resources and the protection of marine ecosystems through technical measures, amending Council Regulations (EC) No 1967/2006, (EC) No 1224/2009 and Regulations (EU) No 1380/2013, (EU) 2016/1139, (EU) 2018/973, (EU) 2019/472 and (EU) 2019/1022 of the European Parliament and of the Council, and repealing Council Regulations (EC) No 894/97, (EC) No 850/98, (EC) No 2549/2000, (EC) No 254/2002, (EC) No 812/2004 and (EC) No 2187/2005, OJ L 198, 25.07.2019, p. 105.

²⁹ Council Regulation (EU) 2023/195 of 30 January 2023 fixing for 2023 the fishing opportunities for certain stocks and groups of fish stocks applicable in the Mediterranean and Black Seas and amending Regulation (EU) 2022/110 as regards the fishing opportunities for 2022 applicable in the Mediterranean and the Black Seas, OJ L 28, 31.01.2023, p. 220. In relation to the adoption of this regulatory act, we would like to mention that initially the European Commission had published on 14 October 2022 its Communication (COM(2022) 525 final) with the Proposal for the future regulation in this area. Following the commitments made by the EU at the 45th annual GFCM meeting held in Tirana from 7 to 11 November 2022, the European Commission had to update this Communication. It did so through the document “Commission Services Non-paper on 23 November 2022”, which included, among other issues, the reduction of fishing effort in the Mediterranean of 7.5% in 2023 and modified the fishing opportunities foreseen for demersal stocks in the Western Mediterranean, the Adriatic Sea, the Strait of Sicily, as well as fishing opportunities in the Ionian Sea, the Levantine Sea, the Alboran Sea and the Black Sea. For further details see: GFCM:45/2022/1(Rev.2); available at: <<https://www.fao.org/gfcm/meetings/info/en/c/1599806/>> (8/2023).

³⁰ *Fishing effort* means “the product of the capacity and activity of a fishing vessel; in the case of a group of vessels, the sum of the fishing efforts of all vessels in the group”. See: Regulation (EU) No 1380/2013, *cit. supra* note 1, Art. 4(1)(21).

³¹ According to Art. 4(1)(15) of Regulation (EU) No 1380/2013, the *catch limit* constitutes “as appropriate, either a quantitative limit on catches of a stock or group of stocks in a particular period when those stocks or groups of stocks are subject to a landing obligation, or a quantitative limit on landings from a stock or group of stocks, in a particular period when the landing obligation does not apply”.

³² Such as: European hake, deep-sea shrimp and red shrimp, Moray prawns, sea bream, and turbot.

No 2023/195 mentioned above, and which incorporate into EU law the recommendations adopted in the framework of the 45th annual meeting of the GFCM held, as mentioned above, at the end of 2022³³.

Moreover, this rule – with its exceptions provided for in EU secondary legislation – is implemented through the adoption of a Council regulation fixing, for each year, the fishing opportunities applicable to certain fish stocks and groups of fish in the Mediterranean Sea and the Black Sea. For example, the Regulation (EU) No 2023/195 fixes such fishing opportunities for the year 2023³⁴. These are issues that have not always been peaceful. Proof of this is the action for annulment brought on 29 March 2022 before the Court of Justice of the European Union by Spain against the Council, namely *Spain v Council*, C-224/22.

In this action, Spain sought the annulment of certain provisions of Regulation (EU) No 2022/110 by which the Council fixed the fishing opportunities in the Mediterranean Sea and the Black Sea for the year 2022³⁵. In support of its action, Spain considered that the maximum allowable fishing effort for longliners of European hake, red mullet and Mediterranean red shrimp set by the Council for some geographical sub-areas was not based on scientific advice and was not proportionate “because it is manifestly inadequate to achieve the objective of Regulation 2019/1022 by not respecting the requirement for scientific advice and the coherent development of the CFP in its triple environmental, economic and social dimension; and it is not necessary as there are other alternative measures implemented to achieve that objective (closures and increased selectivity of towed gears)”³⁶ 37. Through its judgment of 16 November 2023, the Court from Luxembourg dismissed the action.

Secondly, it has to be underlined that the EU has established a specific regime for the Mediterranean fisheries in relation to the technical measures applicable to the catching and landing of fishery resources operated in this maritime space. Thus, under Article 9 of Regulation (EU) No 2019/1241 on technical measures in the field of fisheries, two exemptions are provided for, which apply specifically to fisheries in the Mediterranean Sea. The first concerns the application of the general restrictions

³³ These are Recommendations GFCM/45/2022/3, GFCM/45/2022/4, GFCM/45/2022/5, GFCM/45/2022/6, GFCM/45/2022/7, and GFCM/45/2022/9. For further details, see: Regulation (EU) No 2023/195, *cit. supra* note 29, paras. 23-27 and 29.

³⁴ Regulation (EU) No 2023/195, *cit. supra* note 29.

³⁵ Council Regulation (EU) 2022/110 of 27 January 2022 fixing the fishing opportunities for certain fish stocks and groups of fish stocks applicable in the Mediterranean Sea and the Black Sea for 2022, OJ L 21, 31.01.2022, p. 165.

³⁶ See: <<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=259783&pageIndex=0&doclang=es&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2695117>> (8/2023). It should be recalled that Regulation (EU) No 2019/1022 concerns the establishment of a multi-annual plan for demersal fisheries in the Western Mediterranean; see: Regulation (EU) No 2019/1022, *cit. supra* note 25. The existence of sufficient scientific data to support the adoption of certain legal texts under the CFP has been the subject of numerous debates, both judicial and doctrinal. For a commentary on these issues, see: M. CARDINALE et al., “The Mediterranean fishery management: A call for shifting the current paradigm from duplication to synergy”, *Marine Policy*, 2021.

³⁷ ECLI:EU:C:2023:891.

on the use of static nets and driftnets. In particular, the use of these nets is not prohibited for incidental catches in the Mediterranean Sea of no more than three individuals of certain shark species, and they may be retained on board or landed as long as they are not protected species under EU law. The second derogation concerns the authorization in the Mediterranean Sea to deploy bottom-set gillnets, entangling nets and trammel nets in any position when the depth indicated on bathymetric charts is greater than 200 m.

Thirdly, we would like to refer to the particular regime of the satellite-based Vessel Monitoring System (VMS) provided for in the Fisheries Control Regulation (EC) No 1224/2009. In principle, all fishing vessels of EU Member States with a length of at least 12 meters must be equipped with a satellite tracking system, although Member States may exempt their vessels of less than 15 meters in length if they only operate in their waters or if they never spend more than 24 hours at sea from the time of departure to the return to port³⁸.

In the author's view, this measure is doing a disservice to the concerns of sustainability of fishing activities in the Mediterranean Sea and to the situation of over-exploitation of fish stocks. As we pointed out, most of the vessels operating in this sea are less than 15 meters long and, although they may not catch large quantities of fish, their total volume of catches in some fisheries and, above all, the repercussions of their activity on some species can be significant and ultimately have a negative impact.

We would also like to point out that secondary fisheries legislation applicable to the Mediterranean Sea may be supplemented by national provisions adopted by EU Member States. Indeed, under Article 6(5) of Regulation (EU) No 1380/2013, EU Member States have the possibility to adopt binding legal acts in the Mediterranean in the field of CFP. This is what Spain did, for example, when it adopted the Order APA/423/2020 of 18 May 2020 establishing a management plan for the conservation of demersal fishery resources in the Mediterranean Sea³⁹.

Finally, as regards the Mediterranean dimension of the CFP, we would like to briefly mention the inspection role of the European Fisheries Control Agency (EFCA) in relation to the specific control and inspection programmes for the Mediterranean Sea and Black Sea⁴⁰, in order to ensure a uniform and effective implementation of the conservation and control measures foreseen by the CFP. The EFCA is a European agency that has been established in 2005 to promote EU standards in the field of control, inspection and monitoring of the CFP⁴¹. Among its many activities

³⁸ Regulation (EC) No 1224/2009, *cit. supra* note 3, Art. 9(2).

³⁹ BOE No 142 of 20 May 2020; last amended: 16 August 2022.

⁴⁰ Commission Decision (EU) 2018/1986 of 13 December 2018 establishing specific control and inspection programmes for certain fisheries and repealing Implementing Decisions 2012/807/EU, 2013/328/EU, 2013/305/EU and 2014/156/EU, OJ L 317, 14.12.2018, p. 29.

⁴¹ EFCA was established by Regulation (EC) No 768/2005, OJ L 128, 21.5.2005, p. 1. After several amendments, this regulation has been codified by Regulation (EU) No 2019/473 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 (OJ L 83, 25.03.2019, p. 18). For more information on EFCA, see: <<https://www.efca.europa.eu/en/>> (8/2023).

is the operational coordination of inspection and surveillance activities in the Mediterranean area - known as the Joint Deployment Plan (JDP)⁴² -. This programme has been operational since 2008, and until 2014 concerned only Eastern Atlantic bluefin tuna, although other Mediterranean species have subsequently been included⁴³. According to data published by the EU, in the framework of the Mediterranean JDP for bluefin tuna and swordfish, it has been found that there are very exhaustive checklists for landing inspections, however, their effectiveness was limited as they were not mandatory⁴⁴.

3. Reform or a better implementation of the European Union's Common Fisheries Policy?

With the desire to improve the health status of the seas and oceans off the coasts of EU Member States, and also to make the EU climate neutral by 2050, the EU sustainable blue economy – understood as the sum of industries and sectors related to the seas, oceans and coasts, whether marine-based or land-based, and thus encompassing all sub-policies of the CFP⁴⁵ – seems to be at the heart of many of the most recent positions and initiatives launched by the European Commission in the marine field.

These actions aim, among other things, to improve the sustainability and resilience of the EU fisheries and aquaculture sector, as evidenced by the package of measures published by the European Commission on 21 February 2023. In doing so, the EU is working towards being “sustainable, economically profitable and a global example of good governance with a CO₂ neutral footprint” by 2050 at the latest⁴⁶. It should also be noted that, for the time being, the European Commission has chosen to propose a better implementation of the CFP and not its revision⁴⁷.

⁴² Further information can be found at: <<https://www.efca.europa.eu/en/content/mediterranean>> (8/2023).

⁴³ A list of all affected fishery species can be consulted on the EFCA website: <<https://www.efca.europa.eu/en/content/mediterranean>> (8/2023).

⁴⁴ Data consulted in: European Court of Auditors in its Special Report “EU fisheries controls: more efforts are needed” published in 2017 (no. 8), p. 49.

⁴⁵ See: COM(2021) 240 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a new approach for a sustainable EU blue economy: Transforming the EU blue economy for a sustainable future, Brussels, 17.05.2021. For example, in this document the Commission states that the global blue economy constitutes the seventh largest economy worldwide, which could hypothetically allow the “ocean” to be a member of the G7. For a presentation of these issues, see: G. A. OANTA, “Blue dimensions of the European Green Deal: climate action at sea”, in Paul HARRIS (ed.), *Routledge Handbook of Marine Governance and Global Environmental Change*, Routledge, London, 2022, pp. 69-71.

⁴⁶ COM(2023) 100 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the Energy Transition of the EU Fisheries and Aquaculture sector, Brussels, 21.02.2023, p. 5.

⁴⁷ COM(2023) 103 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “The Common Fisheries Policy Today and Tomorrow: A Fisheries and Oceans Pact for sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management”, Brussels, 21.02.2023, p. 21.

This package consists of four elements: *first*, the Communication on the energy transition of the EU fisheries and aquaculture sector⁴⁸; *second*, the Report on the implementation of Regulation (EU) No 1379/2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products⁴⁹; *third*, the EU Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries⁵⁰; and, *fourth*, the Communication on the CFP today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact for sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management⁵¹, which is accompanied by a Commission Staff Working Document on the state of play of the CFP⁵².

These are soft law texts, which have no binding legal effect in the EU legal system, but which contain very valuable information about the direction in which the European Commission is heading in the field of fisheries, and which will most likely be reflected, in the not-too-distant future, in the next CFP framework regulation. For the purposes of this book chapter, in the following lines we will focus only on the references in these legal texts to the EU fisheries and aquaculture sector in the Mediterranean Sea.

Thus, in the *Communication on the energy transition of the EU fisheries and aquaculture sector*⁵³, the Commission points to the need to facilitate the energy transition in the EU fisheries and aquaculture sector towards 2050. This will require, inter alia, improving the business environment and raising awareness of financing opportunities. Hence, the Commission considers it necessary to promote financial assistance to specific projects already in 2023 through the assistance mechanisms of the different sea basins, including the Black Sea and Western Mediterranean⁵⁴.

It should also be underlined that in this Communication the Commission has advanced the launching of the Energy Transition Partnership for EU Fisheries and Aquaculture” (ETP) as a new multi-stakeholder partnership, with the idea of being “the backbone for stakeholder cooperation and coordination of the energy transition in the sector”⁵⁵. In this sense, it will facilitate discussions between stakeholders, develop a knowledge database on energy transition in the fisheries and aquaculture sector, coordinate energy transition actions in this sector, and will be able to come up with

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ COM(2023) 101 final, Report from the Commission to the European Parliament and the Council “Implementation of Regulation (EC) 1379/2013 on the common organisation of the markets in fishery and aquaculture products”, Brussels, 21.02.2023.

⁵⁰ COM(2023) 102 final, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “EU Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries”, Brussels, 21.02.2023.

⁵¹ COM(2023) 103 final, *cit. supra* note 47.

⁵² SWD(2023) 103 final, Commission Staff Working Document: Common Fisheries Policy – State of play accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “The common fisheries policy today and tomorrow: a Fisheries and Oceans Pact for sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management”, Brussels, 21.02.2023.

⁵³ COM(2023) 100 final, *cit. supra* note 46.

⁵⁴ *Ibid* 29.

⁵⁵ *Ibid* 15.

concrete, practical proposals, and sustainable solutions, which will advance the energy transition in the EU.

The initial technical support to the ETP and its secretariat will be provided by the European Blue Forum whose creation has been announced by the European Commission in 2021 through its Communication on Sustainable Blue Economy⁵⁶. This Forum has been finally launched in Brest on 26 May 2023⁵⁷. The ETP has been launched on 16 June 2023 at the high-level conference organized by the European Commission in Brussels on “Joining forces for the energy transition in EU fisheries and aquaculture”. Despite its youth, some EU Member States – such as Spain, for example – have already called for the modification of the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF) in order to be able to finance the energy transition, which is so desirable in this sector⁵⁸.

On its side, *the EU Action Plan: Protecting and restoring marine ecosystems for sustainable and resilient fisheries*⁵⁹ includes several references to the Mediterranean Sea stemming from some of the international commitments made by the EU at the 15th United Nations Conference on Biological Diversity (COP15) that was held in Montreal in December 2022. In particular, the Commission considers that, in order to make fishing practices more sustainable, the selectivity of fishing gear must be improved, the impact of fishing on the seabed and on sensitive species must be reduced⁶⁰, and the commitments already made in the framework of the EU Biodiversity Strategy to 2030⁶¹. In this regard, the Commission urges Member States to adopt national measures or to submit joint recommendations to the Commission to minimize by-catches of certain species by the end of 2024⁶². The Commission is also aware that, in order to meet its objectives, it needs to cooperate with the GFCM, of which the EU is a member, and is also obliged to transpose the recommendations adopted within this FAO body into its legal system⁶³.

In addition to these Commission approaches published on 21 February 2023, the Commission launched a Fisheries and Oceans Pact through its *Communication “The Common Fisheries Policy for Today and Tomorrow: A Fisheries and Oceans Pact*

⁵⁶ COM(2021) 240 final, *cit. supra* note 45, p. 5.

⁵⁷ For a summary presentation of this Forum, see: “European Blue Forum. Note d’information”; available at: <<https://maritime-spatial-planning.ec.europa.eu/sites/default/files/final-briefing-paper-fr.pdf>> (8/2023). For more information, see: <<https://blueforum.org/>> (8/2023).

⁵⁸ See press release: “Without new vessels there will be no “real” decarbonisation: Luis Planas proposes modifying the FEMPA to finance renewal. El titular del MAPA pidió “reflexión” para que las limitaciones del fondo no sean un obstáculo”, *Industrias Pesqueras*, 16.06.2023; available at: <https://industriaspesqueras.com/noticia-75821-seccion-Pol?tica_de_Pesca> (8/2023).

⁵⁹ COM(2023) 102 final, *cit. supra* note 50.

⁶⁰ Such as the Mediterranean monk seal.

⁶¹ COM(2023) 102 final, *cit. supra* note 50, pp. 5-6.

⁶² Such as: angel sharks, common skate, guitarfish, Maltese skate, great white shark, bull shark, common skate, butterfly ray, sturgeons, sea turtles, Balearic shearwater and Mediterranean monk seal. See: COM(2023) 102 final, *cit. supra* note 50, pp. 7-8.

⁶³ For further development of this issue, see: N. FERRI, “The legal regime governing Mediterranean fisheries: The General Fisheries Commission for the Mediterranean of the FAO and the added-value of Article XIV Bodies”, *The Italian Yearbook of International Law*, 2021, pp. 189-200.

for sustainable, science-based, innovative and inclusive fisheries management”⁶⁴ as part of its call “to calibrate the policy, where necessary, to help us deal with new challenges and realities and to build a mutual understanding of where we want to go”⁶⁵. The Commission’s wish is that EU Member States, fisheries stakeholders, and the scientific community join the Fisheries and Oceans Pact in order to achieve a framework for cooperation and reflection among fisheries stakeholders in preparing the future CFP to address social and environmental resilience⁶⁶.

This Communication is accompanied by a *Commission Staff Working Document on the current state of play of the CFP*⁶⁷ which provides a comprehensive review of several measures that have been adopted and implemented in the enforcement of the CFP in the Mediterranean Sea (including the Black Sea), such as, *inter alia*, the Multi-annual Western Mediterranean Plan⁶⁸, or the Multi-annual Mediterranean and Black Sea Plans under the GFCM⁶⁹, as well as including references to the assessment published in 2019 in relation to Regulation (EC) No 1967/2006, which is one of the most far-reaching regulatory acts for fisheries in the Mediterranean Sea⁷⁰.

All this would undoubtedly also have a positive influence on the state of play of fish stocks in the Mediterranean Sea, which, according to the Commission, “remains worrying” and where improvements “are too slow”⁷¹. There is no doubt that all these approaches, initiatives and actions are an essential part of the future regulatory framework of the CFP, which will be embodied in the future framework regulation of this policy, a proposal for which will hopefully soon be made public by the Commission.

In relation to the future of the CFP, we would also like to refer to the Communication “Sustainable fishing in the EU: state of play and orientations for 2024” that was published by the Commission on 14 June 2023⁷². This is a very recent document which, on the one hand, provides many details on: the state of EU fisheries resources, the progress made by stakeholders in achieving sustainable fisheries in the EU, the state of play of the EU fleet, the socio-economic performance in the fisheries and aquaculture sector, and the measures taken by Member States to monitor and enforce the obligation to land catches made at sea. And, on the other hand, it incorporates the

⁶⁴ COM(2023) 103 final, *cit. supra* note 47.

⁶⁵ *Ibid* 23.

⁶⁶ *Ibid* 21-22.

⁶⁷ SWD(2023) 103 final, *cit. supra* note 52.

⁶⁸ Regulation (EU) No 2019/1022, *cit. supra* note 25. For the assessment carried out by the Commission services, see: COM(2023) 103 final, *cit. supra* note 51.

⁶⁹ For the assessment carried out by the Commission services, see: COM(2023) 103 final, *cit. supra* note 47.

⁷⁰ “Retrospective evaluation study of the Mediterranean Sea Regulation. Final Report”, Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, European Commission, Brussels, 2019; text available at: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5df6038e-ee32-11e9-a32c-01aa75ed71a1>> (8/2023).

⁷¹ COM(2023) 103 final, *cit. supra* note 47, p. 7.

⁷² COM(2023) 303 final, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council “Sustainable fisheries in the EU: state of play and the way forward to 2024”, Brussels, 14.06.2023.

main messages and orientations in relation to the 2024 fishing opportunities proposals.

Regarding the Mediterranean Sea and Black Seas, the Commission notes that the average mortality rate has decreased over the last two decades⁷³, which has led to an increase in the biomass of fish stocks, more profitable and carbon-efficient fisheries. However, it has been found that many fish species in the Mediterranean are still harvested above sustainable values⁷⁴. Additionally, as for the quota regime that has traditionally been applied in the Mediterranean Sea (and in the Black Sea), and unlike all other marine areas where the EU Member States have sovereignty or jurisdiction, we would like to point out that it has several exceptions, which have become increasingly numerous in recent years. These include the maximum fishing effort limit for bottom and beam trawlers, or for dolphinfish in international waters of the Mediterranean, or the total allowable catch (TAC) that has been set for turbot⁷⁵. In the author's view, the part of this Communication concerning the main messages and orientations for 2024 fishing opportunities proposals is of great interest for the purposes of this book chapter. Thus, in the view of this European institution, it is necessary that EU Member States respect the specific fisheries management plans already in place and improve their eel management plans, continue to cooperate with the GFCM, and implement accompanying measures in the framework of the FEMPA funded programmes⁷⁶.

As a conclusion to the evaluation of the CFP in the Mediterranean and the Black Sea, the Commission has affirmed the need for further action and commitment to address the challenges that this European policy is facing⁷⁷. In our view, the data contained in this *soft law* document, as well as the messages and guidelines incorporated in it, are of great help to the European legislator who is called upon to adapt the CFP to the demands of the coming years.

4. Final considerations

Since the adoption, forty years ago more or less, of the “Blue Europe” package, which established a CFP that was to be reformed every decade, and up to the present day, the European legislator has given significant legal impulses for the fisheries and aquaculture sector to adapt to the transformations experienced by the EU as a whole, as well as to changes in the international maritime scene.

Throughout the period, the Mediterranean dimension of the CFP has shown itself to be a clear reflection of this. In this respect, mention could be done to the increase in the number of Mediterranean coastal States that have been joining the EU, or the

⁷³ *Ibid* 2. In particular, the mortality rate has decreased most in the Eastern Mediterranean and the Black Sea, while little change has been recorded in the Central Mediterranean.

⁷⁴ *Ibid* 5.

⁷⁵ *Ibid* 6.

⁷⁶ *Ibid* 11-12.

⁷⁷ *Ibid* 12.

appearance of new States on the maritime scenario in this geographical area. The Union has had to deal with them either to apply its fisheries legal system or to collaborate within the framework of the existing institutionalized structures in the Mediterranean Sea.

It is a legal framework that is currently at a significant point in its existence, as the future legal regulation of fisheries and aquaculture in the Mediterranean Sea will also depend on the future CFP framework regulation. For the time being, the European institutions have taken very weak steps towards the reform of this policy, which is expected to produce far-reaching changes in the legal regulation of fisheries and aquaculture in the EU, including in the Mediterranean Sea.

In this regard, it is highly striking that the European Commission has opted, in 2023, to emphasise the need for a better implementation of the CFP and the opening of a new phase in the dialogue with the EU fisheries actors instead of proposing the revision of this Policy, as it had done every ten years for the last four decades. Maybe the legislative difficulty of bringing forward a new CFP framework regulation and the elections for the European Parliament, which are scheduled for June 2024, explain this transitional decision on the CFP framework regulation.

UNA TRAGEDIA DEI BENI COMUNI: DAL MODELLO COMUNITARIO DELLA PESCA COSTIERA NEL MEDITERRANEO ALLA GOVERNANCE STATALE E IMPRENDITORIALE

*François Féral**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il modello tradizionale di pesca costiera della Comunità mediterranea. – 2.1. Le origini e le basi del modello comunitario mediterraneo. – 2.2. Un fatto storico e sociale mediterraneo. – 2.3. Comunità di pescatori del Mediterraneo. – 2.4. I territori di pesca delle comunità. – 2.5. La disciplina professionale della comunità di pescatori. – 3. La scomparsa del modello comunitario mediterraneo di fronte alle politiche tecnocratiche e liberali della pesca. – 3.1. Il nuovo paradigma della pesca produttivista. – 3.2. Le tribolazioni della modernizzazione dell'interventismo economico. – 3.3. Gli effetti della governance centralizzata della pesca marittima. – 3.4. Lo sconvolgimento del tessuto comunitario: centralizzazione portuale e riduzione drastica della popolazione marittima. – 3.5. Un accesso equo e sostenibile ai beni comuni della pesca?

1 Introduzione

Vorrei citare le regole sociali che per secoli hanno governato la pesca costiera delle comunità di pescatori, in particolare nel Mediterraneo. Ma storicamente, e fino agli anni sessanta, molto più ampiamente regole analoghe trovavano applicazione nei quattro angoli del mondo, laddove vi erano comunità di pescatori. Per mezzo secolo, promuovendo un modello liberale e tecnocratico, gli Stati e l'Unione Europea si sono progressivamente privati di questo strumento di disciplina e di governo della pesca. L'analisi che vi fornisco qui è stata raccolta principalmente sul Mediterraneo francese, ma la mia lunga esperienza di pesca a livello internazionale mi ha dimostrato che gli altri paesi rivieraschi hanno vissuto lo stesso fenomeno di trasformazione per mezzo secolo.

La pesca marittima nel Mediterraneo non è omogenea, ma la pesca costiera presenta alcune caratteristiche comuni che possono essere riscontrate nei Paesi mediterranei dell'Unione Europea. In occasione di una visita scientifica alla FAO a Roma realizzata circa vent'anni fa, ho cercato di tratteggiare le peculiarità di una pesca costiera artigianale basata sulle comunità che praticano le loro arti nelle zone di pesca dei porti e dei villaggi¹. Ho anche lavorato spesso sulle *prud'homies* (corporazione di pescatori artigianali: *probi homines*) dei pescatori della costa mediterranea francese. È il modello comunitario più sofisticato e ben documentato grazie al suo quadro giuridico formale e ai numerosi documenti giuridici prodotti da questa istituzione.

Tuttavia, questo modello non corrisponde a quello promosso dalla tecnocrazia

* *Professeur émérite des universités, directeur d'études à l'École Pratique des Hautes Études, Parigi.*

¹ F. FÉRAL, "Maritime societies, fisheries law and institutions in the western Mediterranean", n° 420 F.A.O. Fisheries technical paper, 2004. <<https://www.fao.org/3/y2788f/y2788f0a.htm#bm10>>

degli Stati e dell'Unione Europea, che basano le loro regole sul mercato, sull'imprenditorialità e su una polizia pseudoscientifica delle risorse della pesca. Esaminerò, pertanto, prima questo modello comunitario e successivamente analizzerò in che modo tale modello è stato distrutto dalle politiche centralizzate avviate negli anni sessanta dagli Stati e dall'Unione europea.

2. Il modello tradizionale di pesca costiera della Comunità mediterranea

Le origini e i fondamenti del modello comunitario sono un fatto sociale mediterraneo, basato sulle numerose comunità portuali e di villaggio. Per secoli, su un territorio di pesca circum-portuale, le comunità hanno organizzato la disciplina professionale e il contenimento dello sforzo di pesca.

2.1. Le origini e le basi del modello comunitario mediterraneo

Le coste del Mediterraneo sono costellate da innumerevoli *porti, villaggi e rifugi*, la maggior parte dei quali sono stati fondati da comunità di pescatori. Nei grandi porti commerciali, nei quartieri di pescatori, nelle città di mare si trovano, o hanno ospitato, famiglie di pescatori. Questa della gente di mare è una componente essenziale delle popolazioni del Mediterraneo. Per secoli, questa realtà sociale ha costituito il terreno fertile per gli equipaggi delle flotte commerciali e militari degli Stati che si affacciano sul Mediterraneo e che popolavano tutte le sue coste prima che il turismo balneare vi si riversasse. Il Mar Mediterraneo è un *mare relativamente povero* la cui biomassa è inferiore a quella dell'Atlantico. Così in questo oceano gli enormi stock di merluzzo o di aringa, o anche di tonno bianco, alimentarono molto presto una pesca massiccia e flotte costituite da grandi navi e armamenti industriali. Tuttavia, se il Mediterraneo è un mare povero, *la sua biodiversità è eccezionale*, un crocevia di specie settentrionali e tropicali.

Pertanto, la pesca costiera nel Mediterraneo è spesso costituita da quella che viene chiamata *pesca artigianale su piccola scala*. È composta da flotte di piccole unità inferiori ai 10 metri che praticano una serie di "piccoli mestieri", vale a dire un gran numero di attività di pesca selettiva. La grande varietà e rudimentalità delle tecniche è legata alla biodiversità e alla stagionalità della pesca.

Questa pesca su piccola scala si è stabilita spontaneamente sulle coste sabbiose, dove le barche venivano tirate sulle spiagge, o riparate nelle foci o negli stagni. Sulle coste rocciose, la pesca artigianale ha colonizzato le insenature, le baie e le isole costiere.

2.2. Un fatto storico e sociale mediterraneo

Sebbene ancora oggi operino 250.000 pescatori a bordo di 80.000 imbarcazioni, in flotte che per l'80% sono generalmente di piccole dimensioni, variegata e multi-specifiche, nell'ultimo mezzo secolo, questa popolazione marittima mediterranea si

è ridotta della metà, a causa delle politiche di concentrazione degli armamenti e di industrializzazione, nonché della persecuzione amministrativa nei confronti dei piccoli pescherecci.

Il sistema di pesca comunitario si basa sulla *coesione di un gruppo* all'interno di un *territorio di pesca* e sull'adesione a una *disciplina collettiva*. Quali sono le condizioni mediterranee che sono all'origine di questa modalità di organizzazione che non si ritrova nell'Atlantico, nella Manica o nel Mare del Nord? In primo luogo, le caratteristiche della pesca nel Mediterraneo, le cui condizioni naturali hanno generato una particolare modalità di produzione artigianale che viene definita "piccoli-mestieri". La costituzione di gruppi professionali omogenei all'interno di un porto, di una città di mare o di un quartiere di pescatori, costituisce la base sociale di questo sistema.

Questa configurazione della pesca ha creato un tipo di governance che può essere definita "governance comunitaria" che in realtà è solo un'amministrazione comunitaria:

- una comunità di pescatori costruite intorno a un porto/villaggio di pesca;
- un territorio di pesca comunitario come crogiolo per il bene comune della pesca;
- una disciplina interna del gruppo comunitario per condividere il bene comune della pesca.

2.3. Comunità di pescatori del Mediterraneo

Fin dal Medioevo e fino al secondo dopoguerra, le comunità di pescatori del Mediterraneo si stabilirono spontaneamente sulle rive, insediate nei numerosi piccoli porti e costituite da un gruppo di famiglie che formavano un'istituzione. Erano costituite dai pescatori artigianali di un distretto stabilito dal potere politico che delimita un territorio marittimo. Il più delle volte intorno a un porto o al quartiere di una città portuale (come Marsiglia, Sète, Genova, Sorrento, Barcellona, Salonicco...). Questo territorio spesso coincideva con una parrocchia (e con un comune) a cui era legato un gruppo di borghi di pescatori.

La coesione del gruppo si basava sull'intimità della sua composizione, poiché si trattava spesso di poche famiglie che pescavano da generazioni e in cui si trasmetteva la conoscenza della pesca. La comunità era strutturata da fratelli, cugini e coniugi; delle società cementate dalla famiglia mediterranea e dai valori patriarcali e sentimentali della pesca. Oltre a coloro che venivano dichiarati marittimi attivi, la comunità reale comprendeva quindi tutti i parenti dei pescatori del distretto. In totale, le comunità erano composte da famiglie che costituivano vere e proprie dinastie di pescatori con numerose alleanze. Fino all'ultimo quarto del XX secolo, l'attività di pesca nel Mediterraneo era individuale e familiare, con barche modeste, spesso lunghe meno di dieci metri (da tre a cinque metri solo sugli stagni), mentre i negozi di reti traboccavano di ogni tipo di attrezzatura. Queste caratteristiche erano rafforzate dall'attaccamento a un porto, alle tradizioni e a un villaggio o a una città.

Tutte hanno la loro storia, ma la trasmissione della vocazione e delle tecniche

professionali è essenzialmente familiare. Matrimoni e filiazioni, relazioni intercomunitarie fanno parte della storia di porti e villaggi. Per secoli questi villaggi e porti hanno prodotto i migliori marinari dell'Europa mediterranea, imbarcati sulle navi mercantili e da guerra degli Stati rivieraschi.

2.4. I territori di pesca delle comunità

Nella mentalità delle comunità di pescatori del Mediterraneo, lo sfruttamento è parte di un territorio, uno spazio in cui tutti i membri della comunità e tutte le tecniche operano. È anche attraverso il riferimento a un porto di pesca o al distretto di una città portuale che i pescatori si identificano. Intorno a questo porto, a questo villaggio o a questa zona, una costa e un'area marina costituiscono la parte principale dell'area di pesca comunitaria.

Per questo motivo, la serie di villaggi di pescatori costituiva la struttura geografica della pesca e del suo sfruttamento. Nel gruppo dei pescatori, il sentimento di appartenenza al porto e al villaggio struttura la società, in termini di trasmissione del sapere, di costituzione degli equipaggi, di etica professionale. Le famiglie, le dinastie di pescatori e le alleanze, permettono alle comunità di appropriarsi dell'area di pesca che circonda il porto.

In Francia, questo territorio portuale non solo fa parte del pensiero comune (essere nelle "proprie acque"), ma è addirittura sancito dalla legge che, sotto forma di decreto, definisce i distretti delle *prud'homies*. In Spagna, le *Cofradias* portuali sono la struttura geografica in cui sono situate le comunità. Tuttavia, al di fuori di queste circoscrizioni ufficiali, ho potuto riscontrare questa "mentalità portuale" in tutte le mie indagini condotte nei villaggi di pescatori del Mediterraneo. In particolare in Italia e in Grecia le cooperative dei porti di pesca sono il crogiolo di queste appartenenze sociali. In Marocco, sono stati istituiti "villaggi di pescatori" per organizzare la pesca costiera.

Per quanto riguarda lo spazio e la sua delimitazione, questo territorio è riconosciuto da punti di riferimento, toponimi, manuali, ma anche da ricordi, storie e persino leggende. Eppure una differenza fondamentale tra esso e lo spazio agricolo è che il mare è una *proprietà comune del villaggio* che deve essere condivisa e non può essere ripartita: "*Il mare è di tutti, ma tutti devono poter vivere del proprio lavoro*". È questo il principio dialettico sancito dallo statuto dei *prud'homies* dei pescatori in Francia². Dal momento che la proprietà privata non regola l'accesso alla risorsa marina, le regole comunitarie devono stabilirlo in modo decentrato.

² E. TEMPIER, *Mode de régulation de l'effort de pêche et le rôle des Prud'homies. Les cas de Marseille, Martigues et Le Brusc*, Université d'Aix-Marseille II Faculté des Sciences économiques Centre d'Etudes des Relations Sociales Contrat de recherche IFREMER n° 84 / 3173, centre de documentation d'IFREMER 1984 e D. RAUCH, *Les prud'homies de pêche à l'époque contemporaine (1790-1962) : la permanence d'une institution hybride en Méditerranée française* », thèse histoire du droit Nice 2014, en ligne <https://theses.hal.science/tel-02426168/document>.

2.5. La disciplina professionale della comunità di pescatori

Per la comunità, la pesca si presenta come un “gioco a somma zero” in cui la ricchezza totale difficilmente aumenta e dove la distribuzione prevale sull’efficienza individuale: il ruolo della comunità è quindi quello di stabilire principi per la condivisione di una ricchezza il cui principale fattore di esaurimento è “l’altro pescatore”. La rappresentazione dell’accesso alla ricchezza delle comunità si basa su principi molto semplici: c’è interazione tra le diverse tecniche di pesca, e se “il mare appartiene a tutti”, in nome della ricchezza comune, in cambio, “ognuno deve essere in grado di vivere del suo lavoro”, concetto che implica moderazione individuale.

Pertanto, poiché l’esercizio di pesca dell’uno ha l’effetto di vanificare la pesca dell’altro, spetta alla comunità regolamentare l’uso e limitare lo sforzo di tutte le tecniche, stabilendo una “specificazione” tanto più severa quanto più potente è la tecnica.

Così la pesca comunitaria è organizzata secondo *norme decentrate*, la comunità applica principi etici ai regolamenti che riguardano l’intera professione. La limitazione dello sforzo di pesca, imposta in modo specifico alle diverse tecniche di pesca, è una delle questioni più importanti. La limitazione dello sforzo di pesca di ciascuno è diminuita in base alla capacità di cattura: più efficace è la tecnica di pesca, più rigide sono le regole per limitare lo sforzo di pesca. Pertanto, un peschereccio a strascico è più regolamentato di un pescatore con palangari. La comunità regola l’accesso e la condivisione delle risorse e non cerca la competizione o la prestazione tecnica.

I pescatori artigianali applicano programmi di pesca basati sul principio della diversificazione delle attività e delle tecniche di cattura in base all’abbondanza stagionale delle specie. Con la notevole eccezione del pesce azzurro e delle anguille, le varie specie non sono molto abbondanti e, per vivere di pesca, è necessaria la versatilità. I pescatori artigianali costieri non si specializzano perché, a seconda della stagione, del mercato, delle loro capacità, dei loro mezzi e le loro armi, rintracciano le diverse specie disponibili con l’equipaggiamento appropriato e si spostano da una risorsa all’altra.

Queste limitazioni assumono varie forme: dimensioni delle imbarcazioni, numero di ami, lunghezza delle reti, regolamentazione delle attrezzature, periodi di esercizio, tempi di posa degli attrezzi da pesca, orari di partenza delle imbarcazioni, sorveglianza dei posti di pesca... Si fa di tutto per evitare la concentrazione delle imprese di pesca e la monopolizzazione della risorsa da parte delle unità più potenti.

3. La scomparsa del modello comunitario mediterraneo di fronte alle politiche tecnocratiche e liberali della pesca

Gli anni del dopoguerra furono segnati da politiche pubbliche di sviluppo e interventismo economico delle autorità pubbliche. Il settore della pesca professionale nel Mediterraneo europeo è stato solo gradualmente interessato da queste politiche di “modernizzazione” che hanno come modello lo sfruttamento industriale ispirato alle

miniere estrattive. Una nuova governance rispetto alle regole di accesso alla risorsa ha sostituito quella delle comunità. Questo ha sconvolto i loro principi comunitari confiscando il loro bene comune. È stata istituita una spirale centralizzata interventista, basata su regolamenti governativi progettati da un'amministrazione tecno-scientifica e da un apparato di controllo statale. Paradossalmente, questo sfruttamento delle risorse controllato dallo Stato si basa ora sul modello dell'impresa di pesca liberale nel suo principio capitalistico.

3.1. Il nuovo paradigma della pesca produttivista

Come ho indicato all'inizio, lo scopo della mia riflessione è quello di evidenziare un cambiamento di paradigma nella governance della pesca. La pesca comunitaria tradizionale che abbiamo appena descritto può sembrare arcaica, non scientifica ed economicamente non redditizia con bassa produttività. Tuttavia, ciò che è interessante è riflettere sui principi di questo modello che ci invita nuovamente ad osservare la gestione dei beni comuni.

Le politiche produttiviste della pesca avviate all'indomani della seconda guerra mondiale hanno installato un nuovo paradigma che definisce il modo in cui è organizzata la pesca professionale.

Ma è principalmente a partire dagli anni sessanta che le politiche di sviluppo e crescita economica hanno applicato al settore della pesca una logica imprenditoriale basata sul modello industriale. La politica marittima della pesca ha favorito un modello di produzione sfuggendo così alle regole comunitarie dei villaggi e dei porti di pesca artigianale. Questo modello è stato presentato in particolare con l'idea di sviluppo del settore. Questi principi di modernizzazione sono in contraddizione con le regole di funzionamento delle comunità, che sono in conflitto tra loro:

- l'idea di un territorio di pesca comunitario, gestito da un gruppo che ne fa riferimento;
- i principi di libera impresa, innovazione e concorrenza tecnico-economica;
- dal 1983, la fusione delle ZEE dei paesi dell'Unione in cui l'accesso alla risorsa è aperto a tutti i pescatori dell'Unione;
- libertà di pesca e libero accesso alle risorse.

Il ruolo dell'internazionalizzazione della pesca ha messo gli Stati rivieraschi in competizione per i diritti di accesso e per le quote, (esempio della risorsa tonno rosso nell'alto mare del Mediterraneo). In questo contesto, sulla base di investimenti significativi, è stata imposta la specializzazione delle catture di una specie e/o l'uso di un'arte potente (pesca a strascico non selettiva e aumento delle dimensioni dei ciancioli).

Questa evoluzione verso un modello industriale di pesca è stata graduale nel Mediterraneo. È dalla seconda metà degli anni sessanta che l'interventismo economico degli Stati si interessa al Mediterraneo. La modernizzazione e la produzione di massa per i consumatori ispirano la politica pubblica. Così, in Francia, la produzione di sardine e il loro imballaggio industriale sono incoraggiati dagli investimenti pubblici. Le dimensioni delle unità di pesca sono in aumento e la loro sovramotorizzazione è

incoraggiata. Le reti a strascico e i ciancioli sono le due tecniche di pesca che beneficiano di queste politiche di industrializzazione e modernizzazione³.

3.2. Le tribolazioni della modernizzazione dell'interventismo economico

Nell'analizzare il settore della pesca nel Mediterraneo, Alain Berger, economista del CNRS, parla di *“una spirale provvidenzialista dello Stato”*, il vaso di Pandora dell'interventismo degli anni Sessanta: In realtà questo interventismo europeo non fa che rafforzare le politiche di modernizzazione e di aumento delle capacità di cattura intraprese per due decenni dagli Stati membri: *“L'istituzione di una politica comune della pesca nel 1983 ha gradualmente modificato il formato delle flotte tracciando una dipendenza tra la professione e lo Stato”*⁴.

Contrariamente alle norme comunitarie in base alle quali le unità più piccole devono avere la loro parte del bene comune della pesca, l'UE e gli Stati danno la priorità alle navi più efficaci e agli armamenti più potenti; le politiche di modernizzazione hanno quindi aumentato le disuguaglianze nella capacità di pesca affidandosi ad un'amministrazione tecno-scientifica ossessionata dalla redditività e dal produttivismo⁵. È soprattutto nel quadro delle politiche dell'Europa blu che si è verificato questo processo di eliminazione della pesca comunitaria costiera.

Ho studiato più in particolare questa sequenza nel Mediterraneo francese. All'inizio degli anni sessanta, lo Stato si scontrò con le comunità rappresentate dalle loro *prud'homies* in occasione dell'autorizzazione dei ciancioli imbarcati su grandi unità (catture massicce di tonni e sardine) e dell'aumento della motorizzazione dei pescherecci da traino. Con grande disprezzo per gli artigiani, l'amministrazione della pesca spinta da pseudo-scienziati, stigmatizzava il *“ritorno al progresso e alla modernizzazione”* delle comunità.

L'installazione di unità con reti a circuizione, provenienti dall'Algeria dal 1962 durante la decolonizzazione, è stato il fattore determinante nella sovracapitalizzazione e nella ricomposizione della pesca francese nel Mediterraneo. La sciabica rotante e scorrevole rende obsoleta la tecnica della rete derivante per le sardine e acciughe. Tuttavia, questa tecnica, imbarcata su piccole unità, è stata utilizzata in tutti i piccoli porti di pesca. Negli anni settanta e novanta, l'internazionalizzazione delle

³ Vedi le conseguenze di questo periodo di modernizzazione: Gréboval, D. et G. Munro (1999), *« Chapter 1: Overcapitalization and excess capacity in world fisheries: underlying economics and methods of control, Managing Fishing Capacity »*, in *Selected Papers on Underlying Concepts and Issues*, Document technique de la FAO sur les pêches n° 386. Rome, FAO, <https://www.fao.org/3/X2250E/X2250E00.htm>.

⁴ Sui costi dell'interventismo, che è in costante crescita da mezzo secolo, cfr. Arthur, R. et al. (2019), *The cost of harmful fishing subsidies*, IIED, Londres, <http://pubs.iied.org/16654IIED>. La supervisione della gestione e i costi amministrativi centralizzati rappresentano il 15% del fatturato del settore nell'UE.

⁵ In Francia l'evoluzione del ruolo della scienza sostituendo l'Istituto scientifico della pesca (ISTPM) con il Centro nazionale per lo sfruttamento degli oceani (CNEXO), sotto forma di uno stabilimento industriale e commerciale pubblico (CNEXO creato nel 1967, poi IFREMER nel 1982) In questo nuovo quadro legislativo, la missione assegnata agli scienziati diventa produttivista per accompagnare la modernizzazione della pesca e introdurre la piscicoltura.

catture di tonno nell'ambito dell'ICCAT ha promosso le flotte industriali di tonno di Francia e Spagna.

Queste grandi imbarcazioni hanno confiscato gli stock di tonno a scapito delle comunità che li hanno sfruttati con piccole unità o con organizzazioni collettive (esempio di società - "ceinche" in lingua occitana - che riuniscono diverse decine di unità artigianali). Così, in meno di un decennio, i calendari di pesca dei piccoli mestieri sono stati tagliati dallo sfruttamento del pesce pelagico.

Il saccheggio e la privatizzazione della pesca comune sono stati quindi effettuati secondo il modello dell'armamento capitalista e dell'impresa individuale. In questo modello, le unità con le attrezzature tecniche più potenti hanno una capacità di cattura di dieci volte più potente e la possibilità di confiscare spazio e risorse alle piccole unità tradizionali.

Se guardiamo alle fasi della modernizzazione, osserviamo una prima fase di ottimismo. In Francia, l'incoraggiamento dell'ammodernamento, attraverso sovvenzioni pubbliche, si è concentrato sulla costruzione di navi più grandi per la pesca del tonno, delle sardine e delle acciughe, nonché per la pesca a strascico, sull'aumento della motorizzazione, sugli investimenti portuali, sulla logistica: aste, costruzione e sviluppo di banchine, riconfigurazione dei porti, investimenti nella refrigerazione e nel congelamento, produzione di ghiaccio, ecc.

Poi dalla metà degli anni settanta, una fase di gestione della sovrapproduzione si è affermata come necessaria: ritiro e distruzione dei prodotti invenduti, logistica di conservazione, imballaggio, sviluppo dei canali di vendita...

Infine, a partire dagli anni ottanta, per rispondere alla pesca eccessiva derivante da queste nuove pratiche produttive, si è avuta una fase di riduzione dello sforzo di pesca, compensazione e uscita dalla flotta in connessione con la gestione sostenibile delle risorse marine guidata dalla Commissione⁶.

Questa è ora l'essenza delle politiche della pesca dell'Unione: come gestire la sovraccapacità di catture di pesca delle flotte nazionali che sono messe in competizione per quote che consentano loro di accedere alla risorsa comune? Vengono quindi convocati studi e relazioni di esperti, un'amministrazione di sorveglianza e controllo e un guazzabuglio burocratico di lavoro per scoraggiare l'ingresso di nuovi pescatori nelle flotte esistenti. La trasferibilità delle quote e delle licenze genera la concentrazione economica degli armamenti⁷.

3.3. Gli effetti della governance centralizzata della pesca marittima

Per secoli, la pesca costiera nel Mediterraneo non ha suscitato molto interesse per lo Stato. L'accesso alle risorse marine ai sensi del diritto internazionale e nazionale

⁶ I pacchetti di aiuti per la costruzione e l'ammodernamento delle navi hanno contribuito a problemi di sovraccapacità. Cfr. S. CUNNINGHAM e D. GRÉBOVAL, "Managing fishing capacity: a review of policy and technical issues", *Document technique de la FAO sur les pêches n° 409*, 2001, p. 60, <https://www.fao.org/3/y0659e>

⁷ The Costs of Managing Fisheries, <https://www.oecd-ilibrary.org/fr/agriculture-and-food/the-costs-of-managing-fisheries_9789264099777-en>

appartiene agli Stati. I diritti di accesso dei pescatori artigianali si basano sulla libertà di pesca e sul loro insediamento ancestrale lungo le coste del Mediterraneo. Tuttavia, questi accessi non costituiscono diritti reali e in qualsiasi momento il loro sfruttamento può essere messo in discussione, in particolare nel contesto delle politiche economiche interventiste.

A partire dagli anni sessanta, la spirale centralizzata interventista nell'economia e la polizia della pesca hanno gradualmente sostituito la regolamentazione decentralizzata delle comunità di pescatori. Questo metodo interventista è ormai diffuso in tutti gli Stati del bacino del Mediterraneo, consiste in molte misure disordinate e costose, e con effetti deleteri.

Sebbene l'Europa blu sia stata creata solo gradualmente a partire dal 1983, anche se il settore è stato espressamente incluso nelle competenze, ha preso il posto delle politiche nazionali: sostegno all'ammodernamento delle flotte pescherecce, gestione della sovrapproduzione, riduzione dello sforzo di pesca a fronte dello sfruttamento eccessivo degli stock indotto dalla sovraccapacità⁸.

3.4. Lo sconvolgimento del tessuto comunitario: centralizzazione portuale e riduzione drastica della popolazione marittima

La modernizzazione delle unità comporta un aumento delle loro dimensioni e capacità di cattura. Mira a fornire ai consumatori europei prodotti ittici in termini di qualità e quantità a prezzi accessibili grazie all'industrializzazione delle catture. Mira inoltre a migliorare la redditività e la produttività delle imprese di pesca: due concetti estranei agli artigiani della comunità. Così, è nel quadro delle politiche dell'Europa blu che si è verificato questo processo di eliminazione della piccola pesca costiera.

Abbiamo indicato che la pesca comunitaria è organizzata lungo le coste del Mediterraneo in molti porti di pesca, spesso di piccole dimensioni. La progressiva industrializzazione delle flotte ha concentrato i servizi e la logistica a beneficio di alcuni porti e marginalizzato i porti di piccole comunità ancestrali, come ad esempio in Francia: il caso di Sète, di Grau-du-Roi e di Port-Vendres. Così l'ammodernamento selettivo dei porti accompagna la concentrazione della navigazione marittima e la deterritorializzazione della pesca. In questo contesto, le maggiori unità di pesca ignorano i territori comunitari e le regole tradizionali di ripartizione delle loro risorse. Queste conseguenze della modernizzazione amplificano la desertificazione professionale dei piccoli porti di pesca e la loro emarginazione.

La drastica riduzione della popolazione di pescatori è l'altra conseguenza della modernizzazione. La popolazione marittima si è dimezzata in tre decenni: dal primo decennio della politica comune della pesca dal 1983 al 1992, la Commissione europea

⁸ L'articolo 3 TFUE attribuisce all'Unione europea una competenza esclusiva in materia di conservazione delle risorse biologiche marine. La definizione degli obiettivi della PCP (controllo, misure tecniche, fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca, governance, ecc.) è disciplinata dalla procedura legislativa ordinaria (codecisione del Consiglio e del Parlamento), mentre le misure relative alla fissazione dei prezzi, dei prelievi, degli aiuti e delle limitazioni quantitative, nonché alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca sono adottate dal solo Consiglio su proposta della Commissione.

ha intrapreso azioni per ridurre il numero di pescherecci e la popolazione marittima. Dal 1988, le autorità hanno così eliminato la professione dei piccoli pescatori artigianali con delle operazioni per distruggere piccole navi, ritirare i marinai, togliere dalla flotta le barche più piccole alle arti più selettive⁹.

3.5. Un accesso equo e sostenibile ai beni comuni della pesca?

Tutti conoscono la tesi della “*tragedia dei beni comuni*” ... infatti, l’evoluzione del modo di produzione della pesca nel Mediterraneo è paragonabile alla confisca dei beni comuni in Inghilterra, durante l’episodio dell’istituzione dei recinti, privatizzati a beneficio delle grandi proprietà ovine... ma qui è da parte dello Stato il crogiolo della confisca della pesca comune delle comunità che viene gradualmente concessa ai grandi armatori. Un modello centralizzato e unilaterale ha sostituito la governance decentralizzata delle comunità, secondo l’interventismo delle autorità pubbliche.

Oggi, la tecno-scienza, la mitologia della modernizzazione e del progresso tecnico e il liberalismo imprenditoriale sono il fondamento delle politiche di gestione della pesca. Hanno generato una burocratizzazione centralizzata e un’amministrazione eccessiva, prima a livello statale, poi a livello dell’Unione. Questo sistema è stato collegato a tre crisi successive, ha mobilitato enormi risorse pubbliche e la sua efficienza ecologica rimane ipotetica¹⁰. Ha moltiplicato le procedure, le competenze costose, le infinite trattative e il compiacimento per le lobby industriali. Sembra inoltre che il settore della pesca non possa sopravvivere senza un interventismo sistematico, paragonabile al settore agricolo¹¹.

La valutazione della gestione della pesca nel Mediterraneo mostra che la gestione ancestrale da parte delle comunità di pescatori, come sostenuto da Elinor Ostrom:

- è stata più efficace nel preservare la risorsa contro il trio Stati/tecno-scienza/industria;
- è molto meno oneroso per le finanze pubbliche;
- dà un accesso più equo alle risorse marine per i piccoli pescatori più poveri¹².

Non siamo qui per chiedere la ricomposizione delle comunità di pescatori e per celebrare la pesca tradizionale, ma per mettere in discussione il nostro modello di gestione del nostro bene comune della pesca. Non possiamo resuscitare le comunità

⁹ Come esempio si può portare quello dello sfortunato piano di riduzione della flotta del 1988 in Francia (chiamato “*Piano Mellick*”) in cui l’amministrazione organizzò la distruzione di piccoli mestieri di pesca. I sussidi (Stato, autorità locali, Europa) che fino ad allora erano stati utilizzati per incoraggiare l’edilizia incoraggiavano invece le persone a cessare le loro attività. Metà delle barche sotto i 12 metri sono state distrutte nel 1992.

¹⁰ Si veda: <<https://www.oecd-ilibrary.org/sites/c3580dc9-fr>>.

¹¹ Vedi OCDE, Capitolo 3 “*Sostegno pubblico al settore della pesca*” in “*Examen de l’OCDE des pêcheries 2022*” https://www.oecd-ilibrary.org/agriculture-and-food/examen-de-l-ocde-des-pecheries-2022_c3580dc9-fr.

¹² *Ibidem* L’eliminazione delle forme di sostegno che hanno incoraggiato la pesca eccessiva consentirebbe inoltre al settore di essere più equo e più resiliente, in quanto tali misure possono creare iniquità per i pescatori su piccola scala.

ancestrali che hanno creato i piccoli porti del Mediterraneo. Tuttavia, non è illegittimo concepire il futuro della pesca costiera secondo i principi della “gestione da parte degli attori locali” secondo il modello di Elinor Ostrom. La storia delle comunità di pescatori ci dice che la gestione di un bene comune da parte di un gruppo non è un sistema di libero accesso, è al contrario l’intima regolamentazione dello sfruttamento collettivo secondo principi giuridici formali efficaci... se, tuttavia, l’interventismo industriale dello Stato non li smantella.

Negli ultimi anni, l’approccio territoriale marittimo si è sviluppato come principio per l’amministrazione degli spazi marini: gestione integrata delle aree costiere, moltiplicazione delle aree marine protette, barriere artificiali, ecc. Stanno emergendo nuove impronte spaziali marittime: parchi eolici, zone di sicurezza, riserve marine... In questo nuovo contesto di zonizzazione marittima, la gestione della pesca costiera basata sulla comunità, secondo un modello responsabile e decentralizzato, appare come un’alternativa alla concorrenza imprenditoriale e capitalistica. Secondo un approccio di sussidiarietà, l’accesso e la gestione delle risorse possono essere concepiti nel quadro di un territorio di pesca di un gruppo di pescatori artigianali. Le strutture e le regole per organizzare questa disciplina e governance esistono già: centrato su un porto, nel quadro di un’organizzazione di produttori dotata di poteri disciplinari, il gruppo professionale potrebbe essere il fulcro della gestione congiunta delle zone costiere: organizzazioni di produttori, organizzazioni portuali, prud’homies, cofradias, villaggi di pescatori...

Tuttavia, la questione non è giuridica, ciò che è più incerto oggi è riabilitare lo spirito comunitario e la solidarietà della professione. Ora tutto ciò è corrotto dalla logica produttivista e individualista: e questo è molto più difficile che annaffiare il settore con sussidi.

ETICHETTATURA E (RIN)TRACCIABILITÀ DEI PRODOTTI ITTICI

*Natale Rampazzo**

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 1.1. La pesca come risorsa economica nell’Unione europea. – 1.2. Contesto normativo. – 1.3. Nozione di prodotti della pesca. – 2. Etichettatura. – 2.1. Informazioni sugli alimenti. – 2.2. Dichiarazioni nutrizionali e front-of-pack. – 2.3. In particolare: i prodotti della pesca. – 3. (Rin)tracciabilità. – 3.1. Rintracciabilità degli alimenti nel diritto dell’Unione. – 3.2. Rintracciabilità dei prodotti della pesca. – 3.3. Rintracciabilità e segni di qualità DOP/IGP. – 3.4. Rintracciabilità e strumenti tecnologici.

1. Introduzione

1.1. La pesca come risorsa economica nell’Unione europea

Che la pesca fosse un asset importante per l’economia dell’Unione è confermato dal sesto EU Blue Economy Report (2023) della Commissione europea, nel quale figurano le informazioni più aggiornate relative agli indicatori di valore del sistema economico legato all’acqua, relativi al 2020. In termini di fatturato la blue economy (in tutte le sue articolazioni) ha generato 523 miliardi di euro con profitti pari a 43 miliardi; il settore giunge ad impiegare complessivamente più di tre milioni di persone. Nello specifico, l’Unione europea, con poco più di 56100 imbarcazioni attive che sbarcano circa 3,9 milioni di tonnellate di prodotti ittici per un valore di 5,8 miliardi di euro, risulta essere il sesto produttore di prodotti della pesca e dell’acquacoltura (dopo Cina, Indonesia, India, Vietnam, Perù e Federazione Russa) coprendo circa il 2% della produzione globale. Tuttavia, la produzione complessiva è rimasta piuttosto stabile negli ultimi anni anche per l’intervento di fattori esterni quali il Trade and Cooperation Agreement, conseguente alla Brexit, che ha eroso gradualmente la quota di opportunità di pesca dell’Unione negli stock delle acque del Regno Unito dal 2021 al 2025, la pandemia e gli interventi di sanità pubblica, che hanno depresso la domanda e interrotto le catene di approvvigionamento per molte imprese, l’attuale conflitto tra Ucraina e Russia, che ha portato instabilità sul mercato delle energie. Il settore della pesca ha dato lavoro direttamente a quasi 540mila persone¹, con un calo del 2% rispetto al 2019, ma la creazione di ulteriori posti di lavoro nel settore dipende anche dall’uso sostenibile delle risorse marine. In vista di tale obiettivo, oltre che a quello della trasparenza orientata alla tutela della salute e alla sicurezza alimentare, assumono rilevanza due operazioni di tipo tecnico-amministrativo che attengono alla

* *Dirigente di ricerca presso l’Istituto di ricerca su innovazione e servizi per lo sviluppo, Consiglio Nazionale delle Ricerche.*

¹ In base alle analisi contenute nel 2022 *Annual Economic Report on the EU fishing fleet (STECF 22-06)*, la pesca commerciale contava, nell’UE, oltre 124630 pescatori, pari a 82272 equivalenti a tempo pieno (ETP).

fase di post-produzione² e riguardano pertanto la circolazione e distribuzione del prodotto ittico, vale a dire la sua tracciabilità ed etichettatura. Quest'ultima operazione, in particolare, necessaria e funzionale alla precisa realizzazione della prima, rappresenta uno strumento di compensazione delle asimmetrie informative che si generano lungo l'intera linea produttiva e distributiva fino al consumo³.

1.2. Contesto normativo

Il quadro normativo generale nell'ambito dei prodotti della pesca è rappresentato, da un lato, dal regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca (regolamento PCP) e, dall'altro, dal regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (regolamento OCM), il quale specifica, per quanto di pertinenza, le disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, nonché dalla risoluzione del Parlamento europeo del 12 maggio 2016 sulla tracciabilità dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura nella ristorazione e nella vendita al dettaglio (2016/2532(RSP)).

Con il pacchetto di interventi della Commissione europea del 21 febbraio 2023⁴ sono state precisate le finalità e le prospettive della PCP, declinate nel senso di una gestione sostenibile, innovativa, inclusiva e basata su dati scientifici (COM(2023) 103 final), in linea con le sfide lanciate dal Green Deal europeo⁵ e dalle sue strategie⁶ ai rischi insiti nelle attività marittime, nell'inquinamento e nei cambiamenti climatici. Con esso viene altresì concretizzata la proposta della Commissione del 30 maggio

² L'uso (comprensibile e ormai standardizzato) del termine produzione inteso, in senso economico, come ogni attività che trasformi beni economici in altri aventi un'utilità complessiva maggiore, e, dal punto di vista individuale, come ogni attività che consente a chi la svolge di recuperare il valore dei mezzi impiegati e conseguire un aumento della sua precedente capacità economica (v. Treccani, *s.h.v.*), appare forzato, quantomeno in base alla prima nozione, nel caso della cattura.

³ V., sul punto, G.A. AKERLOF, "The market for lemons: quality uncertainty and the market mechanism", in P. DIAMOND, M. ROTHCHILD (ed.), *Uncertainty in Economics*, Academic Press, New York, 1978, pp. 235-251, che ha teorizzato una diretta connessione tra l'incremento dei ricavi e le informazioni messe a disposizione.

⁴ Comunicazione sulla transizione energetica nel settore della pesca e dell'acquacoltura dell'UE (COM/2023/100); relazione sull'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (COM/2023/101); piano d'azione per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente (COM/2023/102); comunicazione sulla politica comune della pesca, oggi e domani (COM/2023/103).

⁵ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Il Green Deal europeo" (COM(2019) 640 final).

⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Una strategia 'Dal produttore al consumatore' per un sistema alimentare equo, sano e rispettoso dell'ambiente" (COM/2020/381); comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, "Strategia dell'UE sulla biodiversità per il 2030 - Ripartire la natura nella nostra vita" (COM/2020/380).

2018 [COM(2018) 368 final]⁷ mirante a modernizzare e semplificare le norme per il monitoraggio delle attività di pesca attraverso la corretta implementazione della PCP.

Con la recente bozza di accordo, del 31 maggio 2023, tra Parlamento europeo e la presidenza del Consiglio europeo, sono stati fissati alcuni punti nell'evoluzione della normativa in materia di garanzia della continuità dei controlli lungo tutta la catena di approvvigionamento, sia con riguardo alle attività di pesca (tramite l'uso di nuove tecnologie, quali il monitoraggio elettronico a distanza e le telecamere a circuito chiuso, in particolare sui grandi pescherecci, anche ai fini dell'osservanza del cd. obbligo di sbarco/divieto di rigetto in mare delle catture indesiderate), sia in ordine alla tracciabilità dei prodotti, in vista di una migliore conformità e una maggiore protezione dei consumatori⁸. In tal senso, è stabilita la piena accessibilità, anche in formato digitale, alle informazioni sul pesce fresco, congelato e lavorato entro cinque anni, per salvaguardare la sicurezza alimentare e gli interessi dei consumatori.

Nella summenzionata risoluzione dell'Europarlamento del 2016 veniva anzitutto sottolineato il diritto dei consumatori ad essere informati in maniera comprensibile per consentire loro di fare pieno affidamento sull'intera filiera di prodotti della pesca nel mercato dell'Unione europea, la quale, con i suoi Stati membri, è onerata della tutela dei cittadini da atti fraudolenti. Nel contempo, veniva segnalata, con preoccupazione, la dimensione significativa degli episodi di etichettatura (talvolta intenzionalmente) scorretta, la quale, costituendo una violazione delle norme che disciplinano la politica comune della pesca, è atta ad integrare, conformemente alla legislazione nazionale, una fattispecie di reato. La maggiore indipendenza dalle importazioni, come elemento idoneo a corroborare la fiducia dei consumatori in un prodotto del mercato interno, di prossimità, veniva auspicata pur nella consapevolezza che un analogo risultato potrebbe discendere dalla presenza in etichetta di informazioni coerenti, affidabili e precise. Al centro dell'attenzione viene così riportato il valore della scelta ponderata, cui il consumatore dovrebbe essere sensibilizzato ed 'educato' anche attraverso un'indicazione standardizzata⁹ delle denominazioni commerciali e dell'origine dei prodotti ittici. Di certo, un simile apparato di informazioni, pur potendo depotenziare nel complesso l'efficienza comunicativa, è sembrato un adeguato ausilio nelle decisioni di acquisto del consumatore.

⁷ Proposta della Commissione del 30 maggio 2018 [COM(2018) 368 final] <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0368>>.

⁸ In generale, sull'impatto delle tecnologie più avanzate (come l'applicazione dell'intelligenza artificiale) nel settore della pesca, v. lo studio commissionato dalla Commissione Pesca del Parlamento europeo: J.A. FERNANDES-SALVADOR et al., *Research for PECH Committee – Artificial Intelligence and the fisheries sector*, European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels, 2022 <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699643/IPOL_STU\(2022\)699643_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699643/IPOL_STU(2022)699643_EN.pdf)> (06/23).

⁹ A tal riguardo, va osservato che lo stesso legislatore europeo del 2011 (regolamento n. 1169, considerando 43) nel registrare evoluzioni – leggasi scostamenti – nell'espressione della dichiarazione nutrizionale o nella sua presentazione, attraverso l'uso di grafici o simboli, in taluni Stati membri e in talune organizzazioni del settore alimentare, auspicava «un certo livello di coerenza» in tali forme supplementari di espressione e presentazione, mancando allo stato elementi sufficienti per valutarne l'esatta la percezione da parte del consumatore medio dell'Unione.

1.3. Nozione di prodotti della pesca

Anzitutto è opportuno specificare il significato a livello unionale della nozione di prodotti della pesca, della quale si farà uso, tenendo presente che essa varia in funzione dell'ambito e delle finalità precipuamente perseguite da rispettivo atto normativo. Esemplicativamente, in base all'allegato I.3 del regolamento (CE) n. 853/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, che stabilisce norme specifiche in materia di igiene per gli alimenti di origine animale, per prodotti della pesca devono intendersi «tutti gli animali marini o di acqua dolce (ad eccezione dei molluschi bivalvi vivi, echinodermi vivi, tunicati vivi e gasteropodi marini vivi e di tutti i mammiferi, rettili e rane), selvatici o di allevamento, e tutte le forme, parti e prodotti commestibili di tali animali», con ulteriore suddivisione a seconda che siano «separati meccanicamente», ossia attraverso la rimozione della carne tramite appositi strumenti che determinano la perdita o la modificazione della struttura della carne stessa, «freschi», ossia «interi o preparati, compresi i prodotti imballati sotto vuoto o in atmosfera modificata che, ai fini della conservazione, non hanno subito alcun trattamento diverso dalla refrigerazione», «preparati», ossia «sottoposti ad una operazione che ne abbia modificato l'integrità anatomica, quali l'eviscerazione, la decapitazione, l'affettatura, la sfilettatura e la tritatura», nonché «trasformati», ossia, tautologicamente¹⁰, risultanti dalla trasformazione o dalla ritrasformazione di detti prodotti (art. 1.7.4). Il regolamento n. 1379/2013 distingue invece i prodotti della pesca, ossia gli organismi acquatici ottenuti da qualunque attività di pesca o i prodotti da essi derivati quali elencati nell'allegato I¹¹ (art. 5.a) (a detta nozione si farà riferimento d'ora innanzi) dai prodotti dell'acquacoltura, ottenuti grazie a tale sistema di allevamento.

2. Etichettatura

2.1. Informazioni sugli alimenti

Come si è anticipato, le informazioni da inserire sulle etichette degli alimenti sono disciplinate dal regolamento (CE) n. 1169/2011, che si applica a tutti gli operatori economici, a tutte le fasi della filiera alimentare e a tutti i prodotti alimentari destinati al consumo finale, seguendo la logica della piena armonizzazione¹² e della

¹⁰ Una migliore definizione può dedursi, a contrario, dalla nozione di prodotti non trasformati di cui all'art. 2.1.n del regolamento (CE) n. 852/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, sull'igiene dei prodotti alimentari: non sottoposti a trattamento, compresi prodotti che siano stati divisi, separati, sezionati, affettati, disossati, tritati, scuoiati, frantumati, tagliati, puliti, rifilati, decorticati, macinati, refrigerati, congelati, surgelati o scongelati.

¹¹ In particolare: pesci vivi, freschi o refrigerati, congelati (o filetti di pesce in uno dei menzionati stati pertinenti) (lett. a); pesci secchi, salati o in salamoia, affumicati (lett. b); crostacei e molluschi (lett. c); alghe (lett. e).

¹² Si riconosce la facoltà degli Stati membri di imporre ulteriori indicazioni obbligatorie per tipi o categorie specifici di alimenti solo per motivi di protezione della salute pubblica; dei consumatori; dei

semplificazione. Tali principi ispiratori contribuiscono ad apportare vantaggi significativi sia alle aziende del settore sia al consumatore finale in termini di salute, benessere e realizzazione di interessi sociali ed economici e agevolano il raggiungimento dei seguenti obiettivi: assicurare un elevato livello di protezione dei consumatori; garantire la libera circolazione di alimenti sicuri e sani; assicurare il diritto all'informazione sugli alimenti consumati; permettere ai consumatori di compiere scelte consapevoli relative agli alimenti ed evitare pratiche che possano indurli in errore¹³.

A termini di detto regolamento, per informazioni sugli alimenti si intendono le informazioni concernenti un alimento e messe a disposizione del consumatore finale mediante un'etichetta, altri materiali di accompagnamento o qualunque altro mezzo, compresi gli strumenti della tecnologia moderna o la comunicazione verbale (art. 1.2.a), laddove può considerarsi etichetta qualunque marchio commerciale o di fabbrica, segno, immagine o altra rappresentazione grafica scritto, stampato, stampigliato, marchiato, impresso in rilievo o a impronta sull'imballaggio o sul contenitore di un alimento o che accompagna detto imballaggio o contenitore (art. 1.2.i). Le informazioni obbligatorie sono, inter alia: denominazione e quantità netta dell'alimento, elenco e quantità degli ingredienti, condizioni di impiego e di conservazione, data di scadenza, indicazione di qualsiasi sostanza che provochi allergie o intolleranze (l'unica obbligatoria nel caso di alimenti non preimballati, art. 44), paese di origine o luogo di provenienza¹⁴, nome o ragione sociale e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare responsabile del prodotto e della sua sicurezza (art. 9).

Quanto alla modalità di presentazione, le informazioni obbligatorie sono apposte in un punto evidente in modo da essere facilmente visibili, chiaramente leggibili ed eventualmente indelebili. Esse non sono in alcun modo nascoste, oscurate, limitate o separate da altre indicazioni scritte o grafiche o altri elementi suscettibili di interferire (art. 13.1) e, naturalmente, devono essere in grado di essere immediatamente percepite dal destinatario, in una lingua facilmente comprensibile (almeno) da parte dei consumatori degli Stati membri nei quali l'alimento è commercializzato (art. 15). Ciò non esclude l'uso nello Stato membro di commercializzazione della denominazione dell'alimento impiegata nello Stato di produzione, tuttavia, al fine di prevenire confusioni circa la natura reale dell'alimento, tale denominazione è integrata da ulteriori elementi descrittivi in prossimità di essa (v. art. 17).

Con specifico riguardo alla denominazione dell'alimento (coincidente con quella legale o usuale o, in mancanza, con una sua descrizione) e per soddisfare la principale

diritti di proprietà industriale e commerciale, delle indicazioni di provenienza, delle denominazioni d'origine controllata e repressione della concorrenza sleale o di prevenzione delle frodi.

¹³ Il decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 231, reca la disciplina sanzionatoria per la violazione delle disposizioni del regolamento (UE) n. 1169/2011, relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori e l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del medesimo regolamento (UE) n. 1169/2011 e della direttiva 2011/91/UE (GURI n. 32 dell'8 febbraio 2018).

¹⁴ V. pure regolamento di esecuzione (UE) 2018/775 della Commissione, del 28 maggio 2018, recante modalità di applicazione dell'articolo 26, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 1169/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla fornitura di informazioni sugli alimenti ai consumatori, per quanto riguarda le norme sull'indicazione del paese d'origine o del luogo di provenienza dell'ingrediente primario di un alimento.

finalità di detta indicazione, consistente nell'assicurare la conoscibilità, da parte del consumatore, della natura e dello stato del prodotto in questione, essa non può essere sostituita da una designazione protetta come proprietà intellettuale, marchio di fabbrica o denominazione di fantasia (art. 17.4), ma comprende (oppure è accompagnata da) un'indicazione dello stato fisico nel quale si trova il prodotto o dello specifico trattamento che esso ha subito (ad esempio: «ricongelato», «surgelato», «affumicato»), nel caso in cui l'omissione di tale informazione potrebbe indurre in errore l'acquirente (all. VI, punto 1). La designazione «decongelato» non si applica invece agli ingredienti presenti nel prodotto finale, né agli alimenti per i quali il congelamento costituisce una fase tecnologicamente necessaria del processo di produzione oppure sui quali lo scongelamento non produce effetti negativi in termini di sicurezza o qualità. In assenza di una norma di dettaglio tale accertamento, ove non ci si affidi a massime di esperienza, è essenzialmente rimesso all'operatore, il quale dovrebbe appurare, eventualmente a campione ma con esami approfonditi¹⁵, il mantenimento dell'integrità e della salubrità dell'alimento a valle dei trattamenti subiti¹⁶.

Nello stesso allegato VI, si segnala la presenza di disposizioni specifiche in materia di prodotti della pesca (punti da 5 a 7), le quali prevedono la menzione dell'aggiunta di proteine, ivi incluse quelle idrolizzate, nonché della loro origine, dell'eventuale presenza di acqua, ove ecceda il 5% del peso del prodotto finito, anche nei casi di prodotti preparati della pesca interi o a pezzi sottoforma di tagli (anche da arrosto), fette, porzioni e filetti. Nel caso di prodotti apparentemente costituiti da un unico pezzo ma che in realtà sono frutto dell'unione di diverse parti realizzata grazie ad altri ingredienti, tra cui additivi ed enzimi oppure mediante sistemi diversi, è necessaria l'indicazione: «costituito da parti di pesce». In generale può dirsi che non occorra un'indicazione suppletiva qualora quest'ultima non sia suscettibile di influenzare la scelta del consumatore nel paese di commercializzazione, non risultando essenziale per caratterizzare l'alimento o tale da distinguerlo da altri prodotti simili (così è, ad esempio, con riguardo all'indicazione quantitativa degli ingredienti).

Diverso il discorso per quanto riguarda la precisazione della quantità netta di prodotto, la quale appare superflua nel caso di vendita al pezzo, a condizione che il numero dei pezzi possa chiaramente essere visto e facilmente contato dall'esterno o, in caso contrario, che sia indicato nell'etichettatura (all. IX.1.c), ma riacquista il suo significato quando un alimento solido è presentato in un liquido di copertura, essendo necessaria l'indicazione del peso netto sgocciolato, purché detto liquido abbia valenza meramente accessoria rispetto agli elementi essenziali della preparazione e non

¹⁵ Prova dell'emolisi nei pesci, esame delle sepiomelanine nei molluschi cefalopodi, metodo biochimico della succinico deidrogenasi (ubichinone) nei pesci, nei molluschi cefalopodi e nei crostacei, esame della conducibilità elettrica muscolare misurata mediante Fish tester V e GRTorrmeter nei pesci e nei molluschi cefalopodi. Oltre a questi è possibile prevenire (o accertare) la frode commerciale (che comporta quantomeno l'inganno del consumatore sulla presenza di principi nutritivi, se non addirittura un danno alla sua salute) mediante metodi sensoriali (osservazione dell'occhio, odore, brillantezza e consistenza del corpo).

¹⁶ Ulteriori norme concernenti tale tipologia di conservazione figurano nel regolamento n. 1379/2013 (v. infra).

risultati importante ai fini della decisione di acquisto (vale a dire laddove costituisca un semplice complemento tecnico del prodotto ad esempio a fini di conservazione o presentazione e non presenti ulteriori implicazioni preferenziali per il consumatore, come invece accade nel caso delle diciture «al naturale» o «all'olio di oliva» del pesce in scatola).

Quanto alla conservazione del prodotto, il regolamento è esplicito nel sancire l'obbligatorietà di una data di scadenza (anziché di un termine minimo di conservazione) nel caso di alimenti rapidamente deperibili dal punto di vista microbiologico e che potrebbero pertanto arrecare un pericolo immediato per la salute umana. Per gli altri casi occorre l'indicazione delle particolari condizioni di conservazione e/o d'uso oppure del periodo di consumo a seguito dell'apertura della confezione.

2.2. Dichiarazioni nutrizionali e front-of-pack

L'obbligatorietà della dichiarazione nutrizionale (artt. da 30 a 35) è prevista per i soli alimenti preimballati¹⁷, vale a dire per le unità di vendita destinate a essere presentate come tali al consumatore finale e alle collettività (bar, esercizi pubblici e di ristorazione, catering), costituite da un alimento e dall'imballaggio in cui è stato confezionato prima di essere messo in vendita in modo tale che il contenuto non possa essere alterato senza manipolare l'imballaggio (v. la precedente nozione di prodotto alimentare preconfezionato di cui all'art. 1.2.b, del D.Lgs. 27 gennaio 1992, n. 109, di attuazione delle direttive CEE n. 395/89 e 396/89). Non rientrano in tale nozione gli alimenti sfusi, né quelli imballati nei luoghi di vendita su richiesta del consumatore o preimballati per la vendita diretta (o immediata, secondo la precedente terminologia), ovvero gli alimenti preincartati quali, ad es., i prodotti della pesca eviscerati, sfilettati dal reparto interno del supermercato, confezionati in vaschette e venduti nei banchi frigo. Per essi vige la volontarietà dell'inserimento di informazioni in etichetta¹⁸ ex art. 30.5 (ad eccezione dell'indicazione di allergeni o sostanze capaci di attivare un'intolleranza, v. art. 44.1.a). Sono altresì esclusi dal menzionato obbligo i prodotti non trasformati che comprendono un solo ingrediente o una sola categoria di ingredienti, gli alimenti confezionati in imballaggi o recipienti la cui superficie maggiore è inferiore a 25 cm² e gli alimenti, anche confezionati in maniera artigianale, forniti direttamente dal fabbricante, in piccole quantità, al consumatore finale o a esercizi di commercio al dettaglio locali che forniscono direttamente il consumatore finale (all. V.1, 2, 18, 19).

La dichiarazione resta invece obbligatoria laddove figurino sulla confezione o nella pubblicità del prodotto un'indicazione nutrizionale o sulla salute (cd. nutrition/health claim)¹⁹. Per indicazione nutrizionale si intende qualunque formulazione che affermi, suggerisca o sottintenda che un alimento abbia particolari proprietà benefiche («ricco

¹⁷ Cfr. Codex Alimentarius, General standard for the labelling of prepackaged foods (CXS 1-1985), rev. 2018.

¹⁸ In tal caso, le informazioni fornite non devono indurre in errore il consumatore, né essere per quest'ultimo ambigue o confuse e sono basate su dati scientifici pertinenti (art. 36.2).

¹⁹ Cfr. Codex Alimentarius, Guidelines on nutrition labelling (CXG 2-1985), rev. 2021.

di Omega-3», «fonte di proteine», «povero di grassi»²⁰) dovute allo specifico valore calorico o alla misura di sostanze nutritive o di altro tipo; costituendo, invece, l'indicazione sulla salute qualsiasi espressione che affermi, suggerisca o sottintenda l'esistenza di un rapporto diretto tra l'assunzione di una categoria di alimenti, un alimento o uno dei suoi componenti e il miglioramento della salute («EPA e DHA contribuiscono alla normale funzione cardiaca»²¹): v. art. 2.2.4 e 5 del regolamento (CE) n. 1924/2006, del 20 dicembre 2006, relativo alle indicazioni nutrizionali e sulla salute fornite sui prodotti alimentari e successive modificazioni. L'impiego di tali indicazioni, formulate a partire da profili nutrizionali predefiniti per alimenti e/o loro categorie, non dovrebbe essere non veritiero, ambiguo o fuorviante, dare adito a dubbi sulla sicurezza/adeguatezza nutrizionale di altri alimenti, incoraggiare o tollerare il consumo eccessivo di un elemento (art. 3 del citato regolamento) ed è pertanto subordinato alla previsione, scientificamente comprovata, e alla comprensione, da parte del consumatore medio, di un effetto nutrizionale o fisiologico benefico prodotto da sostanze presenti nell'alimento in quantità adeguata e utilizzabili dall'organismo (artt. 5 e 6 del medesimo regolamento). Ai sensi del successivo art. 10, le indicazioni sulla salute (quali l'apporto di EPA e DHA al miglioramento del benessere) sono consentite solo qualora sull'etichettatura figurino le seguenti informazioni: una dicitura relativa all'importanza di una dieta varia ed equilibrata e di uno stile di vita sano; la quantità dell'alimento e le modalità di consumo necessarie per ottenere l'effetto benefico indicato; se del caso, una dicitura rivolta alle persone che dovrebbero evitare di consumare l'alimento, nonché un invito alla moderazione nel consumo del prodotto. L'Autorità europea per la sicurezza alimentare ha il compito di verificare le argomentazioni a supporto delle indicazioni nutrizionali, già in uso o il cui utilizzo viene proposto dal richiedente, con la finalità di fornire un parere accurato e puntuale su questioni di sicurezza alimentare, sulla base delle valutazioni del rischio.

La dichiarazione nutrizionale deve presentare, secondo una precisa modalità (campo visivo principale, formato tabulare, dimensione di carattere) e un ordine stabilito a norma dell'articolo 34, il valore energetico (espresso in kJ e kcal), la quantità

²⁰ Per i prodotti ittici, l'indicazione sulla confezione del prodotto «fonte di acidi grassi Omega-3» è consentita solo se il prodotto contiene almeno 0,3 g di acido alfa-linolenico per 100 g e per 100 kcal, oppure almeno 40 mg della somma di acido eicosapentaenoico (EPA) e acido docosaesaenoico (DHA) per 100 g e per 100 kcal. L'indicazione «ricco di acidi grassi Omega-3» è consentita solo se il prodotto contiene almeno 0,6 g di acido alfa-linolenico per 100 g e per 100 kcal, oppure almeno 80 mg della somma di EPA e DHA per 100 g e per 100 kcal: cfr. regolamento della Commissione n. 116/2020 del 9 febbraio 2020, che modifica il regolamento (CE) n. 1924/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda l'elenco di indicazioni nutrizionali. In argomento, v. pure la Scientific Opinion dell'EFSA, *Labelling reference intake values for n-3 and n-6 polyunsaturated fatty acids* <<https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2009.1176>>.

²¹ «Tali acidi grassi entrano nella costituzione delle membrane cellulari dell'uomo, sono essenziali per lo sviluppo cerebrale e della retina, ma soprattutto sono precursori di molecole chiamate eicosanoidi (prostaglandine, trombossani, leucotrieni), che migliorano la fluidità del sangue prevenendo la formazione di trombi, e hanno importanti funzioni nelle reazioni infiammatorie e in numerose altre funzioni» (E. ORBAN, «L'etichettatura nutrizionale di specie ittiche da pesca e da acquacoltura: opportunità e problematiche», in *Il Pesce*, 2018/3, <<https://www.pubblicitaitalia.com/pesce/prodotti/il-pesce/2018/3/16773>>) (06/23).

di grassi, acidi grassi saturi, carboidrati, zuccheri, proteine e sale (con facoltà di approfondire il livello dell'informazione indicando la qualità degli acidi grassi – monoinsaturi e polinsaturi – oppure la presenza di polioli, amido, fibre, sali minerali o vitamine, questi ultimi se contenuti in quantità significativa, ossia pari o superiore al 15% delle «assunzioni di riferimento» di cui all'allegato XIII²²). Tali indicazioni possono assumere anche diverse forme espressive (simboli grafici, parole o numeri), purché dispongano di un comprensibile e comprovato fondamento scientifico, mirando alla migliore intelligibilità dell'apporto energetico e nutritivo dell'alimento nell'ambito della dieta individuale, siano oggettivi e non discriminatori e non creino ostacoli alla libera circolazione delle merci (art. 35).

Di recente si è avvertita l'esigenza, da parte di alcuni Stati membri, di dotare gli alimenti di uno strumento di misurazione della loro efficienza nutrizionale, con la finalità di supportare le scelte del consumatore. Il primo esperimento di tal genere è rappresentato dal controverso (ma, sembra, efficace²³) Nutri-Score – una scala cromatica in 5 gradazioni e classificazione alfabetica in base ai presunti benefici per la salute²⁴ – sviluppato in Francia nel 2017, e dalla cd. NutriInform battery, elaborata in Italia sulla base delle assunzioni di riferimento²⁵, in reazione ai risultati del 'semaforo francese' ritenuti penalizzanti per alcuni prodotti della dieta mediterranea²⁶. Il valore

²² Si tratta dei cd. Reference Intakes, raccomandazioni elaborate da esperti nel campo della nutrizione, fondate su basi scientifiche, che indicano la quantità di ogni singolo nutriente che la generalità degli individui dovrebbe assumere quotidianamente attraverso una dieta equilibrata. Tali assunzioni di riferimento, proposte nel 2009 dalla European Food Safety Authority (v. <https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2009.1008>), e formalizzate nell'ambito della legislazione europea, hanno sostituito i Quantitativi giornalieri consigliati (GDA – Guideline Daily Amount) in uso dal 2005.

²³ S. LANNI, "Front-of-package food labels and consumer's autonomous decision-making", in *Rivista di diritto alimentare*, 2020/1, pp. 57-64; F. GOIANA-DA-SILVA et al., "Nutri-Score: The Most Efficient Front-of-Pack Nutrition Label to Inform Portuguese Consumers on the Nutritional Quality of Foods and Help Them Identify Healthier Options in Purchasing Situations", in *Nutrients*, 2021, <<https://doi.org/10.3390/nu13124335>> (06/23); A. VLASSOPOULOS, A. KATIDI, M. KAPSOKEFALOU, "Performance and discriminatory capacity of Nutri-Score in branded foods in Greece", in *Front. Nutr.* 2020, <<https://doi.org/10.3389/finut.2022.993238>> (06/23); M. BONACCIO et al., "Joint association of food nutritional profile by Nutri-Score front-of-pack label and ultra-processed food intake with mortality: Moli-sani prospective cohort study", in *BMJ*, 2022, <<https://doi.org/10.1136/bmj-2022-070688>> (06/23); M. FIALON et al., "Nutri-Score and NutriInform Battery: Effects on Performance and Preference in Italian Consumers", in *Nutrients*, 2022, pp. 3511 ss., <<https://doi.org/10.3390/nu14173511>> (06/23).

²⁴ Dal verde scuro che indica i prodotti alimentari con la qualità nutrizionale più elevata, all'arancione scuro per i prodotti con scarsa qualità nutrizionale, associati alle lettere dalla A alla E.

²⁵ Tale indicatore misura, pertanto, l'apporto energetico e nutrizionale dell'alimento (calorie, grassi, grassi saturi, zuccheri e sale) per singola porzione in percentuale rispetto alla dose giornaliera raccomandata. Attraverso i pittogrammi presenti sull'etichetta a batteria (che evoca la capacità dell'alimento di soddisfare fino al limite le esigenze quotidiane dell'organismo), il consumatore riceve informazioni neutre, oggettive sull'alimento e diventa protagonista della loro interpretazione diversamente dai sistemi a semaforo che, per loro natura, esprimono una valutazione positiva o negativa cui l'acquirente decide di conformarsi o meno. In argomento, M. F. MAZZU et al., "Effects on consumers' subjective understanding of a new front-of-pack nutritional label: a study on Italian consumers", in *International Journal of Food Sciences and Nutrition*, 2020, <<https://doi.org/10.1080/09637486.2020.1796932>> (06/23).

²⁶ V. la Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio, del 20 maggio 2020,

per energia e nutrienti dichiarato in etichetta deve essere un valore medio e provenire da analisi effettuate dal fabbricante sull'alimento da immettere in commercio, o derivare dal calcolo, a partire dai valori medi noti o effettivi, degli ingredienti impiegati o da dati generalmente stabiliti e accettati. Detto valore medio è il valore che meglio rappresenta la quantità di una sostanza nutritiva contenuta in un alimento e che tiene conto delle tolleranze dovute alle variazioni stagionali, alle abitudini di consumi e agli altri fattori che possono incidere sul valore effettivo (all. I.13).

Nel predisporre i contenuti della dichiarazione nutrizionale, gli operatori del settore devono tener presente che la quantità riportata per ogni nutriente è sempre espressa per 100 g o 100 ml, con facoltà di indicare percentuali delle assunzioni di riferimento oppure per porzione e/o unità di consumo, purché siano quantificate sull'etichetta la porzione o l'unità utilizzate e sia indicato il numero di porzioni o unità contenute (artt. 32 e 33). Cruciale, al riguardo, il costante monitoraggio da parte del produttore della rispondenza dei contenuti dichiarati a quelli effettivi, alla luce della circostanza che ogni specie ittica presenta una sua composizione chimico-nutrizionale, specie nel suo contenuto grasso, che subisce variazioni più o meno sensibili in relazione al luogo di pesca, alla stagione, alla taglia, al periodo riproduttivo. Diversa la situazione dei prodotti ittici da acquacoltura, per i quali sono possibili un maggior controllo della qualità e la standardizzazione dei contenuti nutrizionali.

2.3. In particolare: i prodotti della pesca

Gli articoli da 35 a 39 del Capo IV (Informazione dei consumatori) del regolamento n. 1379/2013 disciplinano specificamente l'etichettatura dei prodotti della pesca.

Condizione per la loro immissione in commercio per la vendita a consumatori finali o collettività, indipendentemente dall'origine e dal loro metodo di commercializzazione, è un'etichettatura adeguata, nella quale siano contemplati i seguenti elementi: la denominazione commerciale della specie e il suo nome scientifico; il metodo di produzione, differenziando il risultato della pesca in mare o in acque dolci e la raccolta da un allevamento; la zona in cui il prodotto è stato catturato o allevato e la categoria di attrezzi da pesca usati nella cattura di pesci (sciabiche, reti da traino, reti da imbrocco e reti analoghe, reti da circuizione e reti da raccolta, ami e palangari, draghe, nasse e trappole: v. all. III); l'eventuale scongelamento del prodotto²⁷; il

sull'uso di forme di espressione e presentazione supplementari della dichiarazione nutrizionale (COM(2020) 207 final), i cd. sistemi di etichettatura nutrizionale nella parte anteriore dell'imballaggio (FOP, front-of-pack).

²⁷ Tranne che nel caso di prodotti della pesca congelati per ragioni di sicurezza sanitaria (ex allegato III, cap. VIII, del regolamento CE n. 853/2004) ovvero scongelati prima di essere sottoposti ad affumicatura, salatura, cottura, marinatura, essiccatura o ad una combinazione di uno di questi processi. La ratio sottostante è, nella prima ipotesi, una situazione di necessità che rende prioritaria la prevenzione delle parassitosi sulla trasparenza per i consumatori e, nella seconda ipotesi, la sottoposizione ad ulteriori trattamenti, che non lascerebbero in ogni caso l'alimento in uno stato apparentemente fresco (art. 35.1.2.c e d). La deroga non trova applicazione nell'ambito della ristorazione, nel quale resta l'obbligo di indicare lo stato fisico del prodotto laddove esso venga scongelato per l'immediata preparazione del piatto.

termine minimo di conservazione. Non rientrano pertanto nel campo di applicazione del regolamento le preparazioni (ad es. spiedini, insalata di mare, prodotti panati) o le conserve di pesce, né i crostacei e molluschi preparati e conservati. Non è peraltro necessario riportare lo stato fisico di «decongelato» per gli ingredienti delle preparazioni, né la denominazione scientifica delle singole specie ittiche che entrano a far parte delle stesse. Tali prescrizioni sono state considerate eccessive in taluni casi di vendita al dettaglio dal modico valore (non superiore a 50 euro al giorno per consumatore finale), come accade nella vendita diretta dal peschereccio in banchina, che può essere, infatti, oggetto di deroga (art. 35.4).

Quanto alle denominazioni commerciali, gli Stati membri redigono e pubblicano un elenco di quelle ammesse nel proprio territorio, accompagnate dal loro nome scientifico, nel quale figurano 1. il nome scientifico di ciascuna specie quale riportato nel sistema d'informazione FishBase o nel database ASFIS dell'organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO); 2. la denominazione commerciale, cioè il nome della specie nella lingua o nelle lingue ufficiali dello Stato membro interessato, oppure ogni altro nome accettato o autorizzato a livello locale o regionale (art. 37.1).

In riferimento all'indicazione della zona di cattura o di produzione (art. 38), nel caso di catture in mare è necessario che figurino la denominazione scritta della sottozona o divisione compresa nelle zone di pesca della FAO, nonché la denominazione di tale zona espressa in termini comprensibili per il consumatore, oppure una carta o un pittogramma indicante detta zona o, a titolo di deroga a tale requisito, per i prodotti della pesca catturati in acque diverse dall'Atlantico nord-orientale (zona di pesca FAO 27) e dal Mediterraneo e dal Mar Nero (zona di pesca FAO 37²⁸), la denominazione della rispettiva zona (ad es., zona 87 Pacifico sud-orientale).

In particolare, nella propria relazione del 21 febbraio 2023 sull'attuazione del regolamento 1379/2013 (COM(2023) 101 final), rammentandosi che l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca, esistente dal 1970, è il più antico e solido pilastro della PCP e che essa prevede tra i suoi ambiti di intervento l'informazione dei consumatori (tanto obbligatoria quanto facoltativa), al fine di indurre questi ultimi ad adottare abitudini di consumo (consapevoli) e sostenibili, la Commissione europea analizzava, inter alia, l'apporto del regolamento OCM al conseguimento degli obiettivi indicati. Nel ribadire l'importanza strategica della trasparenza e del connubio ineludibile con un adeguato sistema di tracciabilità, essa rilevava, sulla scorta dell'indagine Eurobarometro del 2021 sulle abitudini dei consumatori dell'UE per quanto riguarda i prodotti della pesca e dell'acquacoltura²⁹, che le informazioni obbligatorie (oggetto di un generale apprezzamento) ritenute più utili dai consumatori sono la data di scadenza o il termine minimo di conservazione (69%), il nome del prodotto e della specie (57%) e se il prodotto è selvatico o allevato (54%). Solo il 24% menzionava invece gli attrezzi da pesca utilizzati³⁰. Tuttavia, molti

²⁸ Suddivisa in 4 sottozone (occidentale, centrale, orientale e Mar Nero), a loro volta ripartite rispettivamente in divisioni: (Baleari, Golfo del Leone, Sardegna), (Mar Adriatico e Mar Ionio), (Mar Egeo e Mar di Levante), (Mar di Marmara, Mar Nero, Mar di Azov).

²⁹ Accessibile al seguente indirizzo: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2271>.

³⁰ V., sulla disponibilità del consumatore a pagare un sovrapprezzo in cambio di informazioni

portatori di interessi, nel contesto di un'apposita consultazione (17 dicembre 2021-14 marzo 2022), hanno chiesto di includere i prodotti della pesca e dell'acquacoltura trasformati (che equivalgono a oltre il 22% del consumo dell'UE) nell'ambito di applicazione dell'articolo 35 del regolamento OCM, sottoponendoli così agli obblighi di informazione, non ravvisando alcun fondato motivo di esenzione. In secondo luogo, è stata lamentata un'attuazione carente e disomogenea di detti obblighi³¹ (imputabile in larga parte a controlli insufficienti)³², in particolare negli esercizi di rivendita del pesce e nella ristorazione collettiva. In sintesi, le osservazioni formulate convergerebbero nella richiesta di informazioni più dettagliate sulla zona di cattura³³ e sugli attrezzi da pesca (in controtendenza rispetto agli esiti dell'indagine summenzionata)³⁴.

Da uno studio condotto a livello europeo³⁵ sull'apprezzamento delle indicazioni in etichetta, si evince che i consumatori considerano importanti il nome del prodotto e la specie e la data di scadenza oppure la dicitura 'da consumarsi preferibilmente entro', confermandosi peraltro la scarsa rilevanza assegnata all'attrezzo da pesca utilizzato per la cattura. Ciò potrebbe dipendere dalla diffusa ignoranza circa il differente impatto ambientale a seconda dell'attrezzo utilizzato, il che renderebbe opportuno l'avvio di iniziative di costruzione di una più diffusa consapevolezza. Una peculiarità del mercato italiano che merita di essere

affidabili sul prodotto, F. ALFNES et al., "Labeling farmed seafood: a review", in *Aquac. Econ. Manag.*, 2018, pp. 1-26, unitamente all'importanza della percezione 'culturale' della qualità: T. ALTINTZOGLOU et al., "French consumer profiles' reactions to information on cod fillet products", in *Br. Food J.*, 2014, pp. 374-389, nonché D. MENOZZI et al., "Consumers' Preferences and Willingness to Pay for Fish Products with Health and Environmental Labels: Evidence from Five European Countries", in *Nutrients*, 2020, <<https://doi.org/10.3390/nu12092650>> (06/23).

³¹ V., ad es., L. TINACCI et al., "The new Italian official list of seafood trade names (annex I of ministerial decree n. 19105 of September the 22nd, 2017): strengths and weaknesses in the framework of the current complex seafood scenario", in *Food Control*, 2019, pp. 68-75, dal cui studio emerge una tendenza decrescente a menzionare in etichetta il nome scientifico del prodotto ittico a favore del suo nome commerciale.

³² Cfr. S. PAOLACCI et al., "Labels on seafood products in different European countries and their compliance to EU legislation", in *Marine Policy*, 2021, pp. 1-11.

³³ L'indicazione dell'origine, oggetto di informazioni facoltative integrative, risulterebbe incoerente, vaga o confusa: in tal senso v. Commissione europea, Direzione generale degli Affari marittimi e della pesca, C. CODAGNONE et al., *Behavioural study on origin claims on fishery and aquaculture products* – Publications Office, 2021.

³⁴ P. D'AMICO et al., "New provisions for the labelling of fishery and aquaculture products: Difficulties in the implementation of Regulation (EU) n. 1379/2013", in *Marine Policy*, 2016, pp. 147-156, <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2016.05.026>> (06/23) e, con uno studio di caso italiano, v. G. ESPOSITO, D. MELONI, "A case-study on compliance to the EU new requirements for the labelling of fisheries and aquaculture products reveals difficulties in implementing Regulation (EU) n. 1379/2013 in some large-scale retail stores in Sardinia (Italy)", in *Reg. Stud. Mar. Sci.*, 2017, pp. 56-61, che differenziano l'erroneità accidentale dell'etichettatura da quella intenzionale (indicazione di specie più pregiate o note rispetto a quelle reali: cfr. A. REILLY, *Overview of food fraud in the fisheries sector* – FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1165 (2018).

³⁵ J. CANTILLO et al., "Assessing the label's mandatory information for fishery and aquaculture products in the EU28. A consumer approach based on a consistent fuzzy preference relation with geometric Bonferroni mean", in *Marine Policy*, 2021, pp. 1-12.

segnalata è il rilievo ascrivito allo 'stato' del prodotto ittico (se, ad esempio, sia stato precedentemente sottoposto a refrigerazione). Infatti, sul versante nazionale³⁶, già con circolare del Ministero delle attività produttive del 10 novembre 2003, n. 168, relativa a etichettatura, presentazione e pubblicità dei prodotti alimentari, veniva richiamata l'attenzione sull'ingannevolezza, ai limiti della slealtà commerciale, della prassi di offrire in vendita prodotti congelati non confezionati presso i banchi dei prodotti surgelati della grande distribuzione. I termini 'congelato' e 'surgelato' indicano, infatti, l'esito di due processi di conservazione degli alimenti sostanzialmente distinti: per 'surgelato' s'intende un alimento sottoposto ad un trattamento rapido che comporta, per effetto del raggiungimento (e del mantenimento per tutta la shelf-life) della temperatura di -18°C, la formazione di microcristalli, sia all'interno che all'esterno delle cellule, con conseguente arresto dei processi di deterioramento e conservazione dell'originaria struttura cellulare. Grazie al forte rallentamento delle reazioni biochimiche e alla conservazione della struttura cellulare, i caratteri organolettici dell'alimento persistono a lungo. Nel processo di congelamento non sono invece prescritti tempi e temperature di raffreddamento, potendo quindi essere trattati anche alimenti anche di grossa pezzatura (un prodotto congelato risulta correttamente conservato già a -12°C). In tal caso, si creano, per effetto della lentezza del processo, dei macrocristalli che provocano una rottura delle cellule, con parziale perdita della struttura originaria e conseguente deterioramento degli aspetti organolettici. Dal punto di vista commerciale, la differenza fondamentale consiste nelle modalità di vendita: la vendita dell'alimento surgelato destinato al consumatore deve avvenire in confezioni originali chiuse dal fabbricante o dal confezionatore, preparate con materiale idoneo a proteggere il prodotto dalle contaminazioni microbiche o di altro genere e dalla disidratazione, mentre il prodotto semplicemente congelato può essere venduto anche allo stato sfuso. Ne consegue che, ai fini dell'etichettatura, gli alimenti surgelati dovranno riportare in etichetta: la denominazione di vendita, completata dal termine 'surgelato'; il termine minimo di conservazione integrato dal periodo in cui il prodotto può essere conservato presso il consumatore; le istruzioni relative alla conservazione del prodotto successivamente all'acquisto recanti l'indicazione della temperatura di conservazione o dell'attrezzatura all'uso richiesta; l'avvertenza che il prodotto, una volta scongelato, non deve essere ricongelato; infine, l'indicazione del lotto (art. 8 del decreto menzionato). Per i prodotti della pesca le operazioni preliminari quali la decapitazione, la depinnazione, la decaudazione, l'eviscerazione e il dissanguamento possono essere anche effettuate a bordo delle navi purché seguite da immediata surgelazione e da idoneo confezionamento temporaneo; le successive operazioni di lavorazione o di confezionamento devono essere effettuate negli stabilimenti autorizzati (art. 6 di detto decreto).

Tornando al diritto unionale, oltre alle indicazioni obbligatorie sono previste informazioni supplementari facoltative, purché vengano fornite in maniera chiara e inequivocabile e non ingenerino confusione presso i consumatori: la data di cattura dei

³⁶ Il fondamento giuridico è costituito dal decreto legislativo 27 gennaio 1992, n. 110, recante attuazione della direttiva n. 89/108/CEE in materia di alimenti surgelati destinati all'alimentazione umana.

prodotti della pesca, la data dello sbarco dei prodotti della pesca o informazioni riguardanti il porto di sbarco, dettagli sul tipo di attrezzi da pesca impiegati (all. III), informazioni sullo Stato di bandiera del peschereccio di cattura, informazioni di tipo ambientale, etico e/o sociale, informazioni sulle tecniche e sulle pratiche di produzione e sul contenuto nutrizionale del prodotto.

Dalla summenzionata indagine Eurobarometro sulle abitudini dei consumatori dell'Unione discende che l'informazione facoltativa cui i consumatori prestano maggiore attenzione è la data di cattura o di produzione (76% dei rispondenti), rispetto alle informazioni di tipo ambientale (44%), sullo Stato di bandiera del peschereccio o sui pescatori (33% ciascuna) oppure le informazioni sul porto di sbarco o di tipo etico (26% ciascuna). È da tenere in conto che sia la molteplicità di date (cattura, sbarco) presenti in etichetta sia l'indicazione del porto di sbarco o dello Stato di bandiera dei pescherecci sono in grado di generare confusione tra i consumatori quanto all'effettiva origine del prodotto.

Con riguardo al pesce non preimballato, ad esempio vivo o fresco, la collocazione del contrassegno sul prodotto è disciplinata dall'art. 35.2, a termini del quale la comunicazione all'acquirente al dettaglio può realizzarsi tramite informazioni commerciali come cartelloni pubblicitari o poster situati in luoghi visibili (ivi compresi cartellini e targhette posizionati in prossimità dei prodotti sfusi). Laddove invece venga offerto in vendita un «miscuglio di specie identiche» (ad es. orate) il cui metodo di produzione (pesca o allevamento) non sia il medesimo oppure siano diverse le zone di cattura (o di raccolta) – suscettibili di riverberarsi sulla composizione del prezzo finale – occorre indicare il metodo di produzione di ogni partita e, nella seconda ipotesi, quantomeno la zona della partita quantitativamente più rappresentativa.

A complemento delle informazioni richieste dall'analizzato coacervo normativo, l'art. 36 del regolamento OCM obbligava la Commissione europea a presentare, entro il 1° gennaio 2015 (termine non rispettato), una relazione di fattibilità concernente le opzioni per un sistema di certificazione ecologica per i prodotti della pesca e dell'acquacoltura. Il 18 maggio 2016 la Commissione adottava la suddetta relazione (COM(2016) 263 final), nella quale evidenziava una serie di problemi legati ai marchi di qualità ecologica: anzitutto la lunghezza del processo di consolidazione dell'attendibilità percepita della certificazione, in secondo luogo, il pericolo di confusione derivante dalla proliferazione dei segni sui prodotti, in terzo luogo, i costi per i produttori, pur essendoci la prospettiva di apertura di nuovi mercati per i prodotti provvisti del marchio. La presenza di un marchio di qualità ecologica garantisce la sostenibilità dei prodotti e consente altresì di distinguere i prodotti sul mercato, coadiuvando i consumatori nella loro scelta³⁷. In considerazione di tali aspetti, sono state prospettate alcune modalità di intervento strategico: oltre all'uso efficace degli strumenti già esistenti, l'istituzione di un sistema autonomo di certificazione ecologica a livello dell'Unione, la definizione di requisiti minimi sulle dichiarazioni di

³⁷ J.M. MAJER et al., “The effects of visual sustainability labels on consumer perception and behavior: A systematic review of the empirical literature”, in *Sustainable Production and Consumption*, 2022, pp. 1-14, <<https://doi.org/10.1016/j.spc.2022.06.012>> (06/23).

sostenibilità o della procedura di certificazione oppure la presentazione di raccomandazioni e migliori pratiche da parte della Commissione. Non registrandosi un ampio consenso politico su alcuna di tali opzioni, la Commissione ha formulato la proposta di direttiva, del 30 marzo 2022, sulla responsabilizzazione dei consumatori per la transizione verde mediante il miglioramento della tutela dalle pratiche sleali e dell'informazione (2022/0092(COD)), che, pur non riferendosi strettamente all'ambito alimentare, già dalla motivazione ritiene prioritaria la tutela dei consumatori dalle pratiche commerciali sleali quali, in particolare, marchi e strumenti di informazione inattendibili e non trasparenti (ossia non basati su un sistema di certificazione o non stabiliti da autorità pubbliche), segnando così quantomeno un orientamento politico in materia. Nelle more dei processi decisionali istituzionali, uno dei marchi (privati) più diffusi e riconosciuti a livello internazionale³⁸, non senza controversie³⁹, è Marine Stewardship Council (MSC) per la pesca sostenibile (versione 3.0 del 26 ottobre 2022, un documento di 264 pagine), il cui standard è basato su tre principi fondamentali (suddivisi in 74 voci – ‘scoring issues’ – raggruppate in 28 indicatori di performance) che ogni attività di pesca deve soddisfare per essere considerata sostenibile: Sustainable target fish stocks (la pesca non deve distruggere le risorse marine ma garantirne la riproducibilità), Environmental impact of fishing (minimizzazione degli interventi sull'ecosistema in favore della prosperità di piante e animali marini), Effective management (gestione responsabile e conforme alla normativa vigente)⁴⁰.

Sul fronte della trasposizione nell'ordinamento giuridico italiano, la previsione di sanzioni pecuniarie per l'inosservanza delle norme sostanziali del cd. regolamento Claims (CE) n. 1924/2006, nonché del regolamento OCM (peraltro direttamente applicabili) da parte dell'operatore del settore alimentare (o del soggetto responsabile) è demandata rispettivamente, per il primo regolamento, al decreto legislativo n. 27 del 17 marzo 2017 e, per il secondo regolamento, al decreto legislativo n. 231 del 15 dicembre 2017 (con il quale vengono altresì recepite le disposizioni della direttiva 2011/91/UE, del 13 dicembre 2011, relative alle diciture o marche che consentono di identificare la partita alla quale appartiene una derrata alimentare). Con riguardo alle disposizioni di adeguamento della normativa nazionale, è pertinente l'articolo 17 di quest'ultimo decreto, nel quale viene definita la ‘partita’ come un insieme di unità di vendita di una derrata alimentare, prodotte, fabbricate o confezionate in circostanze praticamente identiche (cfr. art. 1 della direttiva oggetto di recepimento) e viene stabilito che i prodotti alimentari non possono essere posti in vendita qualora non riportino l'indicazione del lotto di appartenenza. Detto lotto è determinato dal produttore o dal confezionatore del prodotto alimentare o dal primo venditore stabilito nell'Unione che ne appone l'indicazione sul prodotto in modo tale che sia

³⁸ Un altro marchio ecologico e sostenibile è Friends of the sea (<https://friendofthesea.org/wp-content/uploads/FOS-Wild-v.4-ITA.pdf>).

³⁹ <<https://www.theguardian.com/environment/2021/jul/26/blue-ticked-off-the-controversy-over-the-msc-fish-ecolabel>> (06/23).

⁴⁰ V., al riguardo, J. WORONOFF, “Legal and Normative Challenges Behind Sustainable Seafood”, in Maria DA GLÓRIA Garcia, António CORTÊS (ed.), *Blue Planet Law. The Ecology of our Economic and Technological World*, Springer, Cham, 2023, pp. 186-198.

agevolmente visibile, chiaramente leggibile ed indelebile e identificato dalla lettera «L». Per i prodotti alimentari offerti in vendita al consumatore finale o alle collettività senza preimballaggio, i prodotti imballati sui luoghi di vendita su richiesta del consumatore, i prodotti preimballati ai fini della vendita diretta, nonché i prodotti non costituenti unità di vendita in quanto generalmente venduti previo frazionamento ancorché posti in confezione o involucro protettivo si applica l'obbligo di esporre un apposito cartello sui recipienti che li contengono oppure di altro sistema informativo equivalente, anche digitale, facilmente accessibile e riconoscibile, presente nei comparti in cui sono esposti. Fermo restando quanto previsto dall'art. 35 del regolamento PCP e dall'art. 8.6 del regolamento OCM, i prodotti ittici non preimballati nelle fasi precedenti la vendita al consumatore finale e alla collettività devono riportare sul documento commerciale, o per via informatica: denominazione dell'alimento⁴¹; elenco degli ingredienti; allergeni; nome, ragione sociale o il marchio depositato e l'indirizzo dell'operatore del settore alimentare; lotto di appartenenza, quando obbligatorio.

Tra le frodi commerciali più frequentemente riscontrate a danno dei prodotti della pesca vi sono quelle riguardanti la non corretta etichettatura (mislabeling) e, in particolare, le manomissioni volontarie della denominazione commerciale e scientifica che facilitano le frodi per sostituzione, nonché delle informazioni relative all'area di cattura, al paese di origine e al metodo di produzione⁴². A livello internazionale, i casi di mislabeling sono numerosi. Negli Stati Uniti si attestano in media al 15% (in alcuni casi anche 40%), nell'Unione invece, in comparazione rispetto agli anni passati è stato registrato un netto calo, con un tasso medio di mislabeling pari al 4.93%⁴³. Tale risultato probabilmente può essere ricondotto all'azione di controllo più serrata e ad una verifica più puntuale dell'adempimento degli obblighi sforzi legislativi profusi dall'Unione, all'inasprimento delle politiche antifrode nonché ad una maggiore conoscenza da parte dei consumatori dei principi di etichettatura dei prodotti della pesca. In senso opposto le conclusioni di un altro studio che, partendo dall'osservazione dell'incremento dell'85% delle frodi alimentari nell'Unione nel periodo 2016-2019, analizza specificamente il mercato italiano alla luce dell'applicazione dei regolamenti pertinenti⁴⁴. Per chiarimenti e approfondimenti in materia appare in ogni caso essenziale richiamare la circolare n. 25798 del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (ora dell'Agricoltura, della Sovranità alimentare e delle Foreste)

⁴¹ Decreto ministeriale n. 19105 del 22 settembre 2017 - Denominazioni in lingua italiana delle specie ittiche di interesse commerciale (GU n. 266 del 14 novembre 2017).

⁴² Una delle soluzioni in via di crescente diffusione è l'identificazione del DNA della specie commercializzata; sul punto v. A. CUTARELLI, "Italian market fish species identification and commercial frauds revealing by DNA sequencing", in *Food Control*, 2014, pp. 46-50; E.E. TAMMO et al., "Seafood Traceability and Consumer Choice", in Amanda M. NAAUM, Robert H. HANNER, *Seafood Authenticity and Traceability*, Amsterdam, Elsevier, 2016, pp. 27-45; G. VINDIGNI et al., "Bioinformatics Approach to Mitigate Mislabeling in EU Seafood Market and Protect Consumer Health", in *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 2021, pp. 1-14; <<https://doi.org/10.3390/ijerph18147497>> (06/23).

⁴³ A.M. NAAUM et al., "Seafood Mislabeling Incidence and Impacts", in Amanda M. NAAUM, Robert H. HANNER, *Seafood Authenticity and Traceability*, cit., pp. 3-26.

⁴⁴ A. GIUSTI et al., "Mislabeling in seafood products sold on the Italian market: A systematic review and meta-analysis", in *Food Control*, 2023, <<https://doi.org/10.1016/j.foodcont.2022.109395>> (06/23).

del 12 dicembre 2014, relativa agli adempimenti in materia di tracciabilità ed etichettatura dei prodotti ittici ai sensi del regolamento (CE) 1224/2009, del regolamento (UE) 404/2011 e del regolamento (UE) 1379/2013, nonché la circolare n. 8010 del 14 maggio 2019, in materia di tracciabilità, in particolare sulle procedure di pesatura, sulla trasmissione di note di vendita e dichiarazione di assunzione in carico e codice partita, ai sensi dei suddetti regolamenti, nelle quali vengono riepilogate dettagliatamente tutte le disposizioni dell'Unione e le relative misure normative interne, costituendo un imprescindibile vademecum per gli operatori del settore.

3. (Rin)tracciabilità

3.1. Rintracciabilità degli alimenti nel diritto dell'Unione

Come conseguenza di una crescente sensibilità verso l'ambiente (salvaguardia delle risorse marine) e verso la sicurezza degli alimenti, l'impianto regolatorio dell'Unione ha superato le mere logiche di mercato che ne animavano le disposizioni aprendosi al tema del controllo della filiera dei prodotti della pesca, di cui l'etichettatura e la tracciabilità costituiscono senz'altro i capisaldi, oltre ad essere strumenti di prevenzione di fenomeni illeciti e fraudolenti.

La catena del valore nel settore ittico può essere definita come una serie di attività interconnesse che trasformano gli input in output, i quali, a loro volta, contribuiscono al risultato finale e alla creazione di un vantaggio competitivo. Una catena del valore è tipicamente composta da distribuzione o logistica in entrata, operazioni di produzione, distribuzione o logistica in uscita, marketing e vendita e assistenza post-vendita. Queste attività sono supportate da acquisti o approvvigionamenti, ricerca e sviluppo, sviluppo delle risorse umane e infrastrutture aziendali. La filiera, nella fattispecie in esame, al netto delle attività propedeutiche, inizia dalla cattura che si realizza attraverso la pesca in mare delle risorse selvatiche. I prodotti ittici vengono sbarcati in un primo sito nel quale vengono solitamente effettuate operazioni di misurazione e pesatura prima del trasferimento in un luogo di vendita diretta o per commessa (in genere all'asta: mercati generali, ad es.). Segue una fase rilevante per la valorizzazione del prodotto, ossia la trasformazione, la quale può consistere in diverse operazioni: dalla semplice eviscerazione, congelazione o sfilettatura alla più complessa attività di affumicatura o preparazione di conserve e di piatti pronti. Successivamente ha luogo il confezionamento e la distribuzione verso le loro destinazioni (acquirenti all'ingrosso oppure consumatori finali) anche tramite punti di vendita al dettaglio e ristoranti. Fondamentale è la possibilità di monitorare l'intero processo in tutte le sue fasi, ai fini del mantenimento della qualità del prodotto (altamente deperibile ove non sottoposto a idoneo trattamento), cui è funzionale la garanzia di una conservazione in condizioni di sicurezza per assolvere agli obblighi sanitari in materia alimentare.

La tracciabilità degli alimenti costituisce proprio il punto di convergenza delle disposizioni in materia di sicurezza alimentare, da un lato, e di controllo delle attività produttive, dall'altro, e si riconnette in tal modo all'etichettatura, quale

documentazione ufficiale dell'iter e strumento di valutazione dello status legale del prodotto. Il punto di partenza della normativa dell'Unione è costituito dal Libro Bianco sulla sicurezza alimentare del 12 gennaio 2000 (COM/ 99/0719 def.), secondo il quale era necessario che nei principi generali alla base della politica europea in materia di sicurezza alimentare rientrasse «la rintracciabilità degli alimenti destinati agli esseri umani e agli animali e dei loro ingredienti». A tal riguardo, la norma UNI EN ISO 22005:2008 “Traceability in the feed and food chain – General principles and basic requirements for system design and implementation” che ha recepito le norme italiane UNI 10939:2001 – “Sistema di rintracciabilità nelle filiere agroalimentari” e UNI 11020:2002 – “Sistema di rintracciabilità nelle aziende agroalimentari”, rappresenta la norma di riferimento per la certificazione di tali sistemi nel settore agroalimentare e da essa si evince una definizione di sistema di rintracciabilità inteso come la «totalità dei dati e delle operazioni che consentono di mantenere le informazioni desiderate su un prodotto e sui suoi componenti attraverso tutta o parte della filiera di produzione e utilizzo», consentendo in tal modo (non solo) al consumatore l'accesso alle informazioni relativi ai singoli passaggi del prodotto ittico: dalla cattura alla raccolta dal punto di produzione, alla trasformazione (preparazione di prodotti a valore aggiunto, come conserve o piatti pronti), al confezionamento, allo stoccaggio, alla distribuzione per via aerea, terrestre o marittima per giungere agli acquirenti al dettaglio (consumatori) o all'ingrosso⁴⁵.

La rintracciabilità⁴⁶ viene definita altresì dall'art. 3.15 del regolamento (CE) n. 178/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 gennaio 2002, che stabilisce i principi e i requisiti generali della legislazione alimentare, istituisce l'Autorità europea per la sicurezza alimentare e fissa procedure nel campo della sicurezza alimentare, come «la possibilità di ricostruire e seguire il percorso di un alimento, di un mangime, di un animale destinato alla produzione alimentare o di una sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento o di un mangime attraverso tutte le fasi della produzione, della trasformazione e della distribuzione», il cui obbligo e le cui modalità di attuazione sono sanciti dai successivi articoli da 17 a 21. La responsabilità primaria della garanzia della conformità dei prodotti alle norme del settore alimentare e del controllo necessario a verificare che ciò avvenga è affidata a tutti gli operatori: una responsabilità orizzontale volta a generare una virtuosa tendenza all'autocontrollo e al monitoraggio, evitando in tal modo di affidare in prima battuta alle autorità

⁴⁵ Per una sintesi dei meccanismi adoperati nel settore agroalimentare v. P. OLSEN, M. BORIT, “The components of a food traceability system”, in *Trends in Food Science & Technology*, 2018, pp. 143-149, <<https://doi.org/10.1016/j.tifs.2018.05.004>> (06/23).

⁴⁶ Spesso utilizzati come sinonimi, i termini tracciabilità e rintracciabilità hanno diversi significati: il primo allude al percorso di un alimento da monte a valle, cioè la possibilità di seguire il processo produttivo, partendo dalle materie prime per arrivare al prodotto finito; il secondo descrive il percorso a ritroso nel processo produttivo, dal prodotto fino all'origine sua o delle materie prime, mediante la raccolta delle informazioni disseminate lungo la catena di produzione/approvvvigionamento. V. ad esempio art. 2.k del decreto del Ministro italiano delle politiche agricole del 10 novembre 2011 (GURI n. 304 del 31 dicembre 2011 – Controllo della commercializzazione ai sensi del regolamento 1224/2009). Cfr. M. BORIT, P. OLSEN, *Beyond Regulatory Compliance Seafood Traceability Benefits and Success Cases*, FAO, Rome, 2020 <<https://www.fao.org/3/ca9550en/CA9550EN.pdf>> (06/23).

l'onere di osservazione permanente e pervasiva di ogni dinamica inerente ai processi di produzione, trasformazione e distribuzione.

L'art. 18.1 del regolamento, stabilisce l'obbligo di garantire la rintracciabilità degli alimenti e degli animali destinati alla produzione alimentare e di qualsiasi sostanza destinata o atta a entrare a far parte di un alimento in tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione. Gli adempimenti che gli operatori sono tenuti ad attuare, allo scopo di agevolare il ritiro o il richiamo dal mercato di prodotti che possono costituire un rischio per il consumatore e/o fornire adeguate informazioni alle autorità competenti vengono precisati nel prosieguo dell'articolo. Dai paragrafi 2 e 3 emerge, infatti, l'obbligo per gli operatori di individuare chi abbia loro fornito uno degli elementi suindicati, nonché i soggetti ai quali essi hanno procurato i propri prodotti, apprestando all'uopo (e ciò rappresenta forse la parte del comando legale – ispirato ai superiori interessi della sicurezza alimentare – più intrusiva nella gestione economica delle singole imprese) sistemi e procedure idonei a conseguire l'obiettivo della trasparenza delle fasi procedurali, pur lasciando al singolo operatore la scelta degli strumenti e delle modalità per raggiungerlo.

In tal senso, ai fini di una migliore gestione della rintracciabilità, è opportuno che le imprese che elaborano le proprie produzioni avvalendosi di materie prime, ingredienti e additivi di varia origine, adottino sistemi e procedure che consentano di precisare la provenienza e la destinazione di ciascuno di esse, o dei lotti. Ciò vale, per quanto ci occupa, soprattutto nella preparazione di piatti pronti o nelle conserve. Infatti, laddove venga riscontrato un rischio per il consumatore e l'operatore del settore alimentare non sia in grado di rintracciare o indicare quale sia stato l'ingrediente, la materia prima o il prodotto che ha determinato il rischio sanitario, sarà necessario ampliare l'ambito dei prodotti oggetto della misura di ritiro con un possibile aumento delle ripercussioni sul mercato (e sulla fiducia in esso) tanto sul versante degli operatori economici quanto su quello dei consumatori.

L'art. 18.4 sottolinea la connessione funzionale esistente tra etichettatura e rintracciabilità, sancendo il principio generale dell'obbligatorietà dell'identificazione di un alimento, attraverso etichette o contrassegni contenenti informazioni adeguate e pertinenti. Gli stessi trasportatori e coloro che effettuano lo stoccaggio di alimenti devono dotarsi di una procedura autonoma di rintracciabilità, quando operano come soggetti indipendenti. D'altronde, le informazioni fornite dal produttore o importatore inerenti ai prodotti registrati in entrata e in uscita in funzione della loro quantità e natura, come risultanti dal documento di trasporto, devono essere a loro volta veicolate a valle dai gestori di magazzini e depositi conto terzi (frigoriferi e non).

Una delle finalità perseguite dai descritti meccanismi di elaborazione e fornitura di informazioni consiste nel garantire, ove necessario, un pronto richiamo dei prodotti la cui sicurezza per la salute umana o animale non sia certificabile a causa dell'omissione o della lacunosità dei dati riferiti alla loro produzione, trasformazione o distribuzione (in sostanza a causa della non conformità del prodotto: v. art. 19 del regolamento con i conseguenti obblighi di ritiro, informazione e collaborazione con le imprese coinvolte e le autorità competenti). L'intervento degli organi di controllo è dunque limitato alla verifica del rispetto della normativa, alla prescrizione di misure

aggiuntive idonee al mantenimento della sicurezza alimentare e della salute pubblica, nonché alla sanzione delle inottemperanze accertate.

3.2. Rintracciabilità dei prodotti della pesca

Tanto premesso con riguardo alle disposizioni generali in tema di rintracciabilità di alimenti, può ora rivolgersi lo sguardo alle norme più specifiche contenute nel regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca e del rispettivo regolamento di esecuzione (UE) n. 404/2011 della Commissione, dell'8 aprile 2011, recante modalità di applicazione del regolamento n. 1224/2009.

Un puntuale e dettagliato elenco degli adempimenti (che possono considerarsi prodromici rispetto alla conversione 'giuridica' da cattura a prodotto ittico) imposti a carico del comandante o di un suo delegato è contenuto nel titolo IV, sezione 1, articoli da 14 a 25, del regolamento 1224/2009, in particolare nel suo capo I sull'utilizzo delle possibilità di pesca. La tenuta di un giornale di pesca (artt. 14 e ss.) è obbligatoria in pescherecci di lunghezza fuori tutta pari o superiore a 10 metri (per quelli di l.f.t. pari o superiore a 12 metri vige invece la versione elettronica e la modalità anch'essa elettronica di trasmissione, almeno una volta al giorno, entro le ore 24:00, e in ogni caso dopo la conclusione dell'ultima operazione di pesca e prima dell'entrata in porto). In esso figurano varie informazioni tra cui: numero d'identificazione esterno e nome del peschereccio; codice FAO alfa 3 di ogni specie e zona geografica interessata in cui sono state effettuate le catture; data delle catture; data di partenza dal e di arrivo al porto e durata della bordata di pesca; tipo di attrezzo utilizzato, dimensioni delle maglie; stime dei quantitativi di ciascuna specie; numero di operazioni di pesca. A cura del comandante (unico responsabile delle operazioni) è altresì la trasmissione delle informazioni al proprio Stato membro di bandiera e, ove lo sbarco abbia avuto luogo in altro Stato membro, alle locali autorità competenti. I pescherecci di lunghezza superiore a 12 metri la cui specie bersaglio sia oggetto di un piano pluriennale, come ad esempio il tonno rosso, sono onerati di una notifica preventiva da inoltrarsi all'Autorità marittima almeno quattro ore prima dell'arrivo del peschereccio in porto; in essa devono figurare informazioni relative alla matricola, al nome del peschereccio, al porto di destinazione, alle date della bordata di pesca, alla zona di cattura, al momento previsto per l'arrivo, nonché ai quantitativi di ogni specie da sbarcare o trasbordare. Il comandante è tenuto a compilare sia la dichiarazione di trasbordo, laddove autorizzata, sia la dichiarazione di sbarco (anche a mezzo di un delegato) e trasmetterle entro 24 ore dal completamento delle rispettive operazioni⁴⁷.

⁴⁷ Va precisato che la proposta di regolamento 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) abolisce l'esenzione dall'obbligo di registrare nel giornale di pesca le catture inferiori a 50 kg per tutte le categorie di pescherecci; le norme relative alla "tolleranza" sono chiarite e adeguate alle

Prima di soffermarsi sulle attività successive allo sbarco, il regolamento *de quo* indica, all'articolo 58, le informazioni minime necessarie ai fini della rintracciabilità delle partite di prodotti dalla cattura alla vendita al dettaglio (in buona parte sovrapponibili a quelle richieste per la compilazione del giornale di pesca). Vengono stabiliti anzitutto l'obbligo di etichettatura (art. 58.2), la possibilità di mescolanza o divisione delle partite dopo la prima vendita nel solo caso di possibile individuazione della partita originaria (art. 58.3), nonché l'onere di dotarsi di sistemi e procedure di identificazione degli operatori con i quali sono avvenuti gli scambi (art. 58.4). I dati oggetto di obbligo di comunicazione, soprattutto nella fase della vendita al dettaglio (art. 58.6), sono il numero di identificazione di ogni partita⁴⁸; il numero di identificazione esterno e nome del peschereccio; il codice FAO alfa 3 di ogni specie⁴⁹; la data delle catture/di produzione; i quantitativi di ciascuna specie in chilogrammi di peso netto oppure il numero di esemplari (e separatamente ove siano presenti pesci di taglia inferiore alla pertinente taglia minima di riferimento per la conservazione); nonché il nome e indirizzo dei fornitori (tutti i suddetti dati non devono essere indicati in caso di prodotti importati); inoltre devono essere fornite le informazioni ai consumatori previste all'articolo 35 del regolamento n. 1379/2013⁵⁰. Nella menzionata proposta di regolamento della Commissione, le informazioni sulla tracciabilità sono precisate in modo da rendere possibile il collegamento di una determinata partita di prodotti della pesca ad un particolare sbarco effettuato da un peschereccio dell'Unione. In tutte le fasi di produzione, trasformazione e distribuzione, dalla cattura o raccolta alla vendita al dettaglio, gli operatori provvedono affinché, per ciascuna partita di prodotti della pesca o dell'acquacoltura, le informazioni elencate ai paragrafi 5 e 6, siano conservate su supporto digitale, messe a disposizione delle autorità competenti, su richiesta, nonché trasmesse o messe a disposizione, per via elettronica, dell'operatore del settore al quale il prodotto della pesca o dell'acquacoltura è fornito (nuovo paragrafo 2). La deroga per i prodotti importati viene abolita. L'ambito di applicazione della disposizione riguardante la tracciabilità è limitato a determinati prodotti della pesca e dell'acquacoltura. La deroga per i prodotti venduti al consumatore è allineata ad altre disposizioni del regolamento (soglia fissata ad un massimo di 5 kg di prodotti della pesca/giorno, anziché a 50 EUR).

situazioni/attività di pesca specifiche; il contenuto del giornale di pesca è allineato alla nuova disposizione riguardante la tracciabilità (uso dell'identificativo unico della bordata di pesca) ed è modificato al fine di migliorare la qualità dei dati registrati. Le deroghe attuali sono abolite e sono contemplate due sole categorie di pescherecci in base alla lunghezza inferiore o superiore a 12 m. Tutti i pescherecci di lunghezza inferiore a 12 m devono comunicare le loro catture per via elettronica. Con riguardo alle dichiarazioni di trasbordo e di sbarco, tutti i dati sono registrati in formato digitale e trasmessi per via elettronica, mentre le deroghe attuali concernenti la dichiarazione di sbarco sono abolite. È richiesta l'autorizzazione dello Stato membro di bandiera per il trasbordo al di fuori delle acque dell'UE o nei porti di paesi terzi. L'obbligo di notifica preventiva è esteso a tutti i pescherecci di lunghezza superiore a 12 m e non è più limitato agli stock oggetto di piani pluriennali. I pescherecci dell'Unione che sbarcano nei porti di Paesi terzi sono tenuti a darne notifica preventiva.

⁴⁸ Il codice identificativo è costituito dal numero UE del peschereccio o delle imbarcazioni impegnate nella cattura, dalla data dello sbarco e da un numero progressivo annuale relativo alle partite omogenee per specie (es. ITA123456789/14.07.2023/123).

⁴⁹ Ad es. ARA per il gambero viola, ANE per le acciughe/alici, DEC per il dentice.

⁵⁰ Su cui v. *supra* (par. 2.3).

Il successivo articolo 60 definisce i criteri e le disposizioni specifiche relative alla pesatura dei prodotti della pesca che deve aver luogo allo sbarco prima che i prodotti della pesca siano immagazzinati, trasportati o venduti, salva specifica autorizzazione della pesatura a bordo e purché coerente con il piano di campionamento (adottato dall'Italia e approvato dalla Commissione europea). In seguito, gli acquirenti, i centri d'asta o gli altri organismi o persone responsabili della prima immissione sul mercato dei prodotti della pesca in uno Stato membro⁵¹ provvedono, conformemente a quanto previsto dalla normativa nazionale e unionale sulla commercializzazione degli alimenti, alla pesatura del prodotto con sistemi certificati e alla compilazione delle dichiarazioni di sbarco (in cui è registrato il dato fornito dal comandante del peschereccio o dal suo delegato), il documento di trasporto⁵², le note di vendita⁵³ e le dichiarazioni di assunzione in carico⁵⁴ (con le quali si trasferisce la responsabilità dell'accuratezza delle operazioni)⁵⁵ oltre ad ottemperare agli obblighi di rintracciabilità di cui supra.

Il possibile manifestarsi di variazioni di peso (anche nell'ordine del 10%, in dipendenza dalla tipologia di prodotto) tra quanto indicato nella dichiarazione di sbarco e le ulteriori eventuali pesature, riportate nei successivi documenti redatti nel corso della filiera commerciale, non sono necessariamente rilevanti, ove dipendenti da un calo fisiologico, dallo scioglimento del ghiaccio di refrigerazione, ovvero alla suddivisione della partita in più lotti.

⁵¹ Detti enti devono registrarsi, in base all'art. 5 del decreto ministeriale 10 novembre 2011, tramite il portale www.politicheagricole.it con le modalità individuate con il provvedimento di cui al successivo art. 9 (decreti del direttore generale della pesca marittima e dell'acquacoltura), inserendo dati anagrafici, documenti di identificazione e creando un proprio account

⁵² Esso rientra più propriamente tra gli obblighi incombenti al vettore. Di tale documento il decreto del 2011 disciplina la compilazione e la trasmissione prevedendo che, in caso di trasporto del prodotto sbarcato nell'Unione, non trasformato o trasformato a bordo, per i quali non sia stata presentata una nota di vendita né una dichiarazione di assunzione in carico e trasportati in un luogo diverso dal luogo di sbarco, il vettore debba compilare un documento che deve accompagnarlo fino alla prima vendita per poi essere trasmesso alle Autorità marittime territorialmente competenti, entro 48 ore dal caricamento: v. art. 68 del regolamento 1224/2009, il quale prevede altresì l'esonerazione del vettore dall'obbligo di avere con sé una copia del documento di trasporto qualora sia stato trasmesso per via elettronica prima dell'inizio del trasporto alle autorità competenti dello Stato membro di bandiera.

⁵³ Sono i documenti che consentono all'operatore commerciale di acquistare il prodotto dal peschereccio, configurandosi in questo modo una vera e propria prima vendita. La nota deve essere redatta al momento dell'effettiva prima vendita e deve essere compilata e trasmessa dal primo acquirente in versione elettronica o cartacea. Come per la registrazione, sono esonerati dall'obbligo di presentare le note di vendita gli acquirenti di prodotti ittici di peso non superiore a 30 kg non destinati al mercato, bensì esclusivamente a consumo privato.

⁵⁴ Si tratta di strumenti con i quali un operatore (cooperativa di servizi o organizzazione di produttori) può assumere in carico il prodotto da un peschereccio, al fine di svolgere un mero servizio di vendita per conto del comandante del peschereccio, in realtà senza mai acquistare il prodotto, che sarà successivamente acquistato da un altro operatore, tenuto all'obbligo di registrazione. Cronologicamente, essa si pone tra lo sbarco e la prima vendita, ove in tale periodo i prodotti della pesca vengano conferiti ad un soggetto che non li acquista, pur immettendoli nel mercato, con il conseguente obbligo di compilare e trasmettere una dichiarazione di assunzione in carico. La trasmissione dei dati relativi al documento in oggetto avviene, in base al fatturato annuo, attraverso un formato elettronico ovvero cartaceo.

⁵⁵ V., per il versante nazionale, gli allegati del decreto direttoriale MIPAAF n. 155 del 28 dicembre 2011 recante procedure e modalità attuative degli adempimenti connessi alle disposizioni del decreto ministeriale del 10 novembre 2011 relativamente al controllo della commercializzazione dei prodotti ittici ai sensi del regolamento (CE) n. 1224/09.

Gli operatori, dopo la pesatura e la fase dello sbarco, ma non oltre la prima vendita, sono tenuti alla suddivisione del prodotto ittico in partite⁵⁶. Per partita si intende un quantitativo di prodotti della pesca di una determinata specie, della stessa presentazione, proveniente dalla stessa pertinente zona geografica e dallo stesso peschereccio, o gruppo di pescherecci⁵⁷. Ciascuna partita, quindi, deve essere costituita da un'unica specie, può essere associata a più imbarcazioni e ad una data di sbarco.

A tale scopo, le informazioni minime richieste ai sensi dell'art. 58.5 del regolamento n. 1224/2009 sono fornite attraverso l'etichettatura o l'imballaggio della partita, oppure mediante un documento commerciale di accompagnamento (art. 67.7 del regolamento n. 404/2011). Esse possono essere apposte sulle partite utilizzando uno strumento di identificazione come un codice, un codice a barre, un chip elettronico o un dispositivo analogo oppure un sistema di marcatura, restando durante le fasi di produzione, trasformazione, e distribuzione a disposizione delle autorità competenti degli Stati membri che vi potranno accedere in qualsiasi momento (art. 67.5 del regolamento n. 404/2011).

3.3. Rintracciabilità e segni di qualità DOP/IGP

Il crescente interesse dei consumatori a conoscere l'origine dei prodotti alimentari e a preferire quelli artigianali e sostenibili può indurre i produttori ad offrire prodotti ittici di cui hanno il pieno controllo fin dalla fase della cattura, evitando in tal modo che, per effetto della dilatazione della catena di produzione e distribuzione e la difficoltà del relativo controllo, le contraffazioni possano raggiungere i mercati. I sistemi di rintracciabilità, pur concepiti, in linea di principio, per affrontare questioni di sicurezza alimentare, forniscono, nel contempo, ai produttori di qualità a marchio DOP o IGP (in prosieguo, per praticità, semplicemente 'IG') nuovi strumenti per promuovere l'autenticità dei loro prodotti e assicurare una migliore protezione della qualità. Peraltro, ogni prodotto 'protetto' nella sua denominazione di origine o nella sua indicazione geografica è il risultato di una combinazione unica di fattori naturali e umani legati all'origine del prodotto, che vanno a costituire un *proprium* specifico di ciascun prodotto e tale da differenziarlo da quelli simili. Alla base delle IG sussistono rigorosi disciplinari di produzione, il cui rispetto, volto a conservare il legame esistente tra il prodotto finale e la zona di origine (in taluni casi anche fino al confezionamento) è monitorato da apposite istituzioni (Consorzi di tutela). I regolamenti unionali in materia di IG includono disposizioni sulla tracciabilità, inglobate nella disciplina dei sistemi di certificazione, la cui efficienza nel verificare se il prodotto finale abbia effettivamente il legame dichiarato con l'origine geografica e se è conforme

⁵⁶ V. art. 56.3 del regolamento n. 1224/2009 e art. 4.2 del decreto ministeriale 10 novembre 2011. Cfr. però la deroga prevista dall'art. 56.4 del suddetto regolamento, a termini del quale la suddivisione del pescato alla prima commercializzazione non si applica ai quantitativi di peso inferiori ai 30 kg per singola specie, provenienti dalla stessa zona ma da diversi pescherecci, che possono essere inseriti in partite dall'organizzazione di produttori cui appartiene l'operatore del peschereccio o da un acquirente registrato anteriormente alla prima vendita.

⁵⁷ Cfr. art 4.20 del regolamento n. 1224/2009 e art. 2.1 del decreto ministeriale 10 novembre 2011.

alle specifiche e ai requisiti di qualità pertinenti dipende appunto anche dalla capacità di monitorarne i passaggi nella filiera. Ove si riscontrino gravi violazioni, il produttore potrebbe perdere il diritto di utilizzare il nome protetto per i propri prodotti e il conseguente godimento del relativo sovrapprezzo sul mercato. Nel settore dei prodotti ittici e dei molluschi godono di tale speciale protezione, in Italia, la Colatura di alici di Cetara e la cozza di Scardovari come DOP, le Acciughe sotto sale del mar Ligure, la tinca gobba dorata del Pianalto di Poirino, il salmerino e le trote del Trentino come IGP.

Prendendo ad esempio il disciplinare di produzione delle acciughe sotto sale⁵⁸, si rinvengono elementi rilevanti sotto il profilo della etichettatura e della tracciabilità (quest'ultimo rappresenta un irrinunciabile elemento intrinseco delle IG protette, dovendo esse trarre origine da uno specifico territorio oppure subire ivi una trasformazione). Anzitutto la denominazione scientifica della specie (*Engraulis encrasicolus*), connotata da caratteristiche di migratorietà e gregarietà, di transito presso la costa ligure e stanziata oltre i 100 metri di profondità (art. 2); quindi la tecnica di pesca tradizionalmente usata (lampara con reti a circuizione) (art. 3 e 5). Quanto all'accertamento dell'origine del prodotto e alla sua (rin)tracciabilità, ogni fase viene monitorata documentando per ognuna i prodotti in entrata e in uscita, grazie alla presenza in appositi elenchi, gestiti dalla struttura di controllo, dei pescatori, trasformatori, confezionatori, e alla tenuta di registri di produzione e di confezionamento, nonché per effetto della dichiarazione tempestiva alla struttura di controllo delle quantità pescate, trasformate e confezionate. Inoltre, la commercializzazione delle acciughe deve essere effettuata negli appositi contenitori in vetro denominati "arbanelle" con sovrapposta etichetta riportante, a caratteri di stampa doppi rispetto a quelli di altre indicazioni, la dicitura "Acciughe sotto sale del Mar Ligure" I.G.P. o "Indicazione Geografica Protetta". Nella medesima etichetta figurano nome, ragione sociale e indirizzo del produttore e dell'eventuale confezionatore del prodotto, nonché il peso netto e sgocciolato del prodotto stesso. La dizione "Indicazione Geografica Protetta" può essere ripetuta in altra parte del contenitore o dell'etichetta anche in forma di acronimo "I.G.P.". Devono essere indicati tutti gli ingredienti utilizzati cioè: acciughe del Mar Ligure, sale, salamoia (acqua e sale). Deve inoltre essere indicata la data di confezionamento unitamente al termine minimo di conservazione (da consumarsi preferibilmente entro) e tale data non dovrà superare i 24 mesi dalla data di confezionamento. Interessante appare, proprio per il conflitto tipicamente esistente in tale settore tra la tradizione e l'innovazione (o anche, più semplicemente, le novità normative), la modifica del disciplinare avuta luogo con pubblicazione della domanda l'11 maggio 2017, in GUUE C 146, e pedissequa approvazione il 19 settembre 2017, in GUUE L 239. Le tradizionali cassette di legno nelle quali dovevano essere sistemate le acciughe dopo la cattura sono scomparse in conseguenza di restrizioni igienico-sanitarie della complessità e scarsa vantaggiosità economica per gli operatori. La dicitura "barili di legno di castagno" quale specifica dei recipienti nei quali esse venivano collocate a seguito della pulitura è stata sostituita da contenitori idonei al contatto con

⁵⁸ GU n. 219 del 18 settembre 2008.

alimenti (ivi inclusi, oltre a quelli in legno di castagno, quelli in terracotta, plastica o acciaio), al fine di ampliare le possibilità di utilizzazione di materiali diversi (a favore di una riduzione dei costi di produzione, specie per le piccole aziende). Infine la “data di scadenza” è stata sostituita dal “termine minimo di conservazione”, conformemente alle disposizioni generali in materia di etichettatura degli alimenti.

3.4. Rintracciabilità e strumenti tecnologici

L’implementazione delle nuove tecnologie basate su blockchain ha portato con sé ulteriori possibilità di monitoraggio dei prodotti⁵⁹. Due in particolare sono stati i fattori che hanno promosso l’impiego di tale strumento: il richiamo alla sostenibilità ambientale e sociale per il rispetto degli standard a garanzia delle riserve naturali esauribili e la sicurezza alimentare⁶⁰. Soprattutto in questo ultimo caso, come si è visto, l’esigenza di rimuovere dal commercio i prodotti non sicuri il più rapidamente possibile depone per la sostituzione dei più lenti sistemi di tracciamento manuali in favore di procedure digitali automatizzate grazie alle quali è possibile ottenere i dati necessari all’identificazione, consentendo, in luogo di un richiamo generalizzato, di risalire allo specifico lotto in cui si è manifestata l’anomalia, con il conseguente contenimento degli effetti economici negativi per le imprese senza produrre gravi ripercussioni sul valore, che resta preminente, della sicurezza alimentare.

Con il regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (nella versione del 15 settembre 2022) è stato stabilito (all’art. 12), con riguardo al sistema di certificazione delle catture per l’importazione e l’esportazione dei prodotti della pesca, che l’importazione può aver luogo solo con un documento di accompagnamento: il certificato di cattura, convalidato dallo Stato di bandiera del peschereccio sulla base dell’accertamento dell’esattezza delle informazioni e della conformità a leggi, regolamenti e misure internazionali di conservazione e di gestione. Tale certificato può essere sostituito da sistemi elettronici di

⁵⁹ J. OLIVEIRA et al., “Traceability system for quality monitoring in the fishery and aquaculture value chain”, in *Journal of Agriculture and Food Research*, 2021, <<https://doi.org/10.1016/j.jafr.2021.100169>> (06/23); L.F. RAHMAN et al., “Traceability of Sustainability and Safety in Fishery Supply Chain Management Systems Using Radio Frequency Identification Technology”, in *Foods*, 2021, <<https://doi.org/10.3390/foods10102265>> (06/23); N. OULED ABDAL-LAH et al., “Overview of Blockchain-Based Seafood Supply Chain Management”, in Ajith ABRAHAM et al., *Intelligent Systems Design and Applications*, Springer, Cham, 2022, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-35510-3_8> (06/23); J.C. FERREIRA et al., “Fish Control Process and Traceability for Value Creation Using Blockchain Technology”, in Ajith ABRAHAM et al., *Innovations in Bio-Inspired Computing and Applications*, pp. 71-80, Springer, Cham, 2022, pp. 761-773, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-96299-9_72> (06/23); U. TOKKOZHINA et al., “Traceable Distribution of Fish Products: State of the Art of Blockchain Technology Applications to Fish Supply Chains”, in Ana Lucia MARTINS et al. (ed.), *Intelligent Transport Systems*, Springer, Cham, 2023, pp. 89-100, <https://doi.org/10.1007/978-3-031-30855-0_6>.

⁶⁰ In particolare, sull’utilità della blockchain per il settore ittico, v. lo studio di F. LAHA, K. KATAFONO, *Blockchain application in seafood value chains*, FAO, Rome, 2020, <<https://doi.org/10.4060/ca8751en>> (06/23).

tracciabilità che permettano di attuare lo stesso livello di controllo. Sembra che ormai la via della digitalizzazione e dell'uso di tecnologia blockchain sia la tendenza seguita per ogni tipo di certificazione pur permanendo notevoli incertezze in merito all'unitarietà degli strumenti di monitoraggio quantomeno a livello internazionale. Affinché ciò avvenga, gli Stati coinvolti (di bandiera, costiero, di approdo, di trasformazione e di immissione in commercio) sarebbero chiamati a svolgere, nelle diverse fasi di rispettiva competenza (cattura, trasbordo, sbarco, trasporto, elaborazione, importazione), un ruolo essenziale nell'implementazione di meccanismi che possono essere supportati da blockchain, ma che per ora operano con diverse metodologie analogiche e/o digitali.

In particolare, va osservato che il ruolo dello «Stato di trasformazione»⁶¹ non è di per sé «codificato» nel diritto internazionale della pesca, eppure risulta cruciale per l'adozione di soluzioni di tracciabilità, spettando a detto Stato di impedire l'entrata di un prodotto illegale nel territorio, fornire un sistema di tracciabilità su scala nazionale atto ad identificare rapidamente gli operatori economici fraudolenti attraverso la rilevazione di incongruenze quantitative, nonché convalidare il bilancio di massa e l'origine delle partite eventualmente (lo Stato di trasformazione può coincidere naturalmente con quello del mercato di destinazione) esportate dal territorio in modo da consentire la verifica delle anomalie e l'individuazione dei responsabili. Il monitoraggio comprende la registrazione e autorizzazione (in genere da parte delle locali autorità sanitarie) dei locali di stoccaggio e lavorazione per identificare gli operatori della catena del valore; la registrazione dei movimenti tra i locali degli operatori, che richiede la presenza di alcune informazioni chiave quali l'identificativo univoco del prodotto, la sua origine (soggetto cedente), la sua destinazione (soggetto cessionario), nonché la specie, il volume e la forma di esso; il controllo dell'accuratezza di registri e inventari per prevenire le frodi. Per gli operatori del settore privato è invece necessaria la gestione di un conto in cui inserire tutte le transazioni relative al prodotto con la documentazione di supporto e i dettagli su volume, forma e specie, in modo da potervi riscontrare eventuali divergenze. La combinazione delle attività degli operatori del sistema (sorveglianza preventiva, gestione dei dati, accesso alle informazioni, misure interdittive in caso di violazione) dovrebbe abilitare un monitoraggio automatizzato dei flussi di prodotti e dei fattori di rendimento lungo le catene di approvvigionamento nazionali, man mano che i prodotti cambiano forma, peso, proprietà o destinazione (si pensi agli avanzi di lavorazione) in modo da poter attivare tempestivamente gli allarmi e avviare le conseguenti indagini.

Negli ultimi anni sono state avviate alcune iniziative private esplorative, tra cui possono segnalarsi Fishcoin (<https://fishcoin.co>) e Surefish (<https://surefish.eu>). Il primo esperimento mette in combinazione una serie di strumenti open-source utilizzabili dagli attori della filiera e dagli sviluppatori per integrare le loro applicazioni decentralizzate all'interno di un ecosistema di dati basato sulla blockchain. In tal modo viene promossa la raccolta di dati sui prodotti ittici lungo la catena di

⁶¹ Si ricordi che per «trasformazione» si intende qualsiasi azione che modifichi sostanzialmente un prodotto iniziale (dal cambiamento dell'integrità del prodotto – da pesce intero a eviscerato o sfilettato – alla sottoposizione a processi quali la cottura, l'inscatolamento, l'essiccazione).

approvvigionamento, incentivata dalla prospettiva di un guadagno in moneta virtuale. Il funzionamento è rimesso alla volontà degli operatori (e in ciò consiste uno dei limiti dell'efficienza del meccanismo), *in primis* dei pescatori che raccolgono dati, ricevendo token Fishcoin (con i quali aumentare il volume di dati del proprio telefono) ad ogni atto di custodia e cessione dei dati sul prodotto. Il secondo progetto⁶², conclusosi nei primi mesi del 2023, mirava alla valorizzazione e alla tutela della pesca, in particolare di acciughe, cernie, tilapie e tonni rossi, con la finalità di garantire – grazie alla tecnologia blockchain, all'impiego di etichettatura e imballaggi interconnessi e metodi analitici e sensoriali – la tracciabilità e la qualità del prodotto ittico nel Mediterraneo per contrastare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (cd. pesca INN) che minaccia la sostenibilità della filiera ittica, provocando indirettamente un calo di fiducia dei consumatori. Il caso pilota condotto con la Tunisia riguardava le acciughe pescate tra la costa del Golfo di Gabes e il Golfo di Kelibia, una zona caratterizzata da particolari correnti calde che conducono i pesci dall'Oceano al Mediterraneo, determinandone peculiari e distintive caratteristiche biochimiche e nutrizionali. In tal modo, attraverso l'impiego di tecnologia blockchain, è possibile valorizzare il metodo di pesca locale e la tipologia di conservazione sul territorio, nonché incoraggiare nuove modalità di marketing per la commercializzazione del prodotto ittico. Analogamente, in qualità di strumenti a sostegno della programmazione integrata nell'ambito del Fondo europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca 2014-2020, i Gruppi di azione locale nel settore della pesca della zona flegrea, del Miglio d'Oro e delle isole di Ischia e Procida hanno dato vita a una cooperazione territoriale per la realizzazione di un protocollo di validazione e scambio di dati, basato su tecnologia blockchain, che garantisce l'autenticità delle informazioni concernenti il pescato. Si tratta di un registro condiviso tra tutti i soggetti che partecipano alla rete nella quale sono memorizzate le informazioni riguardanti la “storia” del prodotto (origine, tecniche di cattura o allevamento, processi subiti, trasporto, conservazione), senza poter essere modificate, e l'obiettivo del progetto è quello di valorizzare le eccellenze del territorio, rendendole un asset capace di attrarre investimenti e, al contempo, un elemento di traino e sviluppo dell'economia locale.

Nei casi esposti si tratta dunque per lo più di tentativi di codificare un linguaggio tecnologico che abbia una diffusione tale da consentire un'efficace connessione di dati ai fini della tracciabilità, dell'individuazione dei responsabili lungo la catena di approvvigionamento, della promozione di comportamenti sostenibili e della trasparenza nei confronti del consumatore. La creazione di uno standard internazionale sarebbe l'*optimum* cui aspirare, eppure le differenti regolamentazioni e le diverse opzioni valoriali che vi sono sottese costituiscono un significativo ostacolo per il raggiungimento di detto obiettivo. Una soluzione unitaria del genere, per il settore privato, potrebbe migliorare l'efficienza operativa e rafforzare i marchi sul mercato, mentre l'immutabilità dei dati potrebbe essere un mezzo, a disposizione delle autorità competenti, per facilitare la tracciabilità delle catture e garantire il rispetto dei

⁶² Il partenariato del progetto, vincitore dei Bandi PRIMA 2019 per il settore “agrifood value chain” era costituito da 5 Paesi (oltre all'Italia, Egitto, Libano, Spagna, Tunisia).

requisiti del mercato delle esportazioni, permettendo altresì ai consumatori di desumere agevolmente l'origine legale e sostenibile del prodotto ittico.

In tal senso sarebbe auspicabile, in base alle osservazioni formulate in sede FAO da Hosch e Blaha⁶³, predisporre una piattaforma online, le cui funzioni principali siano l'identificazione e la registrazione delle attività concernenti il prodotto a partire dal suo ingresso nella catena di approvvigionamento fino alla sua uscita. I movimenti dei prodotti dovrebbero essere registrati in tempo reale al loro passaggio dal cedente a un acquirente o custode. Il flusso in entrata andrebbe registrato da uno di questi ultimi e il prodotto detratto dal venditore in modo che l'acquirente possa successivamente trasferirlo legalmente. In caso di registrazione inesatta o irregolare, il trasferimento si intende non avvenuto nei termini prescritti e l'acquirente non ottiene la titolarità giuridica del prodotto. In caso di prodotto suddiviso, il sistema accerta in via automatica l'impossibilità di trasferire una quantità di prodotto superiore a quella acquistata dall'importatore nell'ambito della specifica transazione, nonché il rispetto del limite quantitativo della cessione operata dal venditore ai diversi acquirenti. In caso di inosservanza dei vari passaggi indicati nella procedura viene agevolmente identificata la parte che fornisce informazioni false. In luogo di una defatigante attività di controllo *ex post* a seguito della rilevazione di uno squilibrio, l'automazione della procedura non ammette transazioni incoerenti, prevenendo i conflitti e migliorando le opportunità commerciali. Ciò potrebbe incentivare la sua adozione, all'inizio quantomeno su base volontaria, anche in aree in cui manca o è poco sviluppato un regime organizzato della pesca.

Essenziale nell'economia del sistema appare pertanto una chiara definizione degli elementi chiave dei dati, nonché una migliore comprensione degli attuali limiti operativi e logistici del sistema di tracciabilità in uso, orientando l'opzione a favore della tecnologia blockchain in base a considerazioni pratiche vertenti sulla sicurezza dell'interscambio elettronico di dati, sul quadro normativo applicabile, e soprattutto sui costi di progettazione, sviluppo, manutenzione e funzionamento (compresi i dispositivi di acquisizione dati, etichettatura e stampa). In ogni caso, pur non essendo la soluzione dei problemi del controllo della pesca irregolare, specie se non applicata a livello universale, la blockchain, con le sue caratteristiche intrinseche di immutabilità, sicurezza e decentralizzazione e i connessi strumenti di smart contracts, è in grado di contribuire al potenziamento dell'efficienza delle catene del valore dei prodotti ittici.

⁶³ G. HOSCH, F. BLAHA, *Seafood Traceability for Fisheries Compliance: Country-Level Support for Catch Documentation Schemes*, Rome, FAO, 2017: <<http://www.fao.org/3/a-i8183e.pdf>> (06/23).

LA GESTIONE DEL *MARINE LITTER* È UNA SFIDA PER LA PESCA PROFESSIONALE

Maria Cozzolino, Rosa Federica Grassi***

SOMMARIO: 1. La pesca professionale. – 2. Il problema dei rifiuti marini. – 3. Il “marine litter” e la Strategia europea per combattere l’uso della plastica. – 4. Responsabilità condivise per affrontare il problema dei rifiuti marini. – 5. Sinergia tra pescatori e gestori della raccolta nei porti. – 6. Impatti economici del *marine litter* sulla pesca. – 7. La pesca italiana: esperienze progettuali per la lotta al *marine litter* e lezioni apprese. – 8. Opportunità per i pescatori alla luce della Legge SalvaMare e del PO FEAMPA. – 9. Conclusioni.

1. La pesca professionale

La FAO definisce la pesca come “un’attività che porta alla raccolta di pesce e include la cattura di pesci selvatici”, considerata, anche, come un’unità di pesca determinata da un’autorità o da un’altra entità che si occupa di allevamento e/o raccolta di pesce. In genere, l’unità di pesca è definita quando si configurano alcuni o tutti i seguenti elementi: persone coinvolte, specie o tipo di pesce, area di acqua o fondale marino, metodo di pesca, classe di imbarcazioni e scopo delle attività¹. Nel glossario FAO, inoltre, si specifica che la pesca è un’attività “diversa dalla ricerca scientifica condotta da una nave da ricerca scientifica, che comporti la cattura, il prelievo o la raccolta di pesce; o qualsiasi tentativo di farlo; o qualsiasi attività che possa ragionevolmente portare alla cattura, al prelievo o alla raccolta di pesce e qualsiasi operazione in mare a supporto di essa”. In ambito europeo l’attività di pesca è definita dal Regolamento (UE) 1380/2013 relativo alla Politica Comune della Pesca come “attività connessa alla ricerca del pesce, alla cala, alla posa, al traino e al recupero di un attrezzo da pesca, al trasferimento a bordo delle catture, al trasbordo, alla conservazione a bordo, alla trasformazione a bordo, al trasferimento, alla messa in gabbia, all’ingrasso e allo sbarco di pesci e prodotti della pesca”².

* NISEA soc.coop.r.l. Via Irno, Salerno. www.nisea.eu, cozzolino@nisea.eu. and Ph.D. Candidate Università degli Studi di Messina, Dipartimento di Economia; macozzolino@unime.it.

** Ph.D. Candidate University of Naples L’Orientale; rosafederica.grassi@unior.it.

¹ La definizione è riportata nel Glossario FAO Fisheries and Aquaculture collegandosi al link e ricercando il termine “fishery”. Definition: Generally, a fishery is an activity leading to harvesting of fish. It may involve capture of wild fish or raising of fish through aquaculture. Definition: A unit determined by an authority or other entity that is engaged in raising and/or harvesting fish. Typically, the unit is defined in terms of some or all of the following: people involved, species or type of fish, area of water or seabed, method of fishing, class of boats and purpose of the activities. Source: FAO Fisheries and Aquaculture Department, FAO, 2014. <<https://www.fao.org/faoterm/en/?defaultCollId=21>>. (link verificato a agosto 2023) W.J. FLETCHER, et al., *National ESD reporting framework for Australian fisheries: The "How To" guide for wild capture fisheries. FRDC Project 2000/145*, Canberra, Australia, 2002.

² REGOLAMENTO (UE) N. 1380/2013 DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO, dell’11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n.

Per tanto, nella presente trattazione, considerate le definizioni della FAO e della Unione europea, si fa riferimento ad esse e si dà risalto al pescatore, che è colui che opera sull'imbarcazione ed è iscritto nei registri³ della gente di mare, e partecipa alle attività di cattura delle specie ittiche destinate alla commercializzazione. In Italia, l'art. 9 del D.P.R. 2 ottobre 1968, n. 1639⁴, con riferimento alle navi da pesca indicate nell'art. 8 (navi per la pesca professionale), ed alle categorie di pesca previste dall'art. 220⁵ Codice della navigazione e dall'art. 408 del Regolamento per la navigazione marittima⁶, individua i "tipi di pesca professionale" il cui esercizio rientra nell'ambito di applicazione del Regolamento stesso. In particolare, la pesca professionale si distingue in pesca⁷:

- oceanica (=oltre gli stretti)⁸
- pesca mediterranea (=d'altura)⁹
- pesca costiera¹⁰

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), art.4.

³ D.P.R. _2_ottobre_1968_n.1369, TITOLO II- DELL'ESERCIZIO DELLA PESCA PROFESSIONALE- CAPO I - DEI PESCATORI Art.32: "Il registro nel quale ai sensi dell'art. 9 della legge sono iscritti coloro che esercitano la pesca professionale è tenuto in due parti: nella prima parte sono iscritti quanti esercitano la pesca a bordo di navi nella seconda parte sono iscritti quanti esercitano tale attività senza imbarco o negli impianti di pesca."

⁴ D.P.R. n° 1639 del 2 ottobre 1968 recante "Regolamento per l'esecuzione della Legge 14 luglio 1965, n. 963, concernente la disciplina della pesca marittima" <https://www.politicheagricole.it/flex/files/e/8/7/D.9e136784cbab367a8bf0/D.P.R._2_ottobre_1968_n.1369.pdf> (link verificato a agosto 2023)

⁵ Art. 220 Codice della Navigazione recita: "La pesca si distingue, secondo i criteri stabiliti dal regolamento, in pesca costiera, pesca mediterranea, pesca oltre gli stretti". <<https://app.toga.cloud/codici/codice-della-navigazione/447/43461/art-220-categorie-della-pesca.>> (link verificato a agosto 2023)

⁶ Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima) approvato con DPR 15 febbraio 1952 n. 328. <https://www.nauticareport.it/public/regolamento_codice_navigazione.pdf> (link verificato a Agosto 2023). Art. 408 - Categorie di pesca recita:

1. La pesca costiera è quella che si esercita lungo le coste continentali ed insulari dello Stato a distanza non superiore alle venti miglia.

2. La pesca mediterranea è quella che si esercita nel Mediterraneo entro gli stretti di Gibilterra e dei Dardanelli e il canale di Suez.

3. La pesca oltre gli stretti è quella che si esercita fuori dei limiti di cui al comma precedente.

⁷ Descrizione fornita dal servizio di Attività di polizia marittima e giudiziaria, <<http://www.nonnodondolo.it/content/tipi-pesca-professionale>> (link verificato a agosto 2023)

⁸ La pesca oceanica si esercita oltre gli stretti di Gibilterra e il Canale di Suez. La pesca effettuata nel Mar Nero, oltre lo stretto dei Dardanelli (Bosforo), è considerata a tutti gli effetti "mediterranea". La pesca oceanica può essere esercitata in tutti i Compartimenti marittimi italiani. <<http://www.nonnodondolo.it/content/tipi-pesca-professionale>>. (link verificato a agosto 2023).

⁹ Essa si esercita nelle acque del mare Mediterraneo, con navi da pesca di categoria non inferiore alla seconda (non inferiori a 30 TSL e con le dotazioni di sicurezza previste). La pesca mediterranea (o d'altura) può essere praticata senza limiti di distanze dalla costa in tutto il Mediterraneo, si pratica tutto l'anno, tranne nei periodi in cui è obbligatorio il fermo tecnico e con cicli di pesca che vanno da trenta a quaranta giorni. <<http://www.nonnodondolo.it/content/tipi-pesca-professionale>>. (link verificato a agosto 2023).

¹⁰ Tale tipologia di pesca rappresenta la forma più antica di sfruttamento del mare. Oggi questo tipo di pesca viene minacciato dall'inquinamento costiero e dalla pesca costiera ravvicinata. Per questo tipo di cattura vengono normalmente utilizzate unità da pesca di piccole dimensioni, con non oltre 50 tonnellate stazza lorda, con un numero esiguo di equipaggio. Si divide, a sua volta, in: pesca locale e ravvicinata.

Per quanto riguarda la “pesca costiera”, il citato art. 9 puntualizza che la stessa si ripartisce in:

- pesca locale¹¹
- pesca ravvicinata¹².

Le attività di pesca costiera rappresentano una fonte di ricchezza economica, garantendo lavoro a intere comunità costiere. Tale ruolo le è stato riconosciuto in ambito FAO che, nel 2022, ha celebrato “The International Year of Artisanal Fisheries and Aquaculture”¹³, dando risalto alle opportunità prodotte dalla pesca costiera, in cui rientra la pesca artigianale, ed evidenziando le sfide che i pescatori devono quotidianamente affrontare per perpetrare la propria attività lavorativa. Tra queste sfide rientra la gestione dei crescenti volumi di rifiuti marini derivanti dagli attrezzi da pesca e, in larga misura dai rifiuti che arrivano nell’ecosistema acquatico, ma che sono generati da attività svolte sulla terraferma.

2. Il problema dei rifiuti marini

Il “marine litter” rappresenta uno degli aspetti dell’inquinamento marino¹⁴ che,

¹¹ Essa si esercita nelle acque marittime o da terra ovvero con navi di 30 TSL fino ad una distanza massima di «sei miglia» dalla costa. Con particolari dotazioni aggiuntive, se la nave è conforme alle prescrizioni di sicurezza per le navi abilitate alla pesca costiera locale (D.M. 22/06/82) si può richiedere l’autorizzazione (rinnovabile a scadenza) all’esercizio dell’attività fino a una distanza di «dodici miglia» dalla costa. Per quanto riguarda la pesca costiera locale, il DM 19/4/2000 ha approvato il regime definitivo di operatività fino ad una distanza di 12 miglia dalla costa nazionale. Le navi per essere abilitate alla pesca costiera locale fino a 12 miglia dalla costa devono essere conformi alle prescrizioni di sicurezza stabilite dal DM 22/6/82, previa domanda in bollo al Capo del Compartimento marittimo d’iscrizione della nave; l’autorizzazione ha una validità non superiore a tre anni, rinnovabile. La pesca costiera locale può essere esercitata nel Compartimento marittimo di iscrizione della nave da pesca e in due Compartimenti limitrofi. <http://www.nonnodondo.it/content/tipi-pesca-professionale>. (link verificato a agosto 2023).

¹² Essa si esercita nelle acque marittime fino ad una distanza massima di «quaranta miglia» dalla costa e in tutte le acque nazionali, con navi da pesca di categoria non inferiore alla terza (art. 2, comma 1 D.lgs. 30/09/1994 n. 561, convertito in legge con la Legge 30 novembre 1994 n. 655), dotate di maggiori apparecchiature per la cattura e la conservazione del pescato. Con Legge 30/11/1994, n. 655 la pesca costiera ravvicinata è stata estesa definitivamente a 40 miglia con navi da pesca di stazza lorda pari o superiore a 30 tonnellate. Le navi per essere abilitate, in via sperimentale, alla pesca costiera ravvicinata fino alle 40 miglia dalla costa, devono essere conformi alle prescrizioni di sicurezza stabilite dal DPR 8/11/91 n. 435. La pesca costiera ravvicinata può essere esercitata in tutti i Compartimenti marittimi. <<http://www.nonnodondo.it/content/tipi-pesca-professionale>>. (link verificato a Agosto 2023).

¹³ <<https://www.fao.org/documents/card/fr/c/CA6973EN>>. (link verificato a agosto 2023).

¹⁴ La definizione di inquinamento marino è stata introdotta dalla direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino). Essa definisce all’art. 3 l’inquinamento come “introduzione diretta o indiretta, conseguente alle attività umane, di sostanze o energia nell’ambiente marino, compreso il rumore sottomarino prodotto dall’uomo, che provoca o che può provocare effetti deleteri come danni alle risorse biologiche e agli ecosistemi marini, inclusa la perdita di biodiversità, pericoli per la salute umana, ostacoli alle attività marittime, compresi la pesca, il turismo, l’uso ricreativo e altri utilizzi legittimi del mare, alterazioni della qualità delle acque marine che ne pregiudichino l’utilizzo e una riduzione della funzione ricreativa dell’ambiente marino o,

ad oggi, sta fortemente condizionando lo stato di salute dei mari e degli oceani¹⁵. Seppure sia definito “marine litter”, ovvero rifiuto marino, si tratta di un rifiuto non direttamente prodotto dal mare, ma principalmente derivante dalle attività antropiche realizzate sulla terraferma. I rifiuti marini, infatti, non appartengono ai mari e agli oceani: essi includono qualsiasi “materiale solido antropico, fabbricato o lavorato, scartato, smaltito o abbandonato nell’ambiente, inclusi tutti i materiali gettati in mare, sulla riva o portati indirettamente al mare da fiumi, liquami, acqua piovana, onde o venti”¹⁶. Tali rifiuti stanno mettendo a rischio non solo la sopravvivenza dei mari, ma anche la salute degli oceani e degli animali che li popolano¹⁷. La presenza massiva di rifiuti in mare è, pertanto, un problema d’ordine globale, il cui impatto può essere rilevante anche per la salute umana¹⁸, potendo su di essa effetti negativi¹⁹. Siccome il problema della crescente presenza di rifiuti marini, produce impatti di diversa natura, è necessario attivare azioni e misure che, trasversalmente, generino sinergie tra differenti attori ciascuno con un ruolo specifico: la comunità scientifica, che potrà supportare i monitoraggi, le organizzazioni non governative (ONG), concentrate e attive sulle campagne di prevenzione, gli stakeholder, inclusi i cittadini/consumatori, chiamati a ridisegnare i modelli di approvvigionamento e di consumo, affinché sia ridotta la quantità di rifiuto non degradabile che continua a accumularsi nei mari. Si stima che dal 1950 ad oggi siano stati prodotti oltre 9,2 miliardi di tonnellate di plastica, con la conseguente generazione di circa 6,9 miliardi di tonnellate di rifiuti primari di plastica. Più di tre quarti di questi rifiuti hanno generato flussi non gestiti in maniera responsabile che, pertanto, sono stati sversati negli ecosistemi acquatici - dai laghi ai fiumi ai mari- raggiungendo quantità stimate tra i 19 e i 23 milioni di tonnellate annue²⁰, dato che potrebbe tragicamente triplicare entro il 2040²¹. Sebbene i rifiuti marini siano spesso associati a quelli galleggianti in superficie, bisogna chiarire che questi ultimi rappresentano solo una parte minore del totale di rifiuti presenti nei mari e negli oceani, che, in larga misura sono depositati sui fondali marini. La necessità di

in generale, il deterioramento dell’uso sostenibile dei beni e dei servizi marini”.

¹⁵ N. BELLOU, et al. ‘Global assessment of innovative solutions to tackle marine litter’, *Nature Sustainability*, 4(6), 2021, pp. 516–524.

¹⁶ Strategia per l’ambiente marino, Descrittore 10. Definizione e descrizione ISPRA. Marine Litter – An analytical overview, Regional Seas Programme, (UNEP). <<http://www.strategiamarina.isprambiente.it/descrittori/descrittore-10-2013-rifiuti-marini#:~:text=A%20titolo%20di%20esempio%20il,paraffine%20e%20altre%20sostanze%20chimiche.>> (link verificato ad agosto 2023).

¹⁷ D. GIANIET et al. ‘Microplastics occurrence in edible fish species (Mullus barbatus and Merluccius merluccius) collected in three different geographical sub-areas of the Mediterranean Sea’, *Marine Pollution Bulletin*, 140(July 2018), 2019, pp. 129–137.

¹⁸ C. M. ROCHMAN, et al ‘Anthropogenic debris in seafood: Plastic debris and fibers from textiles in fish and bivalves sold for human consumption’, *Scientific Reports*, 5(August), 2015, pp. 1–10.

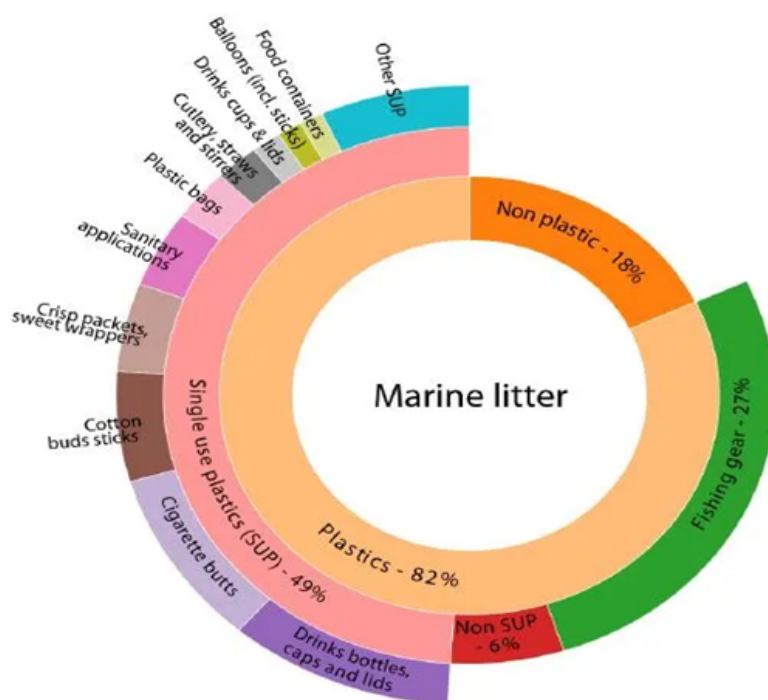
¹⁹ S. WERNER, et al. Harm caused by Marine Litter, JRC Technical report, 2016.

²⁰ United Nations Environment Programme (UNEP). <<https://leap.unep.org/content/basic-page/plastics-pollution-toolkit-about>> (link verificato a agosto 2023)

²¹ United Nations Environment Programme (UNEP). (2021). From pollution to solution: A global assessment of

marine litter and plastic pollution. <<https://www.unep.org/resources/pollution-solution-global-assessment-marinelitter-and-plastic-pollution>> (link verificato a agosto 2023)

implementare misure di mitigazione dell'inquinamento marino ha indotto la comunità scientifica e le ONG ad attivare campagne sperimentali di pesca per raccogliere e caratterizzare i rifiuti. I risultati di tali attività scientifiche hanno consentito di stabilire che i detriti di plastica rappresentano dal 70% al 90% di tutti i rifiuti marini, presenti sia nelle acque di superficie che nei sedimenti delle profondità marine²² (Figura 1). Da tali studi emerge che la gestione efficiente dei rifiuti plastici (in primis) sia un compito imperativo per la sostenibilità marina, creando così un incentivo e un crescente interesse a ricerche scientifiche che possano contribuire a proporre modelli per mitigare gli impatti e contenerne i danni²³.



Data source: [European Commission: SWD\(2018\) 254](#), 2018.

Figura 1: composizione dei marine litter

²² C. LE GUERN, et al., Management initiatives in support of the soil quality of urban allotment gardens: Examples from Nantes (France). Special Issue land degradation & Development, 2018. <<https://doi.org/10.1002/ldr.3123>> (link verificato a agosto 2023)

²³ J. STOEVER, et al., "A Drop in the Ocean: Patchy Evidence on the Societal Benefits of Marine Litter Reduction" *Front. Mar. Sci.*, July 2021. Sec. Marine Pollution. <<https://doi.org/10.3389/fmars.2021.671326>> (link verificato a agosto 2023)

3. Il “marine litter” e la Strategia europea per combattere l’uso della plastica

L’inquinamento degli oceani è stato oggetto di una crescente attenzione negli ultimi anni, sia da parte della società civile che dei responsabili politici. Siccome la parte più cospicua di rifiuti marini è rappresentata dalle plastiche monouso²⁴, l’aspetto che desta maggiore attenzione riguarda la loro capacità di resistere in ambiente naturale per lunghi periodi, determinando danni devastanti²⁵. È per questo, quindi, che il problema della riduzione della plastica è stato incluso sia tra i Target dell’Obiettivo 14 di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite (Sustainable Development Goals -SDGs- Target 14.1²⁶), che nel Piano d’azione per la lotta ai rifiuti marini, elaborato nell’ambito del Vertice del G7, (Giappone 2016)²⁷ ed esteso nel corso del Vertice del G20 in Germania (2017) ai Paesi del G20²⁸. In Europa, attraverso la Direttiva quadro sulla Strategia per l’Ambiente Marino (MSFD) (2008/56/CE)²⁹, sono previste campagne di monitoraggio e valutazione della presenza dei rifiuti in mare³⁰ e si demanda agli Stati di intraprendere azioni per raggiungere o mantenere un buono stato ambientale (“Good Environmental Status”, GES) delle loro acque marine³¹. Per raggiungere il GES, il descrittore 10³² stabilisce che “le proprietà e le quantità dei rifiuti marini non provocano danni all’ambiente costiero e marino”, potendosi chiaramente includere in questa ampia categoria anche i loro prodotti di degradazione (come le piccole particelle di plastica fino alle microplastiche). Inoltre, conformemente all’art. 1 della stessa direttiva, bisogna considerare

²⁴ C. MORALES-CASELLES, et al. “An inshore–offshore sorting system revealed from global classification of ocean litter” *Nat.Sustain.*, 4 (6), 2021, pp. 484-493, <<https://doi.org/10.1038/s41893-021-00720-8>> (link verificato a agosto 2023).

²⁵ L. DI PAOLO, et al. ‘Carbon Footprint of Single-Use Plastic Items and Their Substitution’, *Sustainability*, 14(24), 2022.

²⁶ UN SDG14, 2016 <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg14>. 14.1 by 2025, prevent and significantly reduce marine pollution of all kinds, particularly from land-based activities, including marine debris and nutrient pollution. <<https://indicators.report/targets/14-1/>> (link verificato a agosto 2023).

²⁷ Meeting of the G7 Ministers of Science Berlin, 8-9 October 2015. <http://www.g8.utoronto.ca/science/G7_Science_2015-en.pdf> and <<https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/international-summit/2016/05/26-27/>> (link verificato a agosto 2023).

²⁸ G20 adopts T20 recommendations on plastics and marine litter. <<https://ieep.eu/news/g20-adopts-t20-recommendations-on-plastics-and-marine-litter/>> (link verificato a agosto 2023).

²⁹ Marine Strategy Framework Directive (MSFD), Directive 2008/56/EC. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32008L0056>> (link verificato a agosto 2023).

³⁰ S. GORJANC, et al. “Evaluating the progress in achieving Good Environmental Status in the Mediterranean: A methodology to assess the effectiveness of Marine Strategy Framework Directive’s Programmes of Measures”, *Marine Policy*, Vol. 136, 2022.

³¹ L. GALGANI, “Editorial: Impacts of Marine Litter”, *Front. Mar. Sci.*, 26 April 2019.

³² Direttiva (UE) 2017/845 della Commissione, del 17 maggio 2017, la quale definisce il buono stato ecologico dell’ambiente marino sulla base di 11 descrittori qualitativi che fanno riferimento a molteplici aspetti tra cui la biodiversità, l’inquinamento e l’impatto delle attività produttive; per ciascun descrittore sono, inoltre, disponibili i traguardi ambientali da raggiungere e i relativi moduli operativi di monitoraggio. Le definizioni degli 11 descrizioni sono presenti nell’Al. I della Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l’azione comunitaria nel campo della politica per l’ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino); <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2008/56/oj/ita>>. (link verificato a settembre 2023).

L'obiettivo di favorire nel tempo una diminuzione del volume dei rifiuti marini/plastici. La strategia marina, da un lato, prevede una valutazione iniziale e il monitoraggio continuo dello stato di salute degli ecosistemi acquatici e, dall'altro, richiede la definizione del buono stato ecologico e l'attivazione di azioni per raggiungere i traguardi ambientali prefissati, tra i quali sicuramente rientra la diminuzione del volume di rifiuti plastici, realizzando progressivamente, l'azzeramento di plastica non riutilizzabile. Questo è, poi, lo scopo finale della "EU Plastics Strategy"³³, del 2018, che costituisce, a sua volta, una costola fondamentale del primo Piano di azione per l'economia circolare, adottato nel 2015 ("First Circular Economy Action Plan" CEAP1³⁴). Dopo pochi mesi dalla pubblicazione della EU Plastic Strategy, la Commissione ha pubblicato la Direttiva sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente (cd. direttiva "Single Use Plastics" - SUP)³⁵, il provvedimento normativo che prevede l'obbligo di recepimento da parte dei Paesi europei entro il 3 luglio 2021 e che impone la riduzione del consumo o dell'immissione sul mercato di determinati prodotti in plastica monouso, considerando che per questi prodotti generalmente esistono alternative in commercio. La Direttiva SUP³⁶, applicandosi ai prodotti di plastica monouso, ai prodotti di plastica oxodegradabile e agli attrezzi da pesca contenenti plastica (art. 2), contribuisce a identificare i principali rifiuti generati dalla pesca (attrezzi dispersi, reti fantasma, boe, cordami, ecc.), nonché i prodotti di plastica monouso che più inquinano le spiagge e i mari d'Europa. Così, gli obiettivi ambientali della Direttiva SUP contribuiscono non solo al conseguimento dell'obiettivo 12 di sviluppo sostenibile (SDG 12³⁷) dell'Agenda 2030³⁸ delle Nazioni Unite (ONU), ma fungono anche da ponte per contribuire al raggiungimento dell'obiettivo 14 (SGD 14)³⁹. La Direttiva SUP mette in atto la Strategia Europea della Plastica, e recepisce i principi dell'economia circolare e del "Green Deal"⁴⁰, promuovendo la

³³ Plastics Strategy, "A European Strategy for Plastics in a Circular Economy" COM/2018/028 <https://environment.ec.europa.eu/strategy/plastics-strategy_en#policy-areas> (link verificato a agosto 2023).

³⁴ First Circular Economy action Plan <https://environment.ec.europa.eu/topics/circular-economy/first-circular-economy-action-plan_en> (link verificato a agosto 2023).

³⁵ Direttiva (UE) 2019/904 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904>> (link verificato a agosto 2023).

³⁶ Entrata in vigore il 2 luglio 2019: Art. 18 Direttiva 2019/904UE: "La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, datata 12 giugno 2019.

³⁷ Obiettivo 12: Garantire modelli di consumo e produzione sostenibili. Consumo e Produzione Responsabili.

³⁸ Agenda 2030, dottata dall'assemblea generale dell'ONU il 25 settembre 2015.

³⁹ Obiettivo 14: Conservare e utilizzare in modo sostenibile gli oceani, i mari e le risorse marine. La Vita sott'Acqua.

⁴⁰ Comunicazione Della Commissione Al Parlamento Europeo, Al Consiglio, Al Comitato Economico E Sociale Europeo E Al Comitato Delle Regioni Il Green Deal europeo. COM/2019/640 final. <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?qid=1588580774040&uri=CELEX%3A52019DC0640>>. (link verificato a Agosto 2023). Il Green deal rappresenta la tabella di marcia per rendere sostenibile l'economia dell'UE, trasformando i

preservazione del valore dei prodotti e dei materiali il più a lungo possibile e, contestualmente, la riduzione del consumo di fonti fossili non rinnovabili, col conseguente decremento delle emissioni di gas serra. Essa, inoltre, sposa i principi di economia circolare, laddove favorisce fortemente azioni per il riuso, riciccolo, recupero dei rifiuti, e, al tempo stesso, mira a rafforzare le attività economiche attraverso modelli circolari di produzione, per ridurre la pressione sulle risorse naturali⁴¹. La Direttiva SUP, pertanto, si pone nell'ordinamento unionale come lo strumento che mira ad abbandonare i modelli di produzione (e consumo) lineari, impostati sul paradigma di estrarre-utilizzare-dismettere, e a transitare verso un modello circolare di produzione (e consumo). In quest'ottica, è necessario lavorare sinergicamente per promuovere un circuito di valorizzazione dei rifiuti, secondo il "paradigma europeo della gerarchia⁴² dei rifiuti" della Direttiva Quadro sui Rifiuti⁴³.



Figura 2: Gerarchia dei rifiuti

Fonte: <https://food.ec.europa.eu/safety/food-waste/eu-actions-against-food-waste/food-waste-reduction-targets_en>.

problemi ambientali e climatici in opportunità in tutti gli ambiti e rendendo la transizione giusta e inclusiva per tutti. Il Green Deal europeo prevede, inoltre, le azioni per stimolare l'uso efficiente delle risorse, grazie attraverso la transizione all'economia circolare e pulita, affinché si arrestino i cambiamenti climatici, si ponga fine alla perdita di biodiversità e si possa, finalmente, ridurre l'inquinamento.

⁴¹ FAO. 2022. The State of World Fisheries and Aquaculture 2022. Towards Blue Transformation. Rome, FAO, pag.46/266. <<https://doi.org/10.4060/cc0461en>>. (link verificato a agosto 2023)

⁴² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM:waste_hierarchy>. (link verificato a Agosto 2023)

⁴³ La Direttiva quadro sui Rifiuti, Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive <<https://eur-lex.europa.eu/IT/legal-content/summary/eu-waste-management-law.html>>. Il 5 luglio 2023 la Commissione europea ha adottato la proposta di revisione della direttiva quadro sui rifiuti, che comprende tra l'altro nuove regole e obiettivi per la riduzione di perdite e sprechi alimentari (food loss and waste, FLW) in UE.

La gerarchia dei rifiuti privilegia la prevenzione come metodo prioritario di gestione dei rifiuti, seguita dal riutilizzo, dal riciclo dei materiali, dal recupero di energia e dallo smaltimento⁴⁴. Per il settore marino, uno studio socioeconomico degli impatti dei rifiuti marini sulle attività marine⁴⁵, quali pesca, navigazione e turismo, ha maggiormente caratterizzato la gerarchia dei rifiuti marini (Figura 3), proponendo uno schema che, a tutt'oggi, è ampiamente condiviso dalla comunità scientifica. In base a tale gerarchia, infatti, si antepongono alle tipiche azioni considerate del paradigma delle 4R (ridurre, riusare, riciclare, recuperare) della gerarchia europea dei rifiuti, specifiche azioni che richiedono l'attivazione di misure di prevenzione e riduzione a monte di materiali largamente presenti nei mari (plastiche), di strumenti per limitarne la dispersione incontrollata e, non ultimo, l'impiego funzionale di apposite attività di recupero e raccolta. Per tanto, e solo dopo l'attivazione di tali azioni, si introduce la possibilità di provvedere ai rifiuti recuperati, attivando azioni guidate, da una, o combinando più di una, delle 4R.

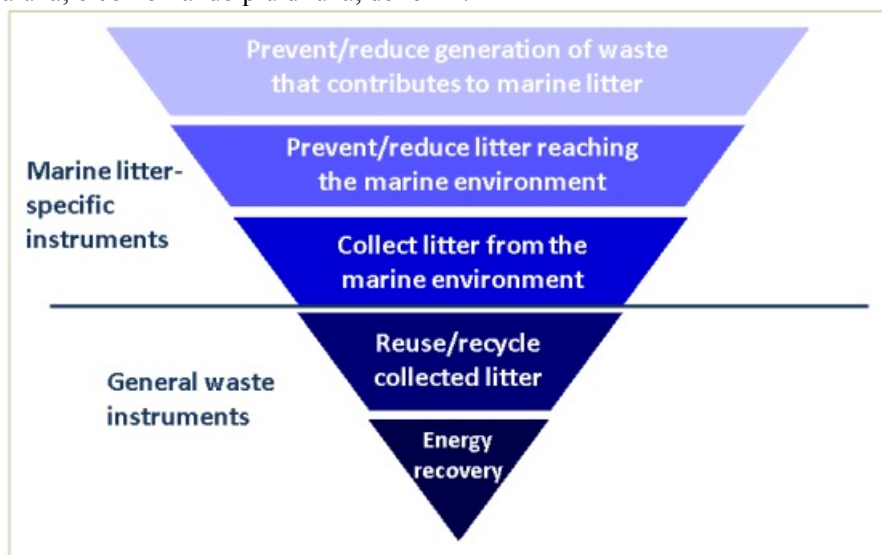


Figura 3: Gerarchia per la gestione del marine litter

Fonte: E.Watkins, et al. Marine litter: socio-economic study. Scoping report. London, Brussels. May 2015; pag.10/26.

Con la Strategia europea sulla Plastica, è stata avviata la lotta globale contro l'immissione in commercio dei principali beni atti a diventare rifiuti che convogliano in

⁴⁴ F. Di Maria, F. Sisani, S. Contini, S. K. Ghosh, R. L. Mersky. Is the policy of the European Union in waste management sustainable? An assessment of the Italian context. Waste Management, Volume 103, 2020, Pages 437-448, ISSN 0956-053X, <<https://doi.org/10.1016/j.wasman.2020.01.005>>. (link verificato ad agosto 2023).

⁴⁵ E. WATKINS, et al., Marine litter: socio-economic study, Scoping report, May 2015, pag.26 London, Brussels. <<https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/436888/00e357b2af889a98243fa9a66c7d5199/2015-06-01-marine-litter-data.pdf?download=1>>. (link verificato ad agosto 2023).

mare. La Strategia europea è innovativa per la lotta all'uso di plastica non riciclabile; infatti, oltre a bandire l'uso di plastica non riciclabile, ha fissato tempi certi per transitare verso l'impiego di materiali meno impattanti sull'ambiente e sulle risorse non rinnovabili, cadenzando la riduzione dei consumi plastici, mediante la definizione di obiettivi quantitativi. Nella Strategia, inoltre, ci sono indicazioni sull'opportunità della riprogettazione dei prodotti plastici e della loro etichettatura, e tale aspetto contribuisce a considerare i rifiuti marini non come un rifiuto di cui disfarsi, ma come una fonte di materiali che possono essere reimmessi in circuiti produttivi di riutilizzo, riciclo e recupero energetico (paradigma delle 4R della Quadro Europeo dei Rifiuti)⁴⁶. La Strategia, pertanto, ha coniugato l'esigenza di debellare alla fonte la produzione di plastica monouso con l'opportunità offerta dal radicale cambiamento di rotta nei modelli di produzione e consumo tradizionali lineari, al fine di transitare verso modelli di economia circolare. Una ulteriore portata innovativa della Direttiva SUP riguarda il recepimento del concetto di responsabilità estesa del produttore⁴⁷ ("Extended Producer Responsibility" - EPR) di materiali in plastica monouso. La Direttiva SUP ha tenuto conto dei materiali plastici maggiormente presenti nel marine litter, in particolare nei dieci rifiuti con maggiore frequenza di presenza⁴⁸. Questi ultimi, oltre ad essere classificati secondo quanto riportato nel Rapporto del Centro di Ricerche Europeo ("Joint Research Center" - JRC-) "*Top Marine Beach Litter Items in Europe*"⁴⁹, sono stati collegati alle attività antropiche che li hanno generati e sono stati georeferenziati in base alle macroregioni in cui sono state condotte le campagne

⁴⁶ La gerarchia dei rifiuti è un ordine di priorità contenuto nella direttiva quadro sui rifiuti (direttiva 2008/98/EC- Waste Framework Directive-) che stabilisce normative e politiche per il trattamento dei rifiuti nell'Unione Europea e garantisce attraverso le sue modalità il minor impatto ambientale possibile. In base alla gerarchia dei rifiuti, la priorità è di ritardare il più possibile il conferimento in discarica di un rifiuto. In tale ottica, per tanto, si considera gerarchicamente più valido il recupero materico e successivamente quello energetico e solo dopo, il residuo derivante dal recupero energetico finisce in discarica. L'economia circolare si incardina sul principio di allungare la vita di ciò che, nell'economia lineare, è rifiuto. Per tanto in economia circolare si parla di paradigma delle R, e tutte le attività strategiche iniziano per la lettera R. Il paradigma delle 4R indica riduzione; riuso; riciclo; recupero. L'Economia Circolare si incardina sul concetto di flusso di materia a circuito chiuso lungo tutta la vita di un prodotto che rientra in circolo prima di arrivare a essere definitivamente non più reimmesso all'interno del sistema economico. Con riferimento alle misure per l'Economia Circolare la Direttiva (UE) 2018/851, che ha modificato la Direttiva 2008/98/CE, stabilisce, inoltre, quali sono i requisiti minimi per la responsabilità estesa del produttore.

⁴⁷ La Direttiva 851/2018 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2018 che modifica la direttiva 2008/98/CE relativa ai rifiuti <<https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/851/oj/ita/pdf>> riporta l'estensione del concetto di responsabilità a tutti i produttori di rifiuti. La suddetta Direttiva chiede agli Stati membri "misure da adottate volte ad assicurare che ai produttori di prodotti spetti la responsabilità finanziaria o quella finanziaria e operativa della gestione della fase del ciclo di vita in cui il prodotto diventa un rifiuto, incluse le operazioni di raccolta differenziata, di cernita e di trattamento. Tale obbligo può comprendere anche la responsabilità organizzativa e la responsabilità di contribuire alla prevenzione dei rifiuti e alla riutilizzabilità e riciclabilità dei prodotti". (link verificato ad agosto 2023).

⁴⁸ E. TIMOTHY, et al., *Assessment of measures to reduce marine litter from single use plastics*, 2018.

⁴⁹ Technical Report (JRC108181, 2018) <file:///C:/Users/medit/Downloads/technical_report_top_marine_litter_items_eur_29249_en_pdf.pdf>. (link verificato ad agosto 2023).

di raccolta. La pesca è rientrata tra le attività antropiche che contribuiscono all'inquinamento da plastica monouso presente nei mari, stimando che percentuali variabili tra il 3% e il 15% dei volumi di marine litter siano direttamente correlati alla stessa⁵⁰, ossia agli attrezzi da pesca abbandonati, persi o altrimenti scartati, i cosiddetti ALDFG (*Abandoned, Lost or otherwise Discarded Fishing Gear*), come ad esempio reti, lenze, boe, ed altri attrezzi. Sebbene la pesca europea, in base alle suddette percentuali, non sia stata considerata un settore produttivo particolarmente impattante rispetto ad altre attività incluse nello studio del 2018, il fenomeno degli ALDFG ha spinto la Commissione europea ad attivare una consultazione con i maggiori stakeholder europei, al fine di comprendere come il settore ittico si stesse orientando per transitare verso modelli circolari e sostenibili, alla luce della Strategia europea sulle plastiche e alla Direttiva SUP, oltre che per individuare le misure già intraprese per garantire l'identificazione dei produttori di rifiuti plastici e includerli tra i soggetti obbligati alla responsabilità estesa dei produttori. Nel 2020, l'esito delle consultazioni è stato riportato nello studio "*Study to support the implementation of obligations set out in the Single Use Plastics and Port Reception Facilities Directives*"⁵¹, il cui scopo è stato quello di definire le modalità con cui le autorità degli Stati membri monitoreranno e riferiranno in merito all'attuazione della direttiva *Single Use Plastics* (SUP) e della direttiva del relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi (cd. direttiva *Port Reception Facilities* - PRF)⁵², per gli attrezzi da pesca contenuti plastica immessi sul mercato, per gli attrezzi da pesca dismessi e i rifiuti passivamente pescati. Lo studio ha rilevato criticità riguardanti: a) l'identificazione dei produttori di attrezzi (e quindi la difficoltà di individuare i soggetti ai quali applicare la responsabilità estesa del produttore (EPR); b) scarsa adozione nei porti dei piani di gestione dei rifiuti da pesca; c) scarsa propensione dei pescatori a sbarcare rifiuti passivamente pescati. Questa ultima criticità era legata al fatto che, fino al momento dell'entrata in vigore della Direttiva PRF, gli stessi rifiuti erano generalmente considerati come prodotti dalle flotte (nella maggior parte dei casi non autorizzate al trasporto di rifiuti non prodotti direttamente). In sostanza, se volontariamente i pescherecci avessero fatto prevalere il senso civico di tutela

⁵⁰ A. M. ADDAMO, et al. Top Marine Beach Litter Items in Europe, Publications Office of the European Union. Cfr. pag.43, fig.10 "Pie chart of marine litter from fishing activities found on European beaches." 2017 <doi: 10.2760/496717.> (link verificato a agosto 2023).

⁵¹ Study to support the implementation of obligations set out in the Single Use Plastics and Port Reception Facilities Directives : <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/529ef643-173f-11eb-b57e-01aa75ed71a1>>. (link verificato a agosto 2023).

⁵² Direttiva (UE) 2019/883 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=CELEX%3A32019L0883>>. La direttiva PRF (2019/883) mira a migliorare la disponibilità e l'uso di adeguati impianti portuali di raccolta e il conferimento dei rifiuti a tali impianti (articolo 1). (link verificato ad agosto 2023).

dell'ambiente, i volumi di rifiuti pescati e sbarcati avrebbero rappresentato rifiuti propri, considerati rifiuti speciali⁵³, i cui elevati costi di smaltimento sarebbero stati totalmente a carico del peschereccio⁵⁴. Ecco perché, per lungo tempo, si è perpetrata la prassi di scartare il pescato dai rifiuti, e di rigettare questi ultimi in acqua. Dal punto di vista della pesca, la prassi ha rappresentato un danno configurato nell'extra lavoro per separare i rifiuti dal pescato, nella rottura o perdita dell'attrezzo (laddove nella bordata ci fossero rifiuti particolarmente pesanti) e nella cronicizzazione dell'inquinamento causato dal mancato recupero del marine litter. Con le due Direttive (SUP e PRF), l'UE ha ampliato la tipologia di rifiuto che i pescatori potranno sbarcare, chiedendo che i rifiuti pescati passivamente nel corso delle ordinarie attività di pesca professionale non possono essere imputati alla pesca, con la conseguenza che i pescatori potranno trasportarli e non avranno l'obbligo di accollarsi i costi di smaltimento⁵⁵. Allo stato attuale, dunque, l'attività di pesca è produttrice di rifiuti (circoscritti agli attrezzi quali, ad esempio, ami, cordami, ami, reti, boe, ecc.) ed è supporto alle attività di raccolta dei rifiuti marini che sono intrappolati nelle reti e negli attrezzi nel corso dell'attività ordinaria. Per tutti questi rifiuti, le flotte sono autorizzate al conferimento o in impianti presenti nelle aree portuali o attraverso soggetti autorizzati alla raccolta e smaltimento dei rifiuti. In tale contesto, i porti dovranno garantire adeguate strutture di conferimento per deporre il rifiuto sbarcato dai motopescherecci, senza essere causa di dispendio di tempo a conclusione della giornata in mare⁵⁶, né aggravare gli operatori ittici di extra costi per la gestione della raccolta differenziata.

4. Responsabilità condivise per affrontare il problema dei rifiuti marini

Ai fini dell'attuazione del quadro normativo delineato nel paragrafo precedente, per la gestione dei rifiuti marini, i Paesi dovranno adottare particolari schemi di rendicontazione per specifici rifiuti raccolti in mare, quali le pile e gli accumulatori, i veicoli fuori uso, gli imballaggi e rifiuti di imballaggio, i rifiuti di apparecchiature elettriche ed elettroniche (RAEE), i rifiuti urbani. La rendicontazione dovrà essere

⁵³ I rifiuti delle navi sono sconsiderati rifiuti speciali ai sensi dell'art. 184, comma 3, lettera f del decreto legislativo n. 152 del 2006.

⁵⁴ M. ANDRÉS, M. DELPEY, I. RUIZ, A. DECLERCK, C. SARRADE, P. BERGERON, O. C. BASURKO, "Measuring and comparing solutions for floating marine litter removal: Lessons learned in the south-east coast of the Bay of Biscay from an economic perspective", *Marine Policy*, Volume 127, 2021, 104450, <<https://doi.org/10.1016/j.marpol.2021.104450>>. (link verificato a agosto 2023).

⁵⁵ L'art. 8 (2,c) della Direttiva RFP stabilisce che ai rifiuti accidentalmente pescati e al loro conferimento non si applica alcuna tariffa diretta. Inoltre, esso chiarisce (2,d) che "per evitare che i costi della raccolta e del trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati siano soltanto a carico degli utenti dei porti, ove opportuno gli Stati membri coprono tali costi con le entrate generate da sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione dei rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili".

⁵⁶ DIRETTIVA (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 relativa agli impianti portuali di raccolta per il conferimento dei rifiuti delle navi, che modifica la direttiva 2010/65/UE e abroga la direttiva 2000/59/CE, art.4, lettera b).

conforme a quanto riportato nell'art. 8.5 della Direttiva Europea sui Rifiuti⁵⁷ (“Waste Framework Directive”), e dovrà essere realizzata da: a) i produttori di rifiuti (o i legali rappresentanti delle società incaricate di raccogliere i rifiuti per conto dei produttori responsabili finali dei rifiuti da attrezzi da pesca), b) gli Stati e c) la Commissione, così come schematizzato di seguito (Figura 4).

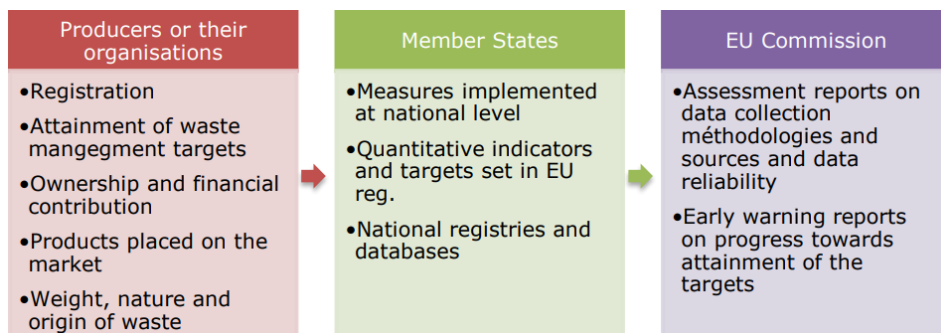


Figura 4: principali responsabilità sulle attività di rendicontazione dei rifiuti, basate sulla Direttiva europea sui Rifiuti⁵⁸

Fonte: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/529ef643-173f-11eb-b57e-01aa75ed71a1>>, pag.23/204.

Per accelerare la transizione verso modelli circolari e recepire quanto contenuto nella Direttiva SUP, nel 2021, la Commissione europea ha pubblicato le Linee Guida di orientamento per l'applicazione della Direttiva 2019/904/UE (pubblicate in data 7 giugno 2021 sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea)⁵⁹. Con tali orientamenti,

⁵⁷ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008 relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive, art. 8.5: “5. The Commission shall organise an exchange of information between Member States and the actors involved in extended producer responsibility schemes on the practical implementation of the general minimum requirements laid down in Article 8a. This includes, inter alia, exchange of information on best practices to ensure adequate governance, cross-border cooperation concerning extended producer responsibility schemes and a smooth functioning of the internal market, on the organisational features and the monitoring of organisations implementing extended producer responsibility obligations on behalf of producers of products, on the modulation of financial contributions, on the selection of waste management operators and on the prevention of littering. The Commission shall publish the results of the exchange of information and may provide guidelines on these and other relevant aspects.

The Commission shall publish guidelines, in consultation with Member States, on cross-border cooperation concerning extended producer responsibility schemes and on the modulation of financial contributions referred to in point (b) of Article 8a.

Where necessary to avoid distortion of the internal market, the Commission may adopt implementing acts in order to lay down criteria with a view to the uniform application of point (b) of Article 8a but excluding any precise determination of the level of the contributions”.

⁵⁸ Cit. supra nota 51 “Study to support the implementation of ...” pag. 23/204, fig. 1: Main reporting obligations under the EU waste legislation.

⁵⁹ Commission guidelines in single-use plastic products in accordance with Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain

la Commissione europea ha fornito esempi di prodotti che rientrano nel campo di applicazione della Direttiva SUP, al fine di garantire che le nuove norme siano applicate correttamente e uniformemente in tutti gli Stati membri. Nel documento sono inclusi tutti i prodotti monouso che sono stati rinvenuti con maggiore frequenza nell'ambiente marino, tra questi gli imballaggi del cibo e delle bevande, le stoviglie monouso e i prodotti per l'igiene personale, i mozziconi di sigarette e i palloncini. La Direttiva SUP, fornisce indicazioni sui principali traguardi da raggiungere entro il 2027. Nel dettaglio, in riferimento ai rifiuti rappresentati dagli attrezzi da pesca, sono previsti i seguenti obblighi: a) i Paesi dovranno chiedere alle organizzazioni europee di sviluppare norme per consentire una produzione di attrezzi che rispettino standard armonizzati di produzione, basata sulla progettazione circolare degli attrezzi da pesca, al fine di incoraggiare il riutilizzo e facilitare la riciclabilità a fine vita (art. 8, punto 9⁶⁰); b) gli Stati dovranno sviluppare un sistema di monitoraggio basato sulla raccolta dei dati, in modo da poterli esaminare e pubblicare una relazione sui risultati (art. 13); infine c) entro luglio 2027, la Commissione prevede di realizzare una valutazione ex post sull'attuazione della Direttiva SUP, e, se del caso, in riferimento ai rifiuti da attrezzi da pesca, fissare sia obiettivi quantitativi vincolanti di consumo degli attrezzi, che definire i tassi vincolanti di raccolta degli attrezzi dismessi (art. 15).

La Direttiva fornisce, inoltre, indicazioni su tre differenti categorie di dati che gli stati Membri sono tenuti a raccogliere e monitorare, distinguendo tra dati obbligatori e volontari (Figura 5), e per ciascuna categoria dovrà essere riportato sia il peso (in tonnellate) che il volume (m³)⁶¹.

plastic products on the environment, C, 2021, 3762 final. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AC%3A2021%3A216%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.C_.2021.216.01.0001.01.ENG>. (link verificato a agosto 2023).

⁶⁰ Fatte salve le misure tecniche di cui al regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio (24), la Commissione chiede alle

organizzazioni europee di normazione di elaborare norme armonizzate relative alla progettazione circolare degli attrezzi da pesca per incoraggiare la preparazione al riutilizzo e agevolare la riciclabilità al termine del ciclo di vita. < <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0904>>. (link verificato a settembre 2023).

⁶¹ La raccolta dei dati (volumi -m3- di rifiuti di attrezzi e marini sbarcati) dovrà essere trasmessa all'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA).

Type	Mandatory voluntary	Description
1	Mandatory	Total weight and volume of all passively fished waste (PFW).
2	Voluntary aggregate	Weight and volume of Abandoned, Lost and Discarded Fishing Gear (ALDFG) and of 'other marine litter'.
3	Voluntary - detailed	Weight and volume by type of material (plastics, metals, rubber and other)

Figura 5: Categorie di dati sui rifiuti marini che gli Stati membri devono raccogliere.

Fonte: <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/529ef643-173f-11eb-b57e-01aa75ed71a1>>, pag.62/204.

Il combinato delle due direttive (SUP e PRF) ha indotto a riconsiderare in maniera più dettagliata l'aspetto dei rifiuti da pesca, nell'ambito del Regolamento Controllo (CE) n. 1224/2009 del Consiglio⁶², attualmente in fase di revisione, che, all'articolo 48, disciplina solo il caso specifico del recupero degli attrezzi perduti. L'aspetto della perdita accidentale o volontaria degli attrezzi è una casistica importante per i danni che può provocare, nel tempo, sia all'ecosistema acquatico che alla sicurezza di altre imbarcazioni che transitano nei luoghi in cui i rifiuti di attrezzi sono stati dispersi. A tale proposito, il Regolamento Controllo fornisce le opportune indicazioni per garantire le attività di geolocalizzazione e recupero (se possibile) degli attrezzi dispersi, ma tali misure possono non interessare i battelli di pesca con lunghezza fuori tutto (LFT) inferiore ai 12 metri che operano esclusivamente in acque territoriali del Paese di cui battono bandiera e/o non restano in mare per oltre 24 ore di seguito. Nella revisione del Regolamento controllo c'è la volontà di abrogare tale deroga, includendo, così, tutti i battelli inferiori a 12 metri di lunghezza e di obbligarli a redigere nei propri "logbook" informazioni rispetto alle perdite di attrezzi. Considerato che la maggiore quantità di "marine litter" si concentra negli areali prospicienti la linea di costa⁶³, la ratio, alla base della modifica del Regolamento Controllo, è controllare tutte le imbarcazioni (quindi decade il limite temporale di uscita in mare

⁶² Regolamento (CE) N. 1224/2009 del Consiglio del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca e 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.

⁶³ Geenpace "Un Mediterraneo di Plastica", 2017, pag.6/16

e il vincolo della lunghezza del natante) che, alla luce delle Direttive SUP e PRF sono autorizzazione a sbarcare rifiuti da attrezzi da pesca e passivamente pescati. La revisione del Regolamento controllo in tal senso contribuirà ad assicurare un sistema di raccolta dati per misurare gli sforzi delle flotte europee per ripulire i mari. Attualmente c'è una forte limitazione sulla disponibilità e sull'omogeneità dei dati di marine litter sbarcato, in quanto, nella maggior parte dei casi, i dati esistenti sono oggetto di campagne volontarie realizzate dalle flotte e, pertanto, non è assicurata né la sistematicità del recupero, né le metodologie statistiche di contabilizzazione di quanto recuperato e conferito per lo smaltimento. In ogni caso, la Direttiva PRF amplia il bacino di imbarcazioni che hanno l'obbligo di conferire i rifiuti che sbarcano (sia attrezzi e i cosiddetti rifiuti da pesca, che i rifiuti pescati passivamente), infatti l'art.3 prevede che la Direttiva si applica a: "a) tutte le navi, indipendentemente dalla loro bandiera, che fanno scalo o che operano in un porto di uno Stato membro, a esclusione delle navi adibite a servizi portuali ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 2, del regolamento (UE) 2017/352, e con l'eccezione delle navi militari da guerra, delle navi ausiliarie o di altre navi possedute o gestite da uno Stato e impiegate, al momento, solo per servizi statali a fini non commerciali; b) tutti i porti degli Stati membri ove fanno abitualmente scalo le navi cui si applica la lettera a)". Però la stessa direttiva PRF distingue tra l'obbligo di conferire tutti i rifiuti agli impianti portuali di raccolta, che si applica a tutte le navi, indipendentemente dalle loro dimensioni, e l'obbligo di dichiarare i rifiuti, che si applica alle navi di lunghezza superiore a 45 metri, come definito dalla direttiva 2002/59/24, sia in termini di notifica anticipata che di segnalazione per via elettronica a SafeSeaNet⁶⁴. Quest'ultima, per tanto, non contempla nella banca dati, la maggioranza dei dati sui rifiuti degli attrezzi da pesca e dei rifiuti pescati passivamente, provenienti da imbarcazioni di lunghezza inferiore a 45 m che non hanno l'obbligo di notifica ai sensi della direttiva PRF. Tale aspetto è piuttosto critico, in quanto la flotta europea è rappresentata per oltre l'85% da imbarcazioni significativamente inferiori ai 45 metri di lunghezza⁶⁵ che potranno conferire i rifiuti

⁶⁴ SafeSeaNet Le navi che transitano nelle acque dell'UE sono monitorate quotidianamente in tempo reale attraverso SafeSeaNet, il sistema di monitoraggio e informazione del traffico navale dell'UE. La direttiva 2002/59/CE istituisce "un sistema comunitario di monitoraggio del traffico navale e d'informazione non si applica ai pescherecci... di lunghezza inferiore a 45 metri". Ciò significa che, mentre il conferimento dei rifiuti dovrebbe avvenire a prescindere dalle dimensioni dei pescherecci, la segnalazione elettronica di tali rifiuti al sistema SafeSeaNet dell'Agenzia europea per la sicurezza marittima (EMSA) esclude tutti quelli di lunghezza al di sotto dei 45 metri.

⁶⁵ Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca - Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), è stato istituito dal Reg.1380/2013, art.16 che ne definisce il ruolo: "La Commissione consulta gli organismi scientifici appropriati. Lo CSTEP è consultato, se del caso, su questioni relative alla conservazione e alla gestione delle risorse marine vive, comprese le considerazioni biologiche, economiche, ambientali, sociali e tecniche. Le consultazioni degli organismi scientifici tengono conto della corretta gestione dei fondi pubblici, con l'obiettivo di evitare la duplicazione del lavoro di tali organismi. Annualmente lo STECF redige il rapporto economico sulla pesca. L'ultimo disponibile è stato pubblicato nel 2021. La flotta peschereccia europea formata solo per il 33% del tonnellaggio lordo totale da imbarcazioni >45 metri, che equivale a circa lo 0.5% del numero di pescherecci attivi nei mari europei (Dati STECF 2021). Ciò determina una mancata opportunità di avere contezza dei volumi reali

passivamente raccolti, investiranno volontariamente per la lotta al marine litter, ma, di fatto, non contribuiranno a dare evidenza dei volumi recuperati.

5. Sinergia tra pescatori e gestori della raccolta nei porti

I pescatori hanno l'opportunità di conferire nelle aree dei porti destinate allo stoccaggio dei rifiuti oltre che i propri attrezzi dismessi, anche gli attrezzi o parte di essi recuperati in mare nel corso delle attività ordinarie. Ciò che varia è la modalità con cui i pescatori dovranno conferirli, ovvero tali rifiuti dovranno essere contabilizzati con un proprio codice rifiuto stabilito dall'Autorità che è responsabile della presa in carico dello stesso per provvedere al relativo smaltimento. Inoltre, la Direttiva SUP⁶⁶ estende la responsabilità dei produttori anche ai pescatori che si auto producono gli attrezzi da pesca. In tal caso, i pescatori sono responsabili per l'intero ciclo di vita dei propri attrezzi e dovranno tracciarne la destinazione a fine vita. La Direttiva SUP, in merito agli attrezzi da pesca con parti in plastica, stabilisce specificamente che i "produttori" sono tutti coloro che *"fabbricano, riempiono, vendono o importano a titolo professionale, indipendentemente dal fatto che si tratti di un'attività di produzione, di vendita o di importazione, a prescindere dalla tecnica di vendita utilizzata, anche tramite contratti a distanza"*. Nella Direttiva SUP, i pescatori artigianali⁶⁷ non dovrebbero essere considerati produttori, ma si demanda ai singoli Paesi la più specifica definizione e l'eventuale loro inclusione nella categoria dei produttori. Saranno, quindi i singoli Paesi a valutare le attività tradizionali dei pescatori di autoproduzione dei propri attrezzi di lavoro, e, eventualmente, a includerli tra i produttori di attrezzi da pesca di plastica o con parti in plastica. In tal caso, tutte le categorie di pescatori artigianali identificate come produttori di attrezzi da pesca, saranno responsabili degli attrezzi e della loro disposizione finale, a fine ciclo di vita (EPR). Lo scopo di investire i produttori di attrezzi della responsabilità di dover controllare la vita dei prodotti

di rifiuti raccolti dall'85% della flotta peschereccia europea (pari a oltre 68.370 battelli), che è rappresentata da imbarcazioni di lunghezza fino a 12 metri e che navigano sotto costa, aree in cui è concentrata la maggiore quantità dei rifiuti plastici. The 2021 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 21-08), EUR 28359 EN.

⁶⁶ Lo Study to support the implementation of obligations set out in the Single Use Plastics and Port Reception Facilities Directives, a pag. 5/204 chiarisce che: 'Fishing gear' includes both fishing and aquaculture gear without distinction in terms of commercial or recreational fishing gear. Most gears produced could be used in either freshwater or marine settings. Gear is only considered outside the scope of the SUP Directive if that gear is specific to freshwater, e.g. gear containing plastic associated with inland raceways.

⁶⁷ Direttiva (UE) 2019/904 Del Parlamento Europeo E Del Consiglio del 5 giugno 2019 sulla riduzione dell'incidenza di determinati prodotti di plastica sull'ambiente; introduzione al punto (25): "Se, da una parte, tutti i rifiuti marini contenenti plastica comportano un rischio per l'ambiente e la salute umana ed è opportuno eliminarli, è opportuno, d'altra parte, tener conto di considerazioni di proporzionalità. In questo senso i pescatori e i fabbricanti artigianali di attrezzi da pesca contenenti plastica non dovrebbero essere considerati produttori e non dovrebbero essere ritenuti responsabili dell'adempimento degli obblighi del produttore relativamente alla responsabilità estesa del produttore".

fino alla loro finale dismissione, assicura che gli attrezzi non vengano volontariamente rilasciati in ambiente naturale, solitamente prassi che si verifica per evitare le incombenze amministrative dovute al loro smaltimento. La portata globale di normare la responsabilità estesa dei produttori di attrezzi in plastica, per tanto, coinvolge e interessa tutti i Paesi europei, anche se essi non hanno uno sbocco sul mare. Tutti gli Stati, infatti, sono obbligati a rendicontare e istituire gli schemi di EPR, ma sono esentati dall'obbligo di fissare gli obiettivi minimi nazionali di raccolta dei rifiuti di attrezzi da pesca (Art.8.8 Direttiva SUP) a cui, invece, sono sottoposti tutti i Paesi rivieraschi. Ecco, quindi, l'importanza di attivare un sistema di gestione e raccolta dei suddetti rifiuti ad hoc, e di sviluppare metodologie statistiche per garantire il monitoraggio e la valutazione degli obiettivi minimi nazionali da raggiungere. Seppure la pesca, con i suoi attrezzi, rientri tra le attività economiche a basso impatto di contaminazione da plastica, il sistema che si richiede di attivare e rispettare a carico dei pescatori, sarà efficace solo se nei porti saranno attive misure di raccolta, controllo e monitoraggio di quanto i battelli sbarcheranno. Quindi, l'efficacia della disciplina che le Direttive SUP e PRF delineano per la lotta al marine litter, è garantita in mare dalla collaborazione dei pescatori e dalle loro pratiche di sostenibilità, e sulla terraferma dalle autorità preposte alla gestione dei marine litter che, a fatica, viene sbarcato dalle flotte pescherecce. È per questo, che nel 2020, la Commissione ha verificato lo stato di applicazione della Direttiva (UE) 2019/883 "*Port Reception Facilities*" (PRF) nei porti obbligati ad attuarla⁶⁸, rilevando un quadro eterogeneo e frammentato rispetto alla catena di gestione e di raccolta dei rifiuti da attrezzi da pesca, facendo emergere un ritardo nell'approvazione dei piani portuali di gestione dei rifiuti. Nella maggior parte dei casi inclusi nel monitoraggio realizzato dalla Commissione, i rifiuti da attrezzi sono smaltiti come rifiuti assimilati a quelli urbani o uniti a tutti i rifiuti speciali da destinare all'incenerimento, per tanto non sono state rinvenute pratiche per il monitoraggio dei volumi sbarcati coerenti con il dettato della Direttiva. Difatti, la Direttiva PRF (all'articolo 8, paragrafo 7), stabilisce che "gli Stati membri provvedono alla raccolta di dati di monitoraggio sul volume e sulla quantità dei rifiuti pescati passivamente e li comunicano", in modo che siano possibili i monitoraggi biennali a partire dal 31 dicembre 2022.

6. Impatti economici del marine litter sulla pesca

Da un punto di vista economico, la pesca professionale e il marine litter sono strettamente correlati, in quanto i rifiuti marini rappresentano una minaccia per l'ambiente e le economie locali, compresa la pesca professionale. Si calcola, infatti, che la pesca subisca la decurtazione annua del fatturato che varia, mediamente, tra l'1%

⁶⁸ *European Commission. Study to support the implementation of obligations set out in the Single Use Plastics and Port Reception Facilities Directives*, pag.61/204.

e il 5%⁶⁹, con una perdita stimata di circa 61,7 milioni di euro all'anno. I costi derivanti dal marine litter derivano dall'impatto che esso ha sia sulle dotazioni di bordo, (attraverso il danneggiamento dei pescherecci e delle attrezzature) che sulla riduzione delle catture potenziali⁷⁰, soggette alla contrazione della disponibilità delle risorse ittiche⁷¹. Per quanto riguarda il primo punto, l'impatto è dovuto soprattutto agli oggetti galleggianti che danneggiano i sistemi di raffreddamento dei motori e si impigliano nelle eliche⁷². Sulla base di un'indagine che ha coinvolto i pescatori scozzesi,⁷³ hanno calcolato un costo annuo compreso fra 17.200 e 19.200 euro per peschereccio a causa dei rifiuti marini, compresi i mancati guadagni dovuti al tempo dedicato alla rimozione dei rifiuti dalle reti (66% del totale), i costi di riparazione degli attrezzi da pesca e delle reti (21%), il valore del pescato scaricato (12%) e il costo degli incidenti di fouling (1%). In base a tali percentuali, il danno economico (costo) dell'intero settore è stato stimato compreso tra gli 11,7 e i 13 milioni di euro all'anno per la sola industria ittica scozzese, che rappresenta una decurtazione di oltre il 5% dei ricavi complessivi del fatturato dell'industria ittica di tale Paese. Seppure in presenza di tali evidenze sull'impatto economico all'attività di pesca, per lungo tempo i pescatori non sono stati motivati a recuperare i rifiuti, principalmente perché non erano autorizzati a trasportare rifiuti non prodotti dal loro *core business* e nel corso delle ordinarie attività lavorative⁷⁴. Ciò, in altri termini, li poneva nell'illegalità, in quanto detentori e trasportatori illegali di rifiuti, con rischi sia amministrativi che penali. Con la Direttiva *Port Reception Facilities* (PRF)⁷⁵ i pescatori hanno finalmente l'opportunità di recuperare i rifiuti passivamente pescati e di poterli conferire nei porti senza dover provvedere allo smaltimento e ai relativi extra costi. La Direttiva PRF si applica, infatti, a tutti i pescherecci a prescindere dalla loro dimensione⁷⁶. Nella Direttiva PRF, inoltre, si chiarisce che gli Stati europei devono garantire che: a) gli impianti portuali di raccolta abbiano la capacità di ricevere i tipi e le quantità di rifiuti⁷⁷ provenienti

⁶⁹ Relazione sugli effetti dei rifiuti marini sulla pesca (A9-0030/2021) Parlamento europeo (europa.eu). (link verificato ad agosto 2023)

⁷⁰ S. B. SHEAVLY e K. M. REGISTER, "Marine debris and plastics: Environmental concerns, sources, impacts and solutions", *Journal of Polymers and the Environment*, vol. 15, pp. 301-305. 2007.

⁷¹ G. MACFADYEN, et al., "Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear. UNEP Regional Seas Reports and Studies No. 185; FAO Fisheries And Aquaculture Technical Paper No. 523". UNEP/FAO, Rome. pp. 88. 2009. <<https://www.cabdirect.org/cabdirect/abstract/20093147840>>. (link verificato a agosto 2023).

⁷² A. MCILGORM, et al., "The economic cost and control of marine debris damage in the Asia-Pacific region", *Ocean & Coastal Management* vol. 54, pp. 643-651, 2011.

⁷³ J. MOUAT, R. LOPEZ LOZANO e H. BATESON, *Economic Impacts of Marine Litter*, 2010 <<http://www.kimointernational.org/KIMOPublications.aspx>>. (link verificato a agosto 2023).

⁷⁴ F. MANCINI, "Navigazione marittima ed inquinamento da marine litter", *El transporte ante el desarrollo tecnologico y la globalización*, 2022, p. 395.

⁷⁵ Direttiva (UE) 2019/883 Art.6 «impianto portuale di raccolta»: qualsiasi struttura fissa, galleggiante o mobile che sia in grado di fornire il servizio di raccolta dei rifiuti delle navi. Art.9 «porto»: un luogo o un'area geografica cui siano state apportate migliorie e aggiunte attrezzature progettate principalmente per consentire l'attracco di navi, compresa la zona di ancoraggio all'interno della giurisdizione del porto.

⁷⁶ Direttiva PRF, art.3, comma 1 lettera a).

⁷⁷ Per "rifiuti delle navi" si intendono tutti i rifiuti, compresi i residui del carico, generati durante il

dalle navi che normalmente utilizzano quel porto (art. 4); b) gli impianti portuali di raccolta permettano di gestire i rifiuti delle navi in modo ambientalmente compatibile, in conformità con la Direttiva 2008/98/CE⁷⁸ e con le altre norme dell'Unione e della legislazione nazionale in materia di rifiuti, assicurando la raccolta differenziata per facilitare il riutilizzo e il riciclaggio dei rifiuti delle navi nei porti (art. 4); c) sia rispettata la Convenzione MARPOL⁷⁹ per la raccolta differenziata per le plastiche non riciclabili e per le plastiche mescolate a quelle di rifiuti non plastici, tra cui le reti e le lenze da pesca, ma non necessariamente la raccolta differenziata per gli attrezzi da pesca; d) le informazioni relative ai rifiuti ed eventuali rifiuti considerati esentati da procedure di raccolta differenziata, debbano essere contenute nelle trasmissioni elettroniche come parte delle informazioni, per il monitoraggio e nel rispetto della normativa (art. 13). I pescatori, da un lato, hanno chiaro l'aspetto di cosa e come poter recuperare e conferire nei porti, ma, dall'altro, devono affrontare le criticità a terra di affidamento dei rifiuti⁸⁰. Tale aspetto continua a demotivare pratiche sostenibili per gestire efficacemente e congiuntamente il problema dei rifiuti marini, per tanto si acuisce e si amplifica l'impatto economico dei rifiuti marini sui redditi delle flotte europee.

7. La pesca italiana: esperienze progettuali per la lotta al marine litter e lezioni apprese

La “Transizione blu” è il processo di transizione verso un'economia marina sostenibile, che valorizzi le risorse e i servizi ecosistemici degli oceani, riducendo al minimo l'impatto ambientale e sociale⁸¹. Per raggiungere questo obiettivo, è indispensabile affrontare il problema della pesca eccessiva, che minaccia la biodiversità e la sicurezza alimentare. Alcune delle iniziative legislative nazionali e internazionali che si occupano di questo tema sono: la politica comune della pesca (PCP)⁸², la Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (MSFD), la Strategia nazionale e

servizio di una nave o durante le operazioni di carico, scarico e pulizia e che rientrano nel campo di applicazione della direttiva PRF (2019/883) degli allegati I, II, IV, V e VI della Convenzione MARPOL (si veda la nota n. 64), nonché i rifiuti pescati passivamente.

⁷⁸ Direttiva 2008/98/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa ai rifiuti e che abroga alcune direttive. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex:32008L0098>. (link verificato a Agosto 2023).

⁷⁹ International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). Guidelines for the implementation of Annex V of MARPOL (2017), Annex V. <https://labordoc.ilo.org/discovery/fulldisplay?vid=41_ILO_INST:41ILO_V1&search_scope=MyInst_and_CI&tab=Everything&docid=alma994013453402676&lang=en&context=L&adaptor=Local%20Search%20Engine&query=sub,exact,transport%20a%C3%A9rien,AND&mode=advanced&offset=10> (link verificato a Agosto 2023).

⁸⁰ European Commission, *Study to support the implementation of obligations set out in the Single Use Plastics and Port Reception Facilities Directives*, 2020.

⁸¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri. La partecipazione dell'Italia all'Unione europea. Relazione programmatica 2022. Scheda 36, pag.51/242. <<https://www.politicheeuropee.gov.it/media/6640/relazione-programmatica-2022.pdf>> (link verificato a agosto 2023).

⁸² Regolamento (UE) N.1380/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

europea sulla biodiversità⁸³, la Strategia europea per la plastica nell'economia circolare⁸⁴ e l'azione contro i cambiamenti climatici⁸⁵. Dall'ultimo rapporto ISTAT sugli SDGs⁸⁶ sono evidenti i risultati che l'Italia sta raggiungendo nell'ambito dell'Obiettivo 14⁸⁷ dell'AGENDA 2030 (Figura 6). Detti risultati sono il frutto dell'attuazione sia della PCP, che di tutti i Piani strategici che la Commissione ha adottato per rendere la pesca più sostenibile e resiliente, garantendo la sicurezza alimentare nella salvaguardia della salute degli ecosistemi acquatici.

Rif. SDG	INDICATORE	Rispetto all'indicatore SDG	Valore	VARIAZIONI		CONVERGENZA TRA REGIONI rispetto a 10 anni prima
				Rispetto all'anno precedente	Rispetto a 10 anni prima	
14.1.1	Rifiuti marini spiaggiati					
	Rifiuti marini spiaggiati (ISPRA, Istituto per la ricerca e la protezione ambientale, 2021, numero per ogni 100 metri di spiaggia)	Di contesto nazionale	273			(a)
14.4.1	Percentuale di stock ittici entro livelli biologicamente sostenibili					
	Stock ittici in sovrasfruttamento (Masaf, Ministero dell'agricoltura e della sovranità alimentare, 2020, valori percentuali)	Proxy	80,4			(b) --
14.5.1	Percentuale delle aree marine protette					
	Acque di balneazione con qualità eccellente (EEA, European Environment Agency, 2021, valori percentuali)	Di contesto nazionale	88,1			
	Coste marine balneabili (Istat, Elaborazione su dati Ministero della Salute, 2019, valori percentuali)	Proxy	65,5			(c)
	Aree marine protette EUAP (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, 2019, km ²)	Parziale	3.076	--		(d)
	Aree marine comprese nella rete Natura 2000 (Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica, 2022, km ²)	Parziale	20.717			(b)
Legenda				Note		
	MIGLIORAMENTO		CONVERGENZA	(a) Variazione calcolata sul 2015		
	STABILITÀ		STABILITÀ	(b) Variazione calcolata sul 2014		
	PEGGIORAMENTO		DIVERGENZA	(c) Variazione calcolata sul 2013		
--	NON DISPONIBILE / NON SIGNIFICATIVO			(d) Variazione calcolata sul 2012		

Figura 6: - Elenco delle misure statistiche diffuse dall'Istat, tassonomia rispetto agli indicatori SDGs, variazioni rispetto all'anno precedente e a 10 anni prima e convergenza tra regioni

Fonte: ISTAT, Rapporto SDGs 2023. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia.

Dai dati ISTAT, emerge lo stato preoccupante (rosso) del livello di sostenibilità della

<<https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:It:PDF>>. (link verificato a agosto 2023).

⁸³ Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica – Mase Quarto Rapporto sullo Stato del Capitale Naturale in Italia”. Rapporto Mase 2021. Roma. <<https://www.mase.gov.it/pagina/quarto-rapporto-sullo-stato-del-capitale-naturale-italia-2021>>. (link verificato a agosto 2023).

⁸⁴ Risoluzione del Parlamento europeo del 2018 “Strategia europea per la plastica nell'economia circolare”. <https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0352_IT.html>. (link verificato a Agosto 2023).

⁸⁵ Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC. 2023 – Report 2023 IPCC. “AR6 Synthesis Report Climate Change 2023”, Switzerland, March 20, 2023. <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-cycle/>>. (link verificato a agosto 2023).

⁸⁶ ISTAT “Rapporto SDGs 2023. Informazioni Statistiche per l'AGENDA 2030 in Italia”. <<https://www.istat.it/it/archivio/285778>>. (link verificato a Agosto 2023).

⁸⁷ Goal 14 - Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development.

pesca italiana, i cui stock risultano sovrasfruttati per oltre l'80%⁸⁸, sebbene la flotta peschereccia italiana registri, ormai da oltre 10 anni, un continuo decremento del numero di imbarcazioni, del tonnellaggio e della potenza dei motori⁸⁹, così come sono decresciuti i volumi sbarcati annualmente⁹⁰. Tra le cause che impattano la disponibilità di risorse ittiche, c'è anche lo stato di benessere dei fondali, che soffrono per la massiva presenza di rifiuti⁹¹. Ciò ha indotto lo Stato italiano a stanziare 400 milioni di euro nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁹² proprio per supportare azioni di mitigazione alla salute dell'ecosistema acquatico e per la tutela dei fondali. Tali misure hanno riconosciuto che la pesca italiana è uno dei settori economici che risente direttamente dell'impoverimento delle risorse disponibili, il cui riprodursi è condizionato dall'inquinamento da marine litter. In Italia, il settore ittico ha una flotta, censita nell'Archivio Licenze di Pesca al 31 dicembre 2021 (e nel registro europeo⁹³), di oltre 11.870 battelli, che la pone, in ambito europeo, al secondo posto per numerosità di imbarcazioni (2021), dopo quella della Grecia⁹⁴. La flotta è suddivisa in sistemi di pesca⁹⁵, che si riferiscono all'attrezzo prevalentemente utilizzato

⁸⁸ Cfr. Rapporto ISTAT, 2023: "Il Sustainable Harvest Indicator (SHI), calcolato come rapporto tra mortalità della pesca corrente (FC) e mortalità massima sostenibile (FMSY) si definisce in squilibrio, se complessivamente superiore a 1 e con soglia superiore a 0,4 per almeno due anni su tre nel periodo 2018-2020".

⁸⁹ STECF (2021) The 2021 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 21-08), EUR 28359 EN. doi: 10.2760/60996. La flotta italiana è passata da 14.873 battelli del 2004 agli 11.870 del 2021, con una contrazione, quindi, superiore ai 2.900 battelli (oltre il 20% in meno di numerosità).

⁹⁰ Per conoscere in dettaglio l'andamento della flotta italiana per Regione italiana, è possibile consultare Il Rapporto di NISEA (2022) sull'andamento economico della flotta da pesca italiana. Tabelle sull'andamento 2015-2020 dei principali indicatori socioeconomici, a livello regionale e per sistema di pesca, allo scopo di fornire una fotografia del settore produttivo legato alla pesca, attraverso l'analisi delle tendenze delle principali variabili economiche e sociali raccolte nell'ambito del Piano di Lavoro Raccolta Dati Alietici ex Reg. EU 1004/2017. <https://www.nisea.eu/dir/wp-content/uploads/2022/10/Rapporto-Nisea-2022.pdf>. (link verificato a agosto 2023).

⁹¹ A. COZAR, M. SANZ-MARTIN, E. MARTI, J. I. GONZALEZ-GORDILLO, B. UBEDA, J.Á. GALVEZ et al. Plastic Accumulation in the Mediterranean Sea. *PLoS ONE* vol. 10(4), 2015.

⁹² La misura 3 (linea investimento 3.5) prevede il ripristino e la tutela dei fondali e degli habitat marini, entro il 2025. <<https://www.mase.gov.it/pagina/investimento-3-5-ripristino-e-tutela-dei-fondali-e-degli-habitat-marini>> (link verificato a agosto 2023).

⁹³ Il Fleet Register (FR), è l'archivio informatico delle imbarcazioni da pesca della Comunità Europea, gestito dalla Commissione Europea. Tale registro contiene le informazioni relative a tutte le navi da pesca iscritte nei registri nazionali dei singoli Stati Membri (SM). La prima banca dati è stata realizzata in base a quanto previsto dal Reg. (CE) 163/89. Ogni motopeschereccio è identificato da un numero di matricola, che non varia anche se il battello viene esportato all'interno dei paesi della Comunità, ciò consente di tracciare la vita di ogni battello fino a chiusura del suo ciclo di attività nell'ambito della flotta da pesca comunitaria. Per maggiori informazioni e per consultare i dati si rimanda al link di seguito: <https://webgate.ec.europa.eu/fleeteuropa/index_en.jsessionid=q19g5NnS3b0uGFDU8p8H2HG3owr5yAOonDflncsiRSKwb_h2lln9!590750126> (link verificato a agosto 2023).

⁹⁴ Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), 2022. "The 2022 Annual Economic Report on the EU Fishing Fleet (STECF 22-06). <<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/bba413d1-484c-11ed-92ed-01aa75ed71a1/language-en>>. doi:10.2760/120462 K.> (link verificato a agosto 2023).

⁹⁵ La segmentazione della flotta utilizzata nel Rapporto annuale pubblicato dal Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, è basata sull'individuazione dell'attrezzo prevalente come stabilito dal Regolamento (CE) del Consiglio n. 199/2008, che istituisce un quadro comunitario per la raccolta e la gestione dei dati essenziali all'attuazione della Politica Comune della Pesca (PCP), e dal

da ciascuna imbarcazione nell'anno solare di riferimento (Figura 7). La flotta italiana ha 8.429 battelli che praticano la pesca artigianale (PGP), che è il segmento più importante per numerosità, (oltre il 71% dell'intera flotta nazionale), mentre in riferimento alla stazza⁹⁶ rappresenta poco più del 14% dei GT e la potenza motore totale si attesta circa il 30% dei kW totali. Lo strascico è il secondo segmento produttivo per numerosità di battelli, pari a 2.088, ma in termini di tonnellaggio (GT) e potenza motore (kW) è il segmento principale.

Sistemi di pesca	Battelli	GT	KW	% Battelli	% GT	% kW
Strascico e Rapido (DTS e TBB)	2.088	86.049	436.091	17,59%	60,18%	47,23%
Draghe idrauliche (DRB)	709	9.351	76.628	5,97%	6,54%	8,30%
Volante (TM)	87	6.168	32.691	0,73%	4,31%	3,54%
Circuizione (PS)	316	6.999	42.757	2,66%	4,89%	4,63%
Palangari (HOK)	214	4.932	38.212	1,80%	3,45%	4,14%
Piccola pesca (PGP)	8.429	20.473	272.866	71,01%	14,32%	29,55%
Flotta <u>tonniera</u>	21	4.607	14.772	0,18%	3,22%	1,60%
Flotta mediterranea	11.864	138.579	914.017	99,95%	96,91%	98,99%
Strascico (DTS)	5	2.279	5.622	0,04%	1,59%	0,61%
Circuizione (PS)	1	2.137	3.690	0,01%	1,49%	0,40%
Flotta oceanica	6	4.416	9.312	0,05%	3,09%	1,01%
ITALIA	11.870	142.995	923.329	100,00%	100,00%	100,00%

Figura 7: Suddivisione della flotta italiana per sistemi di pesca, 2021

Fonte: Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste⁹⁷.

La produzione e i ricavi del settore della pesca a strascico hanno subito una forte diminuzione, tra il 2004 e il 2014, a causa delle limitazioni imposte dalla normativa europea sui giorni di attività. Dal 2015 al 2019, si è verificata una fase di stabilizzazione, ma nel 2020 la crisi sanitaria ha determinato una nuova flessione. Nel 2021, si è registrato un modesto recupero, tuttavia, la situazione rimane critica. Tale segmento, caratterizzato dall'utilizzo di reti che operano sui fondali, ha interessato la comunità scientifica⁹⁸ sia per i suoi impatti sul

Regolamento (CE) della Commissione n. 26/2004 del 30 dicembre 2003 relativo al registro della flotta peschereccia comunitaria, allegato I "Definizione dei dati e descrizione di una registrazione".

⁹⁶ La capacità di pesca è misurata in termini di stazza del peschereccio e di potenza propulsiva dei suoi motori, mentre lo sforzo di pesca è espresso dal prodotto della capacità di pesca e dell'attività di pesca, quest'ultima espressa in numero di giorni trascorsi in mare. La stazza è misurata in tonnellate, mentre le potenze dei motori sono misurate in kilowatt. La stazza del peschereccio, per la legislazione italiana, è fondamentale per definire le due distinte categorie di pesca: quella della pesca industria (imbarcazioni sopra le 10 tonnellate) e quella della piccola pesca (pescherecci sotto le 10 tonnellate).

⁹⁷ Dati pubblicati nel 2022, dettagliati sul sito del Ministero. Per dettagli si rimanda a <<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/3698>> (link verificato a Agosto 2023).

⁹⁸ In acque più profonde (circa ≥ 10 m), il traino di una rete a strascico è un metodo efficace per la valutazione e il monitoraggio su larga scala dei rifiuti del fondo marino, con il controllo della dimensione delle maglie e dell'ampiezza di apertura della rete. E.D. GOLDBERG, "Diamonds and plastics are forever?", *Marine Pollution Bulletin*, vol. 28, p.466, 1994. <

depauperamento degli stock ittici, che per l'impatto sui fondali, e, in tempi più recenti, per il suo possibile contributo alla lotta al marine litter⁹⁹. In tal caso, sono stati analizzati sia la tipologia¹⁰⁰ che le quantità di marine litter pescati dagli strascicanti¹⁰¹ nonché la composizione del rifiuto¹⁰², e il modo in cui i materiali recuperati impattano i fondali¹⁰³ e la misura in cui compromettono gli equilibri ambientali che favoriscono la vita degli organismi acquatici¹⁰⁴. Gli studi realizzati nelle acque italiane si sono avvalsi dell'aiuto dei battelli da pesca a strascico, per essere certi di poter recuperare i rifiuti depositati sui fondali¹⁰⁵ e, in taluni casi, anche quelli flottanti¹⁰⁶. Oltre al sistema a strascico, però, altri sistemi di pesca, quali volante, posta, draga idraulica, sono stati coinvolti nei progetti di ricerca realizzati nei mari italiani. Dall'attività scientifica è emerso che, di fatto, ogni sistema di pesca subisce i danni causati dall'aumento del marine litter e, allo stesso tempo, che molti dei sistemi di pesca italiani possono sistematicamente raccogliere i rifiuti passivi nei propri attrezzi¹⁰⁷. Lo

326X(94)90511-8>. F. GALGANI, G. HANKE et al. "Marine litter within the European Marine Strategy Framework Directive", *ICES Journal of Marine Science*, 70, pp.1055–1064. 2013.

⁹⁹ E. PASANISI, G. GALASSO, C. PANTI et al., "Monitoring the composition, sources and spatial distribution of seafloor litter in the Adriatic Sea (Mediterranean Sea) through Fishing for Litter initiatives", *Environ Sci Pollut Res*, vol. 30, pp. 90858–90874, 2023.

¹⁰⁰ B.S. GALIL, A. GOLIK e M. TURKAY, "Litter at the bottom of the sea: a sea bed survey in the Eastern Mediterranean", *Marine Pollution Bulletin*, vol. 30 (1), pp. 22–24, 1995 <[http://dx.doi.org/10.1016/0025-326X\(94\)00103-G](http://dx.doi.org/10.1016/0025-326X(94)00103-G)> (link verificato a agosto 2023).

¹⁰¹ F. GALGANI, J.P. LEAUTE, P. MOGUEDET et al., "Litter on the sea floor along European Coasts", *Marine Pollution Bulletin*, vol. 40 (6), pp. 516–527, 2000. <[http://dx.doi.org/10.1016/S0025-326X\(99\)00234-9](http://dx.doi.org/10.1016/S0025-326X(99)00234-9)> (link verificato a agosto 2023).

¹⁰² M. ANGIOLILLO et al., "Distribution and assessment of marine debris in the deep Tyrrhenian Sea (NW Mediterranean Sea, Italy)", *Marine Pollution Bulletin*, vol. 92(1–2), pp. 149–159, <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2014.12.044>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁰³ P. STRAFELLA, et al., "Spatial pattern and weight of seabed marine litter in the northern and central Adriatic Sea", *Marine Pollution Bulletin*, vol. 91 (1), pp. 120–127, 2015. <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2014.12.018>> (link verificato a Agosto 2023).

¹⁰⁴ Cau A., et al., (2018). Dumping to the abyss: single-use marine litter invading bathyal plains of the Sardinian margin (Tyrrhenian Sea), *Marine Pollution Bulletin*, vol. 135, Pages 845–851, ISSN 0025-326X, <https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2018.08.007>.

¹⁰⁵ La componente dei rifiuti sul fondo è stata analizzata con il programma di Monitoraggio MATTM-CNR per l'anno 2016. L'ambito spaziale delle indagini è costituito dalle acque di competenza italiana di alcune delle sottoregioni marine del Mar Mediterraneo: Mari di Sardegna, Stretto di Sicilia e Mar Ionio. Per maggiori dettagli si consultino i documenti predisposti ex ante a supporto delle discussioni per redigere il Programma operativo per la Pesca per il periodo di programmazione 2021–2027. <https://www.pofeampa2021-2027.eu/wpcontent/uploads/2021/08/SWOT21_27_1_rapporto.pdf> (link verificato a agosto 2023).

¹⁰⁶ L. DAE-IN, C. HYEON-SEO, e J. Sun-Beom, "Distribution characteristics of marine litter on the sea bed of the East China Sea and the South Sea of Korea. Estuar", *Coast. Shelf S.*, vol. 70, pp. 187–194, 2006. <<http://dx.doi.org/10.1016/j.ecss.2006.06.003>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁰⁷ Risultati emersi nell'ambito del progetto condotto dall'università di Bologna: "Raccolta, caratterizzazione e smaltimento di rifiuti marini della marineria del Porto di Cattolica" – Bando Azione I.C.a) "Qualificazione delle produzioni e dei luoghi dove si svolge l'attività dell'operatore ittico. Intervento C – Interventi del pescatore finalizzati a migliorare la raccolta dei rifiuti del mare e prodotti dall'attività ittica, compresa la raccolta da parte dei pescatori dei rifiuti dal mare" – Piano di Azione FLAG Costa dell'Emilia-Romagna – Priorità 4 Mis. 4.63 PO FEAMP 2014–2020 – CUP E68D20000100009". <<https://www.flag-costaemiliaromagna.it/progetti/progetto-realizzati/>> (link verificato a agosto 2023).

Stato italiano, considerati i risultati scientifici riguardanti l'impatto del marine litter sull'attività economica della pesca, e valutata come opportunità il contributo della flotta italiana di raccogliere i rifiuti dal mare, ha introdotto misure di finanziamento per favorire azioni pilota in numerose aree costiere, tenendo conto delle caratteristiche delle flotte e degli areali di pesca in cui esse pescano. Così, a partire dalla programmazione nel settennio 2014-2020¹⁰⁸, sono stati stanziati fondi specifici nell'ambito del Programma Operativo FEAMP 2014-2020 (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca¹⁰⁹). In particolare, all'art. 40¹¹⁰, paragrafo 1, lettera a) "Protezione e ripristino della biodiversità marina – rimozione degli attrezzi da pesca perduti e dei rifiuti marini"¹¹¹ è stato incluso il concetto di rifiuto marino in aggiunta ai rifiuti rappresentati dagli attrezzi da pesca¹¹². Nella Relazione di Sintesi Annuale¹¹³ che il Ministero produce per lo stato di spesa effettuato per le Misure del Fondo FEAMP, è stato riportato il dato riguardante i progetti finanziati nella Misura 1.40, (ovvero una delle linee che finanzia anche i progetti per la mitigazione degli impatti del marine litter), e, per il solo 2021, ne risultano approvati 176, per un impegno finanziario pari a 36 milioni di euro. Supportati dai fondi pubblici, i beneficiari hanno raccolto diversi dati sul marine litter¹¹⁴, che hanno consentito principalmente la valutazione rispetto alla dimensione di sostenibilità ambientale (rispetto agli impatti biologici ecologici) e socioeconomica (connessa alla formazione dei pescatori e possibilità di creare nuova occupazione nell'ambito della blue economy) rispetto alle aree geografiche ed ai sistemi di pesca utilizzati per raccogliere i rifiuti marini¹¹⁵. Il marine litter ha contribuito all'intensificarsi delle collaborazioni tra comunità scientifica, cittadini e pescatori, i quali sono diventati la componente

¹⁰⁸ Il Programma Operativo (PO) FEAMP individua strategia e misure da finanziare per il settore pesca e deve, pertanto, integrarsi ed essere coerente con gli obiettivi della Strategia marina, così come richiesto dalla PCP e dal Reg.(UE) n. 508/2014. In particolare, il FEAMP prevede interventi/misure coerenti con quanto definito dalla Strategia attraverso i GES e i Target ed indicatori associati per Descrittore 10 (rifiuti marini). Per dettagli consultare il PO FEAMP programmazione 2007-2013 nella versione V10.1 consultabile al seguente link: <<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8752>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁰⁹ <<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/8734>> (link verificato a agosto 2023).

¹¹⁰ Tale articolo ha plasmato la Misura 1.40, Titolata "Protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi marini e dei regimi di compensazione nell'ambito di attività di pesca sostenibili", che ha finanziato numerosi gli studi scientifici.

¹¹¹ Reg. (UE) n.508/2014 art. 40. Per consultare le azioni incluse nei bandi FEAMP si rimanda al bando della Misura 1.40 al link: <file:///C:/Users/medit/Downloads/Bando_di_misura_1.40_lett_a_i_rev_a_130419_def.pdf> (link verificato a agosto 2023).

¹¹² Così, il FEAMP ha anticipato quanto, poi, con le due Direttive SUP e PRF è stato esplicitato rispetto al marine litter ed ai rifiuti formati dagli attrezzi di lavoro dei pescatori.

¹¹³ Allegato alla RELAZIONE DI ATTUAZIONE ANNUALE del Programma Operativo FEAMP 2014-2020. Rif. Anno 2021. In attuazione dell'articolo 50, paragrafo 9, del Regolamento (UE) n. 1303/2013. Per dettagli consultare il documento: <file:///C:/Users/medit/Downloads/Sintesi_RAA_2021.pdf> (link verificato a agosto 2023).

¹¹⁴ I dati prodotti, basandosi su metodologie molto eterogenee (periodi differenti di campionamento, differenti campioni di battelli, diversità dei fondali, ecc.), non consentono di essere utilizzati per analisi di benchmarking, per identificare le pratiche gestionali migliori tra marinerie, né è possibile utilizzarli per costruire degli indicatori di sostenibilità ambientale della pesca, per misurare il suo contributo all'ambiente, attraverso pratiche di raccolta del marine litter.

¹¹⁵ A titolo di esempio si richiama un percorso virtuoso messo in atto da un progetto (PESCAMI)

imprescindibile per costruire un partenariato efficace, favorire l'approccio partecipativo dal basso, eleggendoli sentinelle del mare¹¹⁶, e sono stati legittimati a partecipare al co-creazione di *best practices* sostenibili per "fishing for litter"¹¹⁷. In tale contesto, sia i Gruppi di Azione Locale per la Pesca (FLAG)¹¹⁸ che le Aree Marine Protette, hanno avuto un ruolo chiave per aggregare numerosi stakeholder e creare sinergie per superare le criticità della gestione dei rifiuti e, non ultimo, stimolare il dibattito sui possibili riutilizzi del marine litter, in un'ottica di economia circolare¹¹⁹. A titolo di esempio, si richiama un progetto REMARE¹²⁰, unico per numerosità sia di imbarcazioni¹²¹ e di Aree Marine Protette¹²² coin-

che ha visto capofila la Fondazione Flaminia. Lo scopo è stato quello di contrastare il fenomeno della presenza dei rifiuti in mare e della pesca fantasma. Attraverso la stretta collaborazione con i pescatori, sono stati valutati tre tipologie di pesca: pescatori/sub di cozze, piccola pesca artigianale, imbarcazioni da pesca a strascico. Le azioni hanno consentito di recuperare i rifiuti a mare, conferirli e smaltirli grazie alla collaborazione con gli enti gestori dei rifiuti, presso le marinerie di Porto Garibaldi, Marina di Ravenna e Cervia. Risultati del progetto PESCATORI aManti dei mari – PESCAMI. <https://www.fondazione-flaminia.it/centro-per-linnovazione/pesca-m-i/>. (link verificato ad agosto 2023).

¹¹⁶ J. JOSUÉ VIEJO et al., "Artisanal trawl fisheries as a sentinel of marine litter pollution", *Marine Pollution Bulletin*, vol. 191, p. 114882, 2023. <<https://doi.org/10.1016/j.marpolbul.2023.114882>> (link verificato a agosto 2023).

¹¹⁷ Per "fishing for litter", si intendono le azioni e le relative campagne di informazione e sensibilizzazione volte a favorire il raggruppamento e smaltimento dei rifiuti raccolti durante le attività di pesca e l'installazione a bordo delle imbarcazioni di appositi contenitori per lo stoccaggio dei rifiuti raccolti. <<https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/Am0040.Pdf>> (link verificato a agosto 2023).

¹¹⁸ L'Unione Europea, attraverso il FEAMP (Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e per la Pesca) sostiene l'attuazione di strategie di sviluppo locale di tipo partecipativo (CLLD: Community Led Local Development), attuato mediante i FLAG (Fisheries Local Action Group).

¹¹⁹ Tra le prime esperienze di economia circolare da rifiuti marini raccolti con reti a strascico si richiama il progetto triennale "Uto, Upcycling the oceans" supportato dalla Fondazione spagnola Ecoalf in collaborazione con Conad Nord Ovest. Nel progetto è stata coinvolta l'Autorità di Sistema portuale del mar Tirreno centro settentrionale, la Capitaneria di porto, il Comune di Civitavecchia, la Cooperativa Marinali & Caratisti e la società di Servizi ecologici portuali (Se.Port.) per il sostegno logistico di ritiro giornaliero in banchina e deposito temporaneo dei rifiuti marini. Per maggiori dettagli si rimanda al link: <https://ecoalf.com/en/pages/materiales?gclid=Cj0KCQjwoJX8BRCZARIsA EWBFMKMLoriJvdolWNCWWyObw4Ny96w5LlpdCw7emu_I3HzotNJ_KhmYaAhqJEALw_wcB> (link verificato a agosto 2023). Tra i progetti italiani finanziati dai fondi FEAMP, si riporta quello realizzato in Regione Lazio che ha coinvolto 26 imbarcazioni a strascico e dalle 25 tonnellate di plastica recuperate sono state prodotte forniture di arredo urbano installate nel Comune di Fiumicino. Per maggiori dettagli si rimanda al link: <[https://progetti.regione.lazio.it/lazio-green/70-tonnellate-di-plastica-raccolte-in-mare-in-3-mesi/#:~:text=%E2%80%9CFishing%20for%20litter%E2%80%9D%3A%20questo,Lazio%2C%20Co-repla%20e%20Arpa%20Lazio](https://progetti.regione.lazio.it/lazio-green/70-tonnellate-di-plastica-raccolte-in-mare-in-3-mesi/#:~:text=%E2%80%9CFishing%20for%20litter%E2%80%9D%3A%20questo,Lazio%2C%20Co-repla%20e%20Arpa%20Lazio.)> (link verificato a agosto 2023).

¹²⁰ Per maggiori dettagli sul progetto REMARE, Capofila Area Marina Protetta di Punta Campanella, si rimanda al link <<https://www.puntacampanella.org/comunicati-amp-punta-campanella/remare-una-rete-per-salvare-il-mare>> (link verificato a agosto 2023).

¹²¹ Al progetto hanno aderito quasi tutte le associazioni di categoria presenti in Campania, tra cui la Federazione regionale della pesca, la Federazione nazionale delle imprese di pesca, le Concooperative Fedagripesca Campania, Agci pesca Campania, Lega regionale delle cooperative e mutue della Campania.

¹²² Le aree interessate dalla raccolta sono state, nel dettaglio, le zone di mare dell'Area Marina Protetta Regno di Nettuno, tra Ischia, Procida e quelle a nord di Napoli, Punta Campanella, la riserva naturale a cavallo tra i due golfi, di Napoli e Salerno, e le due Aree Marine Protette del Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano, Area Marina Protetta Santa Maria di Castellabate e Area Marina Protetta Costa degli Infreschi e della Masseta.

volte, realizzato in Regione Campania, proposto dall'ente Area Marina Protetta Punta Campanella¹²³, che ha coinvolto circa 400 imbarcazioni,¹²⁴ operanti lungo tutta la costa della Regione, per un periodo di quattro mesi¹²⁵. Il risultato del coinvolgimento dei pescatori ha consentito di recuperare circa 19 tonnellate di rifiuti. Il progetto ha evidenziato che la sinergia tra mondo ittico e comunità locali può supportare la lotta al marine litter e può aiutare i pescatori a non essere soffocati da asimmetrie amministrative, che, di frequente, non agevolano il conferimento in banchina quanto recuperato passivamente durante le battute di pesca. Il progetto REMARE ha pressoché restituito le opportunità e le minacce, le debolezze e i punti di forza emersi nel corso dei progetti, con finalità simili, richiamati nella presente trattazione. In primis, si è dato voce alla componente produttiva (i pescatori) rafforzandone il ruolo e favorendo una maggiore collaborazione con il mondo della ricerca e stimolando il confronto rispetto alla innovazione tecnologica¹²⁶, alla formazione¹²⁷, alla riorganizzazione del lavoro¹²⁸, mediante l'adozione di nuove prassi di lavoro a bordo e a terra, volte a mitigare la produzione di rifiuti e a favorirne la raccolta in mare¹²⁹. I progetti,

¹²³ Progetto REMARE con Ente capofila l'Area Marina Protetta di Punta Campanella, ha coinvolto 393 pescherecci e 4 aree marine protette. Per maggiori dettagli <<https://www.puntacampanella.org/comunicati-amp-punta-campanella/remare-una-rete-per-salvare-il-mare/>> (link verificato a agosto 2023).

¹²⁴ Ai pescatori è stata fornita una grande bag a doppio fondo coibentato, in cui deporre i rifiuti già differenziati. I beneficiari del finanziamento hanno riconosciuto alle imbarcazioni un contributo simbolico una tantum di circa mille euro, come simbolica copertura dei costi dell'imbarcazione, dell'extra lavoro a bordo e a terra dei lavoratori, impegnati per il periodo dei campionamenti.

¹²⁵ Al pari del progetto REMARE, numerosi altri sono stati realizzati nel periodo 2014-2020, ma hanno coinvolto numeri minori di imbarcazioni e hanno incluso specchi marini meno estesi.

¹²⁶ UNA RETE SALVA PESCA è un progetto finanziato FEAMP, in cui l'apporto tecnologico di una nuova rete a strascico ha consentito di poter recuperare maggiori volumi di rifiuti sedimentati sui fondali mari, e di ridurre l'impatto che i rifiuti raccolti passivamente possono avere sul pesce che viene strascinato nella stessa rete, prima di essere salpato. Per i risultati del progetto, la relazione finale è consultabile al link: <https://www.flag-costaemiliaromagna.it/fondazione-cetacea-onlus-una-rete-salva-pesca/>. (link verificato a agosto 2023).

¹²⁷ LITTER-A-MARE è un progetto finanziato FEAMP, volto a rafforzare la consapevolezza dei pescatori rispetto al ruolo di sentinelle dei mari. Per maggiori dettagli è possibile consultare la relazione finale del progetto al link <https://www.flag-costaemiliaromagna.it/f-c-r-m-litter-a-mare/>. (link verificato ad agosto 2023).

¹²⁸ Il progetto BLUE Mater MARine liTter Recovery, finanziato dal FEAMP e beneficiaria l'Associazione Temporanea di Scopo (ATS) tra UNCI Agroalimentare, l'Università di Ferrara (Dipartimento di Scienze Chimiche e Farmaceutiche), che si avvalgono di altri partners scientifici e soggetti gestori della raccolta dei rifiuti sulla banchina, per sperimentare, attraverso il coinvolgimento dei pescatori, le pratiche sostenibili da poter proporre in areali differenti, del Mar Tirreno e del Mar adriatico, per valorizzare gli sforzi delle comunità ittiche locali. Per dettagli si consulti il sito: <<https://www.blumater.com/tag/unci-agroalimentare/>> (link verificato a agosto 2023).

¹²⁹ RACCOLTA E GESTIONE INNOVATIVA DEI RIFIUTI A MARE CON INTERVENTI DEI PESCATORI DELLA MARINERIA DI GORO, progetto coordinato dall'università di Ferrara e finanziato dai fondi FEAMP, che ha consentito di realizzare una best practice riguardo la raccolta nel porto di Goro dei rifiuti conferiti dai pescatori. Nelle aree portuali sono state individuate isole ecologiche a servizio dei pescatori. Attraverso un sistema di codifica e di apertura dei cassonetti, i pescatori hanno risolto l'annoso problema di non poter depositare i rifiuti recuperati passivamente in mare. Per ulteriori dettagli, la relazione finale del progetto è disponibile al link <<https://www.flag-costaemiliaromagna.it/unife-raccolta-e-gestione-innovativa-dei-rifiuti-a-mare-con-interventi-dei-pescatori-della-marineria-di-goro/>> (link verificato a agosto 2023).

seppure limitati nel tempo¹³⁰, hanno realizzato campagne di raccolta di pochi mesi, e hanno contribuito a recuperare significativi volumi di marine litter, dimostrando l'efficacia delle azioni in mare e l'efficienza della gestione a bordo dei materiali recuperati (forza). Ciò dimostra che ci possono essere grandi opportunità per i pescatori di contribuire al miglioramento dello stato di salute dei mari dove lavorano, puntando sulla raccolta volontaria del litter (opportunità). I risultati che potrebbero derivare da tale ultimo aspetto sono correlati a una efficiente organizzazione della gestione del rifiuto nei punti di approdo dei pescherecci (opportunità), aspetto che, allo stato attuale, è tra le principali criticità (debolezza) della catena di gestione del marine litter lungo la filiera della pesca. Basti considerare che, in fase di avvio delle attività progettuali sul recupero del marine litter, i beneficiari di alcuni progetti hanno dovuto provvedere a: a) comunicare alle Capitanerie di Porto i riferimenti dei natanti inclusi nelle azioni progettuali, per non farli incorrere nell'accusa di trasporto illegale di rifiuti¹³¹ e, b) laddove non è stato garantito il ritiro in banchina da enti già presenti e responsabili alla gestione dei rifiuti nelle aree portuali, formalizzare il ritiro dei rifiuti sbarcati con società private¹³². La cooperazione tra attori pubblici e privati, e l'inclusione della società civile, possono favorire accordi (opportunità) e superare i gap generati da farraginosi meccanismi burocratici (debolezza). La possibilità di proporre soluzioni inclusive e condivise localmente (opportunità), consente di coinvolgere imbarcazioni di differenti sistemi di pesca (strascicanti, reti da posta, draghe, pesca di mitili ecc.) (forza), appartenenti sia alla pesca artigianale e piccola pesca costiera (di lunghezza <12 metri)¹³³ che quelle di pesca industriale (stazza >10 tonnellate), in modo da poter realizzare campagne di pesca e raccolta passiva di rifiuti a maggiore distanza dalla linea di costa (opportunità), com'è stato dimostrato in alcuni progetti¹³⁴, dove i natanti di maggiori dimensioni hanno consentito di realizzare le azioni di recupero del marine litter fino a 14 miglia dalla costa. Sebbene tutte le

¹³⁰ Mediamente i progetti finanziati in ambito FEAMP hanno mediamente una durata tra i 24 mesi.

¹³¹ Il pescatore che conferiva virtuosamente il materiale plastico accidentalmente pescato e finito nelle reti durante le normali operazioni di pesca era tacciato di "trasporto illecito di rifiuti", ciò a causa della non necessaria iscrizione di questa categoria di imprenditori, all'Albo Gestori Ambientali. Cfr. F. MANCINI, "Navigazione marittima ed inquinamento da marine litter", *El transporte ante el desarrollo tecnológico y la globalización*, p. 395, 2022. Con la Legge Salvamare, ad oggi, è stata specificata la non necessità dell'iscrizione all'Albo nazionale gestori ambientali, di cui all'art. 212 del Decreto Legislativo 3 aprile 2006, n. 152, anche perché non esiste una sezione apposita di iscrizione presso l'albo di riferimento allorché il trasporto avvenga via mare.

¹³² In questo caso il progetto ne ha coperto i costi, che diversamente avrebbero dovuto essere accollati alle imbarcazioni virtuose e partners dei progetti. Tali criticità si rinvenivano, in particolare per a) la mancata possibilità di classificazione del rifiuto "non di pesca", che, invece, una volta recuperato e detenuto a bordo, veniva incluso tra i rifiuti prodotti dall'imbarcazione; b) l'operazione di sbarco risultava molto costosa e difficilmente attuabile a causa della complessità delle responsabilità e dei ruoli dei vari soggetti coinvolti nel loro recupero, per tutti gli altri (quindi anche per i pescatori) si poteva configurare la detenzione e il trasporto illeciti; c) la bassa sensibilità alla lotta del marine litter. Numerosi progetti hanno evidenziato che, sebbene il problema del marine litter abbia rilevanza globale, l'efficacia delle azioni per ridurre la portata risentono dell'organizzazione a terra della presa in carico del marine litter.

¹³³ I progetti sono stati inclusivi di ogni segmento della flotta nazionale, sebbene la numerosità di battelli <12 metri, che rappresentano oltre il 70% della flotta nazionale, sia stata maggiore, riconoscendo che l'impatto della gestione del rifiuto marino per imbarcazioni piccole, spesso vetuste, può rappresentare un problema che impatta anche gli aspetti sociali, oltre quelli economici.

¹³⁴ Riferimento al progetto realizzato in Regione Lazio in collaborazione con 26 imbarcazioni.

classi di natanti risentano della presenza dei rifiuti in mare (minaccia), le imbarcazioni <12 metri sono quelle che potranno maggiormente beneficiare di azioni sistematiche di raccolta e sbarco dei marine litter (opportunità). Difatti, le piccole imbarcazioni sono quelle che lavorano negli areali più vicini alla linea di costa¹³⁵ (debolezza), dove si accumulano mediamente maggiori volumi di rifiuti¹³⁶ (minaccia). Le asimmetrie (minacce) emerse tra volontà del comparto produttivo (forza) di attivare *best practices* per svuotare il mare dalla spazzatura, e la scarsa consapevolezza del problema (debolezza) da parte degli enti gestori nei porti, ha fatto sì che non sempre i progetti pilota di *fishing for litter*, potessero avere continuità al di fuori e oltre la chiusura del progetto (debolezza).

8. Opportunità per i pescatori alla luce della Legge SalvaMare e del PO FEAMPA

Nel 2022, con la Legge 17 maggio 2022, n. 60¹³⁷, recante «Disposizioni per il recupero dei rifiuti in mare e nelle acque interne e per la promozione dell'economia circolare (legge "SalvaMare")», è stata colmata la lacuna normativa esistente introducendo disposizioni favore dei pescatori italiani, ora, autorizzati a trasportare e sbarcare (senza costi aggiuntivi per lo smaltimento) il marine litter¹³⁸. La legge SalvaMare costituisce un'importantissima presa d'atto dell'Italia sull'esistenza dell'inquinamento provocato dal marine litter e dalla necessità di porvi rimedio, dando concreta

<<https://www.nonsoloambiente.it/2021/07/21/fishing-for-litter-il-progetto-per-il-recupero-e-la-trasformazione-dei-rifiuti-in-mare/>> (link verificato a agosto 2023).

¹³⁵ Dopo il 2012, si è reso necessario raccogliere informazioni sui rifiuti presenti in mare, a causa della mancanza di conoscenza che aveva impedito di valutare la situazione nella formulazione della Strategia Marina. L'indicatore adottato dal ministero dell'Ambiente e dall'UE misura la quantità di rifiuti spiaggiati per categoria in termini di numero di pezzi per ogni 100 metri di costa campionati. I dati raccolti in Italia nel 2015-2017 nel Mediterraneo occidentale, Mar Ionio e Mediterraneo centrale e Mar Adriatico sono stati ottenuti campionando 64 spiagge, in 302 rilevamenti. La situazione più problematica risulta essere quella del Mar Adriatico, mentre Mar Ionio e Mediterraneo centrale presentano la situazione migliore con un valore mediano di rifiuti rinvenuti pari a circa la metà di quello osservato in Adriatico. La tipologia di rifiuti permette di osservare un'incidenza analoga in tutte le aree osservate della plastica monouso (circa un terzo dei rifiuti raccolti). ISPRA, *Annuario Ambientale 2019 – Capitolo 9 Idrosfera* pagg. 33-38.

¹³⁶ Il progetto COMM ha rilevato che solo sulle spiagge della Regione Toscana si depositano mediamente 300 rifiuti ogni 100 metri di costa, e tali rifiuti sono solo il 30% del marine litter presente che, notoriamente, affonda e si sedimenta sui fondali marini. <<https://www.unisi.it/unisilife/notizie/lotta-ai-rifiuti-marini-i-dati-rilevati-dal-progetto-common>> (link verificato a agosto 2023).

¹³⁷ Testo approvato e visionabile <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/06/10/22G00069/sg>> (link verificato a agosto 2023).

¹³⁸ L'art. 8, comma 2, lettera d) del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n.197 così dispone: “la raccolta e il trattamento dei rifiuti accidentalmente pescati non comporta l’obbligo della corresponsione della tariffa di cui al presente comma. I costi della raccolta e del trattamento di tali rifiuti possono essere coperti, con le entrate generati da sistemi di finanziamento alternativi, compresi sistemi di gestione dei rifiuti e finanziamenti unionali, nazionali o regionali disponibili, tenendo conto di quanto previsto dall’allegato 4”.

attuazione al “principio della correzione in via prioritaria alla fonte”¹³⁹. A ciò si aggiunga che il marine litter, ai sensi del Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n.197¹⁴⁰, che ha recepito la Direttiva “*Port Reception Facilities*”, è assimilato ai rifiuti urbani, al pari di quelli prodotti dai passeggeri e dall’equipaggio (art. 2, comma 2). La Legge SalvaMare contribuisce, inoltre, a rendere operativa la Direttiva “*Single Use Plastic*”, recepita dall’Italia con Decreto Legislativo 8 novembre 2021, n. 196¹⁴¹, promuovendo sia la riduzione della plastica monouso e i processi di economia circolare. Tale Legge, chiarisce, inoltre, che i porti dovranno assicurare la raccolta differenziata sia degli attrezzi da pesca, che di tutti i rifiuti pescati passivamente dai pescherecci che attraccano nelle aree portuali¹⁴². A favore dei pescatori, poi, la norma prevede un riconoscimento ambientale¹⁴³ e misure premiali (non di tipo economico) per i comandanti dei pescherecci attivi nel conferimento dei rifiuti. A tal proposito, è stato approvato il Decreto Ministeriale n. 246750¹⁴⁴, registrato dalla Corte dei conti l’11 agosto 2023, in cui si dettaglia il tipo di premialità concessa ai pescatori ed i relativi criteri di attribuzione. I pescatori potranno ottenere la premialità di un extra punteggio per l’ammissibilità ai finanziamenti a valere sui nuovi fondi alla pesca, nell’ambito del Programma Operativo (PO) per l’attuazione in Italia del Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l’Acquacoltura (FEAMPA), valido per il settennio 2021-2027 e che sostituirà il FEAMP¹⁴⁵. Il PO FEAMPA consentirà di finanziare iniziative, su proposta dei pescatori e delle loro associazioni, per rispettare

¹³⁹ La legge SalvaMare ha l’obiettivo, (art. 1, comma 1), “di contribuire al risanamento dell’ecosistema marino e alla promozione dell’economia circolare, nonché alla sensibilizzazione della collettività per la diffusione di modelli di comportamento virtuosi volti alla prevenzione dell’abbandono dei rifiuti in mare, nei laghi, nei fiumi e nelle lagune e alla corretta gestione dei rifiuti medesimi”.

¹⁴⁰ <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/30/21G00201/sg>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁴¹ <<https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/11/30/21G00210/sg>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁴² Legge Salvamare, Art.2, comma 3: “Il comandante della nave o il conducente del natante che approda in un porto conferisce i rifiuti accidentalmente pescati in mare all’impianto portuale di raccolta, di cui all’articolo 4 del decreto

legislativo 8 novembre 2021, n. 197. Nel caso di ormeggio di un’imbarcazione in aree non comprese nella competenza territoriale di un’Autorità di sistema portuale ai sensi della legge 28 gennaio 1994, n. 84, i comuni territorialmente competenti, nell’ambito della gestione dei rifiuti urbani, dispongono, ai sensi dell’articolo 198 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152, che i rifiuti di cui al comma 1 del presente articolo siano conferiti ad apposite strutture di raccolta, anche temporanee, allestite in prossimità degli ormeggi.”

¹⁴³ Legge SalvaMare, Art.11, comma 1: Art. 11- Materiali di ridotto impatto ambientale. Riconoscimento ambientale: 1. Agli imprenditori ittici che, nell’esercizio delle proprie attività, utilizzano materiali di ridotto impatto ambientale, partecipano a campagne di pulizia o conferiscono i rifiuti accidentalmente pescati è attribuito un riconoscimento ambientale attestante l’impegno per il rispetto dell’ambiente e la sostenibilità dell’attività di pesca da essi svolta.

¹⁴⁴ <<https://www.reteambiente.it/normativa/52318/>> (link verificato a settembre 2023).

¹⁴⁵ Sito ufficiale del Fondo FEAMPA e delle Misure specifiche a favore della continuazione di azioni di disinquinamento dei fondali e dei mari italiani dal marine litter. Il Programma operativo del FEAMPA è stato approvato dalla Commissione Europea 4 novembre 2022. La base normativa che disciplinerà l’uso del FEAMPA nel corso della programmazione 2021-2027 è composta dal Regolamento recante disposizioni comuni ai diversi Fondi (Reg. UE n. 1060/2021), contenente le norme generali di attuazione di sette

gli impegni assunti dall'Italia nel quadro della dichiarazione MedFish4Ever¹⁴⁶, che stabilisce azioni per la ricostituzione degli stock ittici nel Mediterraneo, la protezione del benessere economico ed ecologico e l'attuazione della dichiarazione ministeriale dell'Unione per il Mediterraneo sulla blue economy¹⁴⁷. Il PO FEAMPA, quindi, punta molto sul recupero dei rifiuti marini¹⁴⁸, e sullo sviluppo di procedure di recupero e smaltimento durature nel tempo¹⁴⁹. Ulteriori opportunità future finanziabili in primis con i fondi FEAMPA, riguarderanno la raccolta in mare, da parte dei pescatori, di attrezzi da pesca perduti e altri rifiuti, e si punterà sulla realizzazione di adeguate strutture di stoccaggio, sullo sviluppo di modelli e filiere di gestione per lo smaltimento e/o il riutilizzo, in accordo con il Piano d'azione per l'economia circolare della UE. Tra gli obiettivi strategici del FEAMPA sono altresì previsti: a) gli investimenti sulle strutture e sulle infrastrutture a sostegno del settore e sull'efficacia dei servizi ad esse connessi, anche per garantire l'osservanza dell'obbligo di sbarco e per migliorare le strutture di raccolta dei rifiuti nei porti; e b) il rafforzamento delle infrastrutture dei punti di approdo¹⁵⁰.

diversi strumenti finanziari dell'UE e dal Regolamento specifico per il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi, la Pesca e l'Acquacoltura (Teg. UE n. 1139/2021) che sostituisce l'attuale FEAMP. <<https://www.pofeampa2021-2027.eu/>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁴⁶ <<https://www.actu-environnement.com/media/pdf/news-28756-declaration-malte-surpeche-mediterranee.pdf>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁴⁷ I ministri, riuniti alla Conferenza per la promozione di un'economia blu sostenibile nella regione del Mediterraneo, il 2 febbraio 2021, nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo (Union for the Mediterranean (UpM)) hanno adottato la dichiarazione consultabile al link <<https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2021/02/Declaration-UfM-Blue-Economy-EN-1.pdf>> (link verificato a agosto 2023).

¹⁴⁸ In base all'articolo 22, paragrafo 3, lettera d), punto i), del regolamento Common Provision Regulation (CPR, relativa ai "fondi strutturali" UE di cui al Regolamento (UE) 2021/1060 per la parte che regola strumenti finanziari dalla struttura equivalente al Fondo di Fondi ed ai fondi strutturali attualmente gestiti da BEI. Il Regolamento (UE) 2021/1060 reca le disposizioni comuni applicabili anche al Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura, e le regole finanziarie applicabili a tali fondi), il PN finanzia le seguenti tipologie di azione: Azioni finalizzate al miglioramento dello stato ambientale delle acque, in particolare: "per la realizzazione nei porti pescherecci esistenti ovvero in altre infrastrutture, di adeguate strutture per lo stoccaggio differenziato dei rifiuti marini raccolti dal mare, degli attrezzi da pesca perduti e per quelli dismessi; per incentivare tale iniziativa si prevedono facilitazioni nei criteri di selezione per l'adeguamento delle infrastrutture portuali;" inoltre "per il recupero dei rifiuti marini e degli attrezzi da pesca perduti;" a cui si aggiungono azioni "per la realizzazione di campagne informative di prevenzione sul danno prodotto dai rifiuti che giungono in mare"; e lo "sviluppo di un sistema di tracciatura degli attrezzi da pesca, nonché per il monitoraggio degli attrezzi da pesca contenenti plastica immessi sul mercato nonché degli attrezzi da pesca dismessi contenenti plastica raccolti, onde valutarne il tasso di raccolta annuale degli attrezzi da pesca dismessi contenenti plastica per il riciclaggio". Per maggiori dettagli si rimanda al documento PO FEAMPA 2021-2027 Settembre 2022 disponibile al link <<https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/17193>> (link verificato a Agosto 2023).

¹⁴⁹ Tale aspetto è collegato alla debolezza dei precedenti progetti finanziati dal FEAMP di essere circoscritti nel tempo e con oggettive difficoltà di continuità dopo la chiusura dei progetti.

¹⁵⁰ <https://www.pofeampa2021-2027.eu/wp-content/uploads/2021/09/PO-FEAMPA-2021-2027_20-settembre-2021.pdf> Rif. Tabella 1 A , riquadro a pag. 21/104.

9. Conclusioni

La presenza del marine litter nell'ecosistema acquatico è considerato un problema globale per il raggiungimento dell'Obiettivo 14 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite e, di conseguenza, sia l'Europa che i singoli Stati membri hanno la responsabilità di testare azioni per proporre soluzioni atte a favorire la raccolta in mare dei rifiuti presenti sia sui fondali (oltre il 70% dei rifiuti totali) che in superficie. Il ruolo delle comunità di pescatori è strategico per affrontare la sfida di recuperare i rifiuti pescati passivamente nel corso delle battute di pesca. Peraltro, l'inclusione di differenti sistemi di pesca anche di differenti grandezze delle unità di pesca, ha dimostrato la forza del settore di poter contribuire alle azioni di "pulizia" volontaria in aree marine più ampie, anche particolarmente distanti dalla linea di costa. Inoltre, i pescatori, quali sentinelle dei mari, hanno contribuito a trasferire conoscenze e saperi alla comunità scientifica, che li ha potuti utilizzare per proporre soluzioni tecnologiche, organizzative e produttive atte, a rendere efficiente ed efficace gli sforzi dei pescatori nelle fasi di recupero del marine litter. La pesca, però, non sempre è stata in grado di mantenere attive le buone pratiche proposte nei progetti, anche dopo la conclusione della sperimentazione, né di trasferirle o testarle con sistemi di pesca e in areali differenti. Tale criticità, che ha ridotto la portata innovativa dei progetti, può avere diverse cause, tra le quali la scarsa certezza di ottenere un riconoscimento, una premialità, per un'attività svolta volontariamente e con sacrificio: si pensi, ad esempio, al lavoro impiegato a bordo, al consumo di carburante per sostenere un peso maggiore del carico da portare a terra, all'occupazione di spazio a bordo nave sottratto agli altri usi abituali, al tempo impiegato a terra per la conclusione delle operazioni di conferimento dei rifiuti. Va sottolineato che di tale attività beneficiano tutti i fruitori del mare, dal settore del turismo, della navigazione, passando per l'industria dell'energia fino all'intera società civile e che essa rappresenta una delle più nobili manifestazioni di una 'responsabilità intergenerazionale' che risiede nei cardini dello sviluppo sostenibile. Considerato che la Legge SalvaMare adotta il criterio di premialità non economica, come buona regola per favorire la diffusione di best practices volontarie di sostenibilità e conservazione delle risorse naturali a beneficio delle generazioni presenti e future, si auspica che i pescatori possano rinnovare la loro preziosa disponibilità a recuperare la quantità dei rifiuti marini che, per loro origine principale (terrestre), sono di responsabilità dell'intera società civile.

1. G. Andreone, A. Caligiuri, G. Cataldi (dir.), *Droit de la mer et émergences environnementales / Law of the Sea and Environmental Emergencies*, 2012
2. José Manuel Sobrino Heredia (dir.), *La contribution de la Convention des Nations Unis sur le droit de la mer à la bonne gouvernance des mers et des océans / La contribución de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, a la buena gobernanza de los mares y océanos / The contribution of the United Nations Convention on the Law of the Sea to good governance of seas and oceans*, 2014
3. Angela Del Vecchio, Fabrizio Marrella (ed.), *International Law and Maritime Governance. Current Issues and Challenges for Regional Economic Integration Organizations / Droit international et gouvernance maritime défis actuels pour les organisations internationales d'intégration économique / Diritto internazionale e governance marittima. Problemi attuali e sfide per le organizzazioni di integrazione economica regionale*, 2016
4. Andrea Caligiuri (ed.), *Governance of the Adriatic and Ionian Marine Space*, 2016
5. Nathalie Ros, Florence Galletti (dir.), *Le droit de la mer face aux "Méditerranées". Quelle contribution de la Méditerranée et des mers semi-fermées au droit international de la mer?*, 2016
6. Andrea Caligiuri, *L'arbitrato nella convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare*, 2018
7. Gabriela A. Oanta (ed.), *Law of the Sea and Vulnerable Persons and Groups*, 2019
8. Simone Carrea, *I rapporti tra Stati e imprese nel diritto del mare tra attribuzione della bandiera delega di funzioni e sponsorship*, 2020
9. Giorgia Bevilacqua (ed.), *Sicurezza umana negli spazi navigabili: sfide comuni e nuove tendenze / Human Security in Navigable Spaces: Common Challenges and New Trends*, 2021
10. Andrea Caligiuri, Stefano Pollastrelli (eds), *Law and Security along the 21st Century Maritime Silk Road*, 2021 (open access)
11. Andrea Caligiuri, Giuseppe Cataldi, Nathalie Ros (dir. / eds), *L'évolution du droit de la mer. Réflexions à l'occasion du 20ème anniversaire de l'AssIDMer (2001-2021) / The Evolution of the Law of the Sea. Reflections for the 20th AssIDMer Anniversary (2001-2021)*, 2023

12. Andrea Caligiuri, Irini Papanicolopulu, Lorenzo Schiano di Pepe, Roberto Virzo (a cura di), *Italia e diritto del mare*, 2023

I membri dell'AssIDMer hanno diritto al 50% di riduzione sul prezzo dei volumi pubblicati nei “*Cahiers de l'Association Internationale du Droit de la Mer / Papers of the International Association of the Law of the Sea*” dall'Editoriale Scientifica.

Finito di stampare nel mese di febbraio 2024
presso la *Grafica Elettronica* – Napoli



APPROCCI E STRUMENTI INNOVATIVI PER LA PESCA SOSTENIBILE NEL MAR MEDITERRANEO

PERCORSI EVOLUTIVI
NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE ED EUROPEO



a cura di

GIUSEPPE CATALDI
VALENTINA ROSSI

2024

EDITORIALE SCIENTIFICA

13

APPROCCI E STRUMENTI INNOVATIVI PER LA PESCA SOSTENIBILE
NEL MAR MEDITERRANEO

In copertina: *Mosaico della "fauna marina" del II secolo*, Napoli, Museo Archeologico Nazionale

ISBN 979-12-5976-907-7



euro 24,00