



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

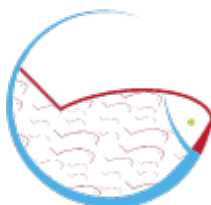
2024



MINISTERO DELL'AGRICOLTURA
DELLA SOVRANITÀ ALIMENTARE
E DELLE FORESTE



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 CARACCIOLO	
<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 aquaculture. 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 fisheries 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 sedici *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 MA-SAF/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. PAPASTAVRIDIS, “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 importare 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 affermato 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 Perone 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 zona 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 inquadrarsi 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 - Riportare 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 85/1/198 del 30 maggio 1985, 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'opposizione 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. Rinviamo 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 affrontare 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.

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