

Premessa

La pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, meglio nota con l'acronimo inglese IUU (*Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*), è un fenomeno che ha significativa ripercussione non solo sulla sostenibilità delle risorse biologiche marine ma anche sull'economia del settore ittico.

L'attività illegale è esercitata in tutte le acque marittime, sia in alto mare, che in quelle di competenza nazionale, e riguarda tutti gli aspetti e le fasi in cui la pesca si articola.

La pesca IUU, talvolta può essere associata alla criminalità organizzata che sfrutta le amministrazioni corrotte e i regimi deboli, in particolare quelli dei Paesi in via di sviluppo privi della capacità e delle risorse per un efficace monitoraggio, controllo e sorveglianza⁽¹⁾.

Diversi sono i fattori che inducono a praticare la pesca IUU, come l'elevata redditività, caratterizzata da bassi costi e profitti considerevoli; la non completa efficienza del sistema di controllo dell'attività di pesca; la possibilità di iscrivere i pescherecci in registri aperti che non pongono particolari prescrizioni all'immatricolazione e alla concessione della propria bandiera⁽²⁾.

(1) In tema cfr. M. ROSELLO, *Transshipment in the South East Atlantic: Cutting Through the Smoke and Redeploying the Mirrors*, reperibile nel sito web [www.houseofocean.org/2020/07/22/transshipment-in-the-south-east-atlantic-cutting-through-the-smoke-and-redeploying-the-mirrors/](https://houseofocean.org/2020/07/22/transshipment-in-the-south-east-atlantic-cutting-through-the-smoke-and-redeploying-the-mirrors/).

(2) La nazionalità è stata utilizzata come espediente per eludere l'osservanza della normativa comunitaria della pesca nel caso del peschereccio danese *l'Onkel Sam* che a seguito di vendita ad una società panamense ha assunto la nazionalità dello Stato di Panama, pur continuando ad esercitare l'attività di pesca, con equipaggio danese, nell'area dell'Atlantico settentrionale con partenza dal porto di *Hirtshals* (Danimarca). In merito, la Corte di giustizia europea ha affermato che l'esistenza di un legame sostanziale tra uno Stato membro della Comunità europea e uno Stato terzo non permette di considerare il peschereccio come avente la nazionalità dello Stato membro ai fini dell'applicazione della normativa comunitaria in materia di tutela e conservazione

L'impatto negativo della pesca IUU investe il profilo ambientale, in termini di depauperamento degli *stock* ittici, distruzione e alterazione degli *habitat* marini, di pesca di esemplari sotto taglia e in zone e tempi vietati, di catture non dichiarate o riportate non correttamente; quello socioeconomico⁽³⁾, per la perdita di quote di mercato da parte dei pescatori che operano legalmente, con le relative gravi conseguenze sulle popolazioni costiere degli Stati in via di sviluppo, per le quali le risorse ittiche svolgono un ruolo fondamentale; infine, i profili della sicurezza alimentare e di lotta alla povertà.

A livello internazionale, unionale e regionale sono state intraprese numerose iniziative dirette a porre fine, o quanto meno a limitare, gli effetti devastanti che la pesca IUU provoca sotto il profilo ambientale e socioeconomico⁽⁴⁾.

Il riferimento è al *Global Record of Fishing Vessels, Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels*, (da ora in avanti *Global Record*) ai registri e liste IUU delle organizzazioni regionali di pesca, all'*Union Fishing Fleet Register*, ai sistemi di localizzazione e monitoraggio dell'attività di pesca, alla documentazione sulla tracciabilità dei prodotti ittici previsti dalla normativa eurounitaria sul controllo.

Il *Global Record* è un'iniziativa su base volontaria sviluppatasi in ambito FAO a cui, soprattutto negli ultimi anni, è stato dato un incisivo e concreto impulso che ha portato all'effettiva istituzione di un registro mondiale della pesca attualmente in fase di forte sviluppo da

delle risorse ittiche. Al riguardo, cfr. C. giust. Ce, 24 novembre 1992, causa C-286/90, con nota di F. MUNARI, *Tutela delle risorse ittiche e limiti di diritto internazionale*, in *Dir. mar.*, 1993, 824. Sul caso, cfr. altresì, G. CATALDI, *Ancora sui rapporti tra regime comunitario della pesca e diritto del mare*, in *Foro it.*, parte IV, 1993, 249.

⁽³⁾ Per un'analisi sull'impatto positivo che l'adozione di misure commerciali può avere nella lotta alla pesca IUU, cfr. X. MA, *An Economic and Legal Analysis of Trade Measures Against Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, in *Marine Policy*, 2020, 1.

⁽⁴⁾ Sulle misure internazionali, regionali e nazionali intraprese per contrastare il fenomeno della pesca IUU e sull'impatto e conseguenze dello stesso cfr., *Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Agriculture & Food, Why Fish Piracy Persists: The Economics of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, 2005, 107 ss. La pesca IUU è un fenomeno presente nell'area dell'Oceano Indiano meridionale, a cui si riferisce uno dei più importanti casi di «*prompt release*» sottoposti al vaglio dell'*International Tribunal for the Law of the Sea (ITLOS)*, che ha visto coinvolto il peschereccio di nazionalità russa denominato Volga detenuto dalle autorità australiane per aver esercitato l'attività di pesca illegale nella zona economica esclusiva australiana. In merito, cfr. D.R. ROTHWELL, T. STEPHENS, *Illegal Southern Ocean Fishing and Prompt Release: Balancing Coastal and Flag State Rights and Interests*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2004, 171.

parte degli Stati aderenti all'iniziativa. Il *Global Record* è considerato uno strumento essenziale ed efficace per la lotta alla pesca illegale, nato dalla cooperazione degli Stati sotto l'egida della FAO. Il punto di forza del *Global Record* è che esso è il prodotto di una decisione condivisa a livello internazionale che vede, pertanto, impegnati nella medesima direzione a livello globale la maggior parte degli Stati. In altri termini, il *Global Record* è espressione del principio di cooperazione, richiamato, tra l'altro, da diverse convenzioni internazionali in materia di gestione delle risorse marine⁽⁵⁾.

Come detto, al *Global Record* si affiancano altre iniziative in ambito unionale e regionale che contribuiscono ad innalzare il livello di contrasto alla pesca illegale. Tra queste particolare rilievo assumono l'*Union Fishing Fleet Register*, il sistema relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne (*Sustainable Management of External Fishing Fleets* c.d. SMEFF)⁽⁶⁾ e gli elenchi IUU delle organizzazioni regionali di pesca.

L'*Union Fishing Fleet Register* rispetto al *Global Record* è uno strumento molto più consolidato preordinato ad assolvere principalmente una funzione di gestione della flotta peschereccia unionale, ai fini del perseguimento dell'equilibrio tra capacità e opportunità di pesca, a cui si affianca, in via ulteriormente gradata, quella del controllo.

Del pari il sistema delle autorizzazioni allo svolgimento della pesca previsto dallo SMEFF ha come finalità prioritaria quella di assicurare una gestione sostenibile degli *stock* ittici e in via sussidiaria quella del controllo delle attività di pesca.

Gli elenchi dei pescherecci IUU, tenuti dalle organizzazioni regionali di pesca, assolvono prioritariamente una funzione di contrasto

⁽⁵⁾ Il richiamo alla cooperazione è, tra l'altro, espressamente previsto, dall'art. 118 della Convenzione di Montego Bay, «*States shall cooperate with each other in the conservation and management of living resources in the areas of the high sea*»; dall'art. 5 dell'Accordo di New York del 1995 sulle specie altamente migratorie «*In order to conserve and manage straddling fish stock and highly migratory fish stock, coastal States and States fishing on the high seas shall, in giving effect to their duty to cooperate [...]*»; dall'art. 7.1.3 del Codice di condotta per una pesca responsabile della FAO, del 1995, «*For transboundary fish stock, straddling fish stock, highly migratory fish stock and high seas fish stock, where these are exploited by two or more States, the States concerned, including the relevant coastal States in the case of straddling and highly migratory stock, should cooperate to ensure effective conservation and management of the resources [...]*».

⁽⁶⁾ Sul punto cfr. reg. Ue n. 2403/2017, relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del reg. Ce n. 1006/2008 del Consiglio, in *GUUE* L 347 del 28 dicembre 2017, 81. *Infra*, cap. IV.

alla pesca illegale, in quanto l'inclusione nell'elenco è motivo di non rilascio dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di pesca nelle acque marittime gestite dalle organizzazioni regionali.

In questi ultimi anni molto è stato fatto in termini di lotta alla pesca IUU sia a livello internazionale, attraverso l'adozione dell'IPOA IUU (*Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*)⁽⁷⁾ e del PSMA (*Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*)⁽⁸⁾ sia a livello unionale con l'adozione di specifici regolamenti tra cui il reg. Ce n. 1005/2008⁽⁹⁾ e reg. Ce n. 1010/2009⁽¹⁰⁾ a cui si sono affiancati quelli sul controllo reg. Ce n. 1224/2009⁽¹¹⁾ e reg. Ue n. 404/2011⁽¹²⁾.

Al fine di rendere maggiormente efficace la lotta alla pesca illegale a livello mondiale sarebbe auspicabile far confluire nel *Global Record* tutti i dati relativi alle navi iscritte nei registri regionali e in quello unionale. La creazione di un unico registro mondiale da un lato semplificherebbe notevolmente l'attività di controllo della pesca, e dall'altro, unito agli altri strumenti di controllo, renderebbe realmente efficace l'azione di prevenzione e contrasto alla pesca IUU.

⁽⁷⁾ L'IPOA-IUU è reperibile nel sito web www.fao.org/3/a-y3536e.pdf.

⁽⁸⁾ Il testo del PSMA è reperibile nel sito web <http://www.fao.org/3/i5469t/I5469T.pdf>.

⁽⁹⁾ Cfr. reg. Ce n. 1005/2008 del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, che modifica i regg. Cee n. 2847/1993, Ce n. 1936/2001 e Ce n. 601/2004 e che abroga i regg. Ce n. 1093/1994 e Ce n. 1447/1999, in *GUUE* L 286, 29 ottobre 2008, 1.

⁽¹⁰⁾ Cfr. reg. Ce n. 1010/2009 della Commissione del 22 ottobre 2009, recante modalità di applicazione del reg. Ce n. 1005/2008, del Consiglio che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in *GUUE* L 280, 27 ottobre 2009, 5.

⁽¹¹⁾ In merito, cfr. reg. Ce n. 1224/2009, del Consiglio del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto della politica comune della pesca, che modifica i regg. Ce n. 847/1996, Ce n. 2371/2002, Ce n. 811/2004, Ce n. 768/2005, Ce n. 2115/2005, Ce n. 2166/2005, Ce n. 388/2006, Ce n. 509/2007, Ce n. 676/2007, Ce n. 1098/2007, Ce n. 1300/2008, Ce n. 1342/2008 e che abroga i regg. Cee n. 2847/1993, Ce n. 1627/1994 e Ce n. 1966/2006, in *GUUE* L 343 del 22 dicembre 2009, 1.

⁽¹²⁾ Si tratta del regolamento dell'8 aprile 2011 recante modalità di applicazione del reg. Ce n. 1224/2009 del Consiglio che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca, in *GUUE* L 112 del 30 aprile 2011, 1.

PARTE PRIMA

*Gli strumenti di contrasto alla pesca illegale
non dichiarata e non regolamentata*

CAPITOLO I

Il regime giuridico del Global Record of Fishing Vessels Refrigerated Transport Vessels and Supply Vessels

SOMMARIO: 1. La pesca IUU (*Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*). – 2. Il *Global Record* e il *Port State Measures Agreement to Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (PSMA). – 3. Il *Global Record* quale strumento per combattere la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. – 4. L'attuazione del *Global Record* e il ruolo della FAO. – 5. *The Unique Vessel Identifier* (UVI) e *Ship Identification Number Scheme*. – 6. I registri nazionali delle unità da pesca, l'*Union Fishing Fleet Register* e il *Global Record*: natura giuridica e finalità. – 7. Osservazioni conclusive.

1. *La pesca IUU* (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing).

La locuzione «*Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*» è stata utilizzata formalmente per la prima volta per indicare uno dei temi contenuti nell'agenda della *Commission for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources* (CCAMLR)⁽¹³⁾, discussi, nell'ottobre del 1997, durante la VII sessione dello *Standing Committee on Observation and Inspection* (SCOI)⁽¹⁴⁾.

A livello internazionale un primo strumento attraverso il quale si è cercato di contrastare il fenomeno della pesca IUU è rappresentato dal Piano di azione per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca

⁽¹³⁾ *Infra*, cap. II, § 13.

⁽¹⁴⁾ Sulle origini e sul significato da attribuire all'espressione pesca illegale non dichiarata e non regolamentata cfr., G. ANDREONE, *Illegal, Unreported, Unregulated Fishing*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, a cura di G. Tamburelli, Milano, 2006, 121 ss. Sul punto cfr. G. GALLIZIOLI, *Alla ricerca della dimensione sociale della politica comune della pesca. Compendio di legislazione sociale europea relativa al pescatore*, Roma, 2017, 91.

illegale non dichiarata e non regolamentata (*Plan of Action of Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, IPOA-IUU) del 2001, adottato nel corso della XXIV sessione del Comitato per la pesca della FAO (*Food and Agriculture Organization*), e recepito dal Consiglio della FAO nel giugno 2001⁽¹⁵⁾, con cui è stato richiesto a tutti gli Stati di dare piena attuazione agli strumenti internazionali per prevenire, ridurre ed eliminare la pesca illegale.

Ai sensi dell'IPOA-IUU, lo Stato di bandiera della nave deve adottare le necessarie misure per impedire alle navi nazionali l'esercizio della pesca illegale, subordinandone l'esercizio al rilascio di un'autorizzazione e alla registrazione in specifici registri contenenti diverse informazioni tra cui, il nome, il numero d'iscrizione, le caratteristiche tecniche, il nome e l'indirizzo dei proprietari, la tipologia di pesca per la quale la nave è autorizzata⁽¹⁶⁾.

Allo scopo di contrastare il fenomeno della pesca illegale, l'IPOA-IUU enuclea, altresì, una serie di misure come il controllo, monitoraggio e sorveglianza delle attività di pesca di cui sia lo Stato costiero che quello del porto devono tener conto per prevenirlo e contrastarlo nella propria zona economica esclusiva⁽¹⁷⁾.

⁽¹⁵⁾ L'IPOA-IUU, rientra nella categoria degli strumenti di *soft law*, quindi non è obbligatorio (*non binding*) per gli Stati. Sebbene si tratti di uno strumento non obbligatorio, è stato sottolineato che in virtù del tema su cui verte, l'IPOA-IUU sarebbe comunque divenuto uno tra gli strumenti volontari maggiormente accettato dagli Stati. Sul punto cfr. W.R. EDESON, *The International Law on Tuna Fisheries Management, is the Western and Central Pacific Fisheries Commission Ready for the Challenge?*, Baden-Baden, 2015, 77. Per un'analisi del contesto legale in cui l'IPOA-IUU è stato negoziato e delle questioni sollevate nel corso dello stesso cfr. Id., *The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: The Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, 603.

⁽¹⁶⁾ Cfr. *Plan of Action of Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, §§ 42 ss. Lo sviluppo di un elenco centralizzato delle navi coinvolte nella pesca IUU o il riconoscimento reciproco degli elenchi delle navi IUU stabiliti da ciascuna RFMO, è un modo economico per scambiare informazioni e cooperare escludendo le catture di queste navi dalla catena di approvvigionamento globale dei prodotti della pesca. In tal senso, cfr. Il rapporto dell'*Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)*, *Combatting Illegal, Unreported and Unregulated Fishing Where Countries Stand and Where Efforts Should Concentrate in the Future* TAD/FI(2017)16/final, 2018, 66.

⁽¹⁷⁾ Cfr. *Plan of Action of Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, cit., § 24. Sulla possibilità di usare risorse spaziali di osservazione della terra per contrastare la pesca IUU e per un'analisi della proposta Catch-VMS (*Vessels Monitoring System*) attraverso la quale si mira ad affrontare due problemi

Molte delle misure contenute nell'IPOA-IUU sono state trasfuse nell'Accordo sulle misure dello Stato del porto per prevenire, combattere ed eliminare la pesca illegale non dichiarata e non regolamentata del dicembre 2009 (*Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, da ora in avanti PSMA)⁽¹⁸⁾. Attraverso il PSMA gli Stati parte s'impegnano con uno strumento normativo vincolante e non di *soft law*⁽¹⁹⁾, a contrastare la pesca illegale.

specifici come l'espansione della pesca illegale nelle regioni ad alta latitudine, in cui la copertura dei sistemi satellitari esistenti è un problema, e la mancanza di copertura nelle regioni oceaniche remote, cfr. E. DETSIS, Y. BRODSKY, P. KNUDTSON, M. CUBA, H. FUQUA, *Project Catch: A Space Based Solution to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Part. I: Vessel Monitoring System*, in *Acta Astronautica*, vol. 80, 2012, 114. La pesca illegale IUU rientra tra le sette minacce alla *maritime security* oltre a costituire una limitazione del principio della libertà dei mari. In merito, cfr. E. PAPANASTAVRIDIS, *The Interception of Vessels on the High Seas, Contemporary Challenges to the Legal Order of the Oceans*, Oxford, 2013, 12. Si è osservato che le reti governative dovrebbero affrontare il fenomeno della pesca globale illegale, non dichiarata e non regolamentata su larga scala, come un problema di criminalità transnazionale e non come una sfida di gestione della pesca. cfr. A. TELESETSKY, *Laundering Fish in the Global Undercurrents: Illegal, Unreported, and Unregulated Fishing and Transnational Organized Crime*, in *Ecology Law Quarterly*, 2014, 142. Sulla necessità di un approccio olistico e quindi di una risposta unitaria a livello globale nella lotta alla pesca illegale, cfr. J. LINDLEY, E. G. TECHERA, *Overcoming Complexity in Illegal, Unregulated and Unreported Fishing to Achieve Effective Regulatory Pluralism*, in *Marine Policy*, 2017, 71.

(18) Il riferimento è in modo particolare alle misure che lo Stato del porto può adottare quali: il diniego di accesso per i pescherecci che si ritiene siano stati coinvolti nell'attività di pesca illegale; l'ispezione e la comunicazione del relativo esito allo Stato di bandiera. L'Accordo è stato adottato nel corso della XXXVI Sessione della FAO (Roma 18-23 novembre 2009), doc. C 2009/LIM/11-Rev.1, ed è entrato in vigore il 5 giugno del 2016. Allo stato sono sessantasei gli Stati membri della FAO che hanno depositato il relativo strumento di ratifica. In proposito, cfr. J. BROWELEIT, *The Draft 2009 FAO Legally-Binding Port State Measures Agreement: an Evaluation of its Potential to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, in *Antarctic and Southern Ocean Law and Policy Occasional Papers*, 2009, 21 ss. Sul PSMA, cfr. inoltre, L. WEIDEMANN, *International Governance of the Arctic Marine Environment: with Particular Emphasis on High Seas Fisheries*, s.l. 2014, 152. A livello unionale l'accordo è stato approvato con la decisione 2011/443/UE del Consiglio del 20 giugno 2011 relativa all'approvazione, a nome dell'Unione europea, dell'Accordo sulle misure di competenza dello Stato di approdo intese a prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in *GUUE* L 91 del 22 luglio 2011, 1.

(19) Il termine di *soft law* è stato utilizzato negli anni settanta del secolo scorso dallo studioso inglese Lord McNair in alcuni interventi orali per definire e descrivere il fenomeno dei *non-binding agreements* che in quel tempo si andavano affermando

Il PSMA, detta, altresì, particolari disposizioni relativamente al ruolo dello Stato di bandiera della nave. A tal fine, ogni Stato parte dello stesso qualora ritenga che sussistano fondati motivi circa l'esercizio della pesca illegale da parte di navi battenti la bandiera nazionale, può richiedere allo Stato del porto di ispezionarle e di applicare nei confronti delle stesse le misure previste dal PSMA⁽²⁰⁾.

Un aspetto importante del PSMA è il coinvolgimento dei Paesi in via di sviluppo nella lotta alla pesca illegale⁽²¹⁾. Al riguardo, l'art. 21, al fine di evitare il fenomeno dei «porti di comodo», prevede che gli Stati firmatari dell'Accordo si impegnino sia direttamente, sia attraverso organismi internazionali ad aiutare questi Paesi nell'attuazione delle misure dallo stesso previste per combattere la pesca illegale.

nell'ambito della comunità internazionale. Sul punto, cfr. L. DE BERNARDIN, *Soft law*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, VI, Milano, 2006, 5605.

⁽²⁰⁾ Il PSMA mutua il sistema previsto dalla *International Convention for the Safety of Life at Sea* (SOLAS), in materia di *Port State Control*, laddove allo Stato del porto sono riconosciuti poteri ispettivi, al fine di verificare i profili di sicurezza «safety» del naviglio mercantile *sub-standards*. In tema di *Port State Control* cfr. S. ZUNARELLI, M. COMENALE PINTO, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, Milano, 2020, 152. P. CELLE, *Il Port State Control nel diritto internazionale*, in *Dir. mar.*, 2007, 712. M. COMENALE PINTO, *Port State Control*, in *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione*, a cura di M.P. Rizzo e C. Ingratoci, Milano, 2014, 89. Sui poteri dello Stato del porto in materia di sicurezza della navigazione e di tutela ambientale marina, cfr. M.P. RIZZO, *Sicurezza e libertà nell'esercizio della navigazione: il ruolo dello Stato costiero e dello Stato del porto*, in *Dir. mar.*, 2013, 546. G. CAMARDA, *L'evoluzione della normativa internazionale, comunitaria e nazionale vigente in materia di sicurezza della navigazione e prevenzione dell'inquinamento marino*, in *Riv. giur. amb.*, 2001, 705. Per un richiamo agli artt. 218 e 220 della Convenzione di Montego Bay relativamente ai poteri dello Stato costiero e dello Stato del porto nell'applicare le norme in materia di prevenzione dall'inquinamento marino, cfr. T. TREVES, *Il nuovo diritto del mare e le convenzioni internazionali sulla protezione dell'ambiente marino*, in *Dir. mar.*, 1999, 227.

⁽²¹⁾ In merito all'impatto economico della pesca IUU sulle economie dei Paesi in via di sviluppo, cfr. G.A. PETROSSIAN, *Preventing Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: A Situational Approach*, in *Biological Conservation*, 2015, 1. Inoltre vedi, S. WIDJAJA, T. LONG, H. WIRAJUDA, *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Associated Drivers*, 2019, 19, Washington, reperibile nel sito web <https://oceanpanel.org/sites/default/files/2020-02/HLP%20Blue%20Paper%20on%20IUU%20Fishing%20and%20Associated%20Drivers.pdf>. Sull'impatto della pesca illegale nell'Africa occidentale, cfr. A. DANIELS, M. GUTIÉRREZ, G. FANJUL, A. GUEREÑA, I. MATHESON, K. WATKINS, *Western Africa's Missing Fish the Impacts of Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and Under-Reporting Catches by Foreign Fleets*, London 2016, 10, reperibile nel sito web <https://www.odi.org/publications/10459-western-africas-missing-fish-impacts-illegal-unreported-and-unregulated-fishing-and-under-reporting>.

L'adozione del PSMA rappresenta, senza dubbio, un importante passo in avanti nella direzione della tutela delle risorse aliutiche e, conseguentemente dell'affermazione del principio di una pesca responsabile e sostenibile⁽²²⁾.

In linea con gli impegni assunti in ambito internazionale e allo scopo di rafforzare e dare ulteriore impulso alla lotta alla pesca IUU, l'Unione europea, ha adottato i regg. Ce n. 1005/2008 e Ce 1010/2009⁽²³⁾.

Il reg. Ce n. 1005/2008 è uno strumento trasparente e non discriminatorio che si applica a tutte le navi da pesca, indipendentemente dalla bandiera; esso mira a prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale. A tal fine, particolari disposizioni sono previste per quanto

(22) Sulle iniziative adottate a livello internazionale contro la pesca illegale oltre le acque soggette alla sovranità nazionale dello Stato costiero, v. inoltre, P. DEUPMANN, B. KUEMLANGAN, *FAO Principal International Instruments to Address Illegal, Unreported Unregulated Fishing*, in *Jurisdiction and Control at Sea, Some Environmental and Security Issues*, a cura di G. Andreone, Napoli, 2014, 23. Per un'analisi dei profili giuridici connessi alle misure nazionali, regionali e globali utilizzate per affrontare la pesca IUU, cfr. M. HAYASHI, *Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing: Global and Regional Responses, Bringing New Law to Ocean Waters*, a cura di D.D. Caron, H.N. Scheiber, Leiden, 2004, 95 ss.

(23) Cfr. C. FIORAVANTI, *La pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata nel diritto comunitario*, in *Riv. dir. agr.*, 2009, 166 ss; ID., *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017, 214. Per un esame del reg. Ce n. 1005/2008 e delle misure previste dallo stesso per prevenire e combattere la pesca illegale cfr. G.M. TSAMENYI, M.A. PALMA, B. MILLIGAN, K. MFODWO, *Faire Fishing: The Impact on Developing Countries of the European Community Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fisheries*, London, 2009, 43. M. TSAMENYI, M.A. PALMA, B. MILLIGAN, K. MFODWO, *The European Council Regulation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: An International Fisheries Law Perspective*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, vol. 25, 2010, 5. Sul ruolo assunto dall'Unione europea nella lotta alla pesca IUU, cfr. A.M.M. MILLERN, S.R. BUSH, A.P.J. MOL, *Power Europe: EU and the Illegal, Unreported and Unregulated Tuna Fisheries Regulation in the West and Central Pacific Ocean*, in *Marine Policy*, 2014, 138. Sull'attuazione in Italia della normativa del controllo e sul rispetto della normativa sulla pesca cfr. C. FIORAVANTI, *Il regime della pesca dopo il Trattato di Lisbona. Dalla riforma del 2003 alla PAC dopo Lisbona i riflessi sul diritto agrario, alimentare e ambientale. Atti del convegno di Ferrara 6-7 maggio 2011*, a cura di L. Costato, P. Borghi, L. Russo, S. Manservisi, Napoli, 2011, 127. A più di 10 anni dalla loro adozione, i regg. Ce n. 1005/2008 e Ce n. 1010/2009 sulla pesca illegale sono stati oggetto di analisi nel corso del webinar dell'11 dicembre 2020 dal titolo: *The EU's Vision for Healthy Oceans. Fighting Illegal Unreported and Unregulated Fishing* dove il Commissario europeo per l'ambiente, gli oceani e la pesca, Virginijus Sinkevičius ha illustrato agli *stakeholders* i risultati positivi raggiunti dall'entrata in vigore dei suddetti regolamenti e le future azioni che saranno intraprese a livello unionale per contrastare questo fenomeno basate sulla strategia della tolleranza zero.

concerne le ispezioni dei pescherecci dei Paesi terzi nei porti degli Stati membri⁽²⁴⁾.

Allo scopo di garantire che nessun prodotto proveniente dalla pesca IUU sia importato o esportato dall'Unione, il regolamento prevede un sistema di certificazione delle catture mediante il quale è assicurata la tracciabilità di tutti i prodotti della pesca marittima. Questo regime è una parte essenziale del regolamento IUU che migliora e facilita anche il controllo e il rispetto delle norme di conservazione e gestione dei prodotti della pesca, in cooperazione con i Paesi terzi. In definitiva, solo i prodotti certificati della pesca marittima possono essere importati o esportati dall'Unione europea⁽²⁵⁾. Con riguardo a quest'ultimo aspetto, non può non richiamarsi la problematica del bilanciamento tra esigenze ambientali, connesse all'esercizio sostenibile della pesca, e quelle relative alla tutela degli interessi commerciali previste dal *General Agreement Tariffs and Trade* (GATT) su cui più volte è intervenuta la *World Trade Organisation* (WTO)⁽²⁶⁾.

⁽²⁴⁾ Reg. Ce n. 1005/2008, capo II.

⁽²⁵⁾ Reg. Ce n. 1005/2008, capo III.

⁽²⁶⁾ Sulle restrizioni alle importazioni del tonno pinna gialla imposte dagli Stati Uniti, con il *Marine Mammal Protection Act* (MMPA), nei confronti dei Paesi, che utilizzavano tecniche di pesca tali da superare un determinato indice di mortalità accidentale dei delfini, durante la pesca del tonno, cfr. T.J. SCHOENBAUM, *Free International Trade and Protection of the Environment: Irreconcilable Conflict?*, in *The American Journal of International Law*, vol. 86, n. 4 (Oct., 1992), 712 ss. Il panel di esperti del GATT su richiesta del Messico ha ritenuto che il *Marine Mammal Protection Act* fosse in contrasto con i principi del GATT. Sul punto cfr. R.K. MUSGRAVE, G. STEPHENS, *The GATT-Tuna Dolphin Dispute: An Update*, in *Natural Resources Journal*, vol. 33, n. 4, in *Wildlife Law and Policy Issues* (Fall 1993), 957. Per un esame della decisione del panel del GATT in merito al *Tuna Case* cfr. R.J. McLAUGHLIN, *UNCLOS and the Demise of the United States Use of Trade Sanctions To Protect Dolphins, Sea Turtles, Whales, and Other International Marine Living Resources*, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 21, n. 1 (1994), 9. S. PYATT, *The WTO Sea Turtle Decision*, in *Ecology Law Quarterly*, vol. 26, n. 4 (1999), 820. Con riguardo al divieto alle importazioni dei gamberetti, pescati con una tecnologia particolarmente dannosa per alcune tartarughe marine, imposto dagli Stati Uniti ai sensi *Endangered Species Act* del 1973, (c.d. *Section 609*) l'organo d'appello della WTO ha concluso che le linee guida del 1996, per l'attuazione delle misure di conservazione che prevedevano la protezione e la conservazione delle tartarughe marine, non potevano essere giustificate, in quanto implementate, come un'eccezione ambientale, ai sensi dell'art. XX dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio. Sul punto cfr. R.M. WISTHOFF-ITO, *The United States and Shrimp Import Prohibitions: Refusing to Surrender the American Goliath Role*, in *Conservation*, 1999, 247, reperibile nel sito web <http://digitalcommons.law.umaryland.edu/mjil/vol23/iss1/10>. A.H. QURESHI, M.D. EVANS, *Extraterritorial Shrimps, NGOs and the WTO Appellate Body*, in *The International and Comparative Law Quar-*

Le navi che si presume siano coinvolte nella pesca illegale sono inserite nell'elenco pubblicato dall'Unione europea⁽²⁷⁾; un analogo elenco è tenuto per i Paesi non cooperanti⁽²⁸⁾.

terly, vol. 48, n. 1 (Jan., 1999), 199. N.L. WALLACE, *Global Trade and Sustainable Development: Two Steps Forward in the WTO?*, in *The Comparative and International Law Journal of Southern Africa*, vol. 35, n. 2 (July 2002), 250. J. SRIVASTAVA, R. AHUJA, *Shrimp-Turtle Decision in WTO: Economic and Systemic Implication for Developing Countries*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 37, n. 33 (Aug. 2002), 3445. B.S. CHIMNI, *WTO and Environment: Legitimation of Unilateral Trade Sanctions*, in *Economic and Political Weekly*, vol. 37, n. 2 (Jan. 2002), 134. Sulla compatibilità delle misure adottate ai sensi della reg. Ce n. 1005/2008 con il quadro giuridico previsto dal GATT, cfr. M. TSAMENYI, M.A. PALMA, B. MILLIGAN, K. MFODWO, *Final Report Prepared for the Commonwealth Secretariat: Development Impact of the Council Regulation Establishing a European Community System to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing on Commonwealth ACP Member Countries*, s.l., 2008, 61 ss. Sull'impatto delle misure commerciali per contrastare la pesca illegale, cfr. G. HOSCH, *Trade Measures to Combat IUU Fishing: Comparative Analysis of Unilateral and Multilateral Approaches Issue*, Geneve, 2016, 13 ss.

⁽²⁷⁾ Reg. Ce n. 1005/2008, artt. 27 ss.

⁽²⁸⁾ Reg. Ce n. 1005/2008, artt. 32 ss. Il fenomeno delle bandiere di comodo rappresenta uno degli strumenti per l'esercizio della pesca IUU, che ha indotto alcuni Stati come la Norvegia ad adottare specifici provvedimenti interni. Sul punto cfr. G. ANDREONE, *Illegal, Unreported, Unregulated Fishing*, in *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, a cura di G. Tamburelli, Milano, 2006, 124. Sul tema della pesca comunitaria IUU e sulle iniziative intraprese dall'Unione europea per combattere questo fenomeno cfr., *amplius* M.F. ORZAN, *Il ruolo dell'Unione europea nella lotta alla pesca illegale non dichiarata e non regolamentata*, in *La politica marittima comunitaria*, a cura di A. Del Vecchio, Roma, 2009, 143 ss. A livello unionale cfr. inoltre, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, su una nuova strategia comunitaria per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, (COM (2007) 601 *final* del 17 ottobre 2007. In tema cfr., anche, *Establishing a Community System to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, (SEC (2007) 1336) del 17 ottobre 2007. In tema, cfr., infine, la Dichiarazione finale della Conferenza ministeriale per una pesca sostenibile e responsabile nel Mediterraneo adottata al termine della conferenza svoltasi a Venezia tra il 25 e 26 novembre del 2003. Il tema delle strategie da adottare per combattere la pesca IUU è stato affrontato nel corso della Conferenza ministeriale svoltasi a Lisbona il 29 ottobre 2007, in occasione della quale è stata prodotta una dichiarazione articolata in dodici punti in cui sono state enucleate le azioni da intraprendere, nell'ambito dell'Unione europea, per combattere la pesca IUU. Si tratta della Dichiarazione: *What Strategy to Combat International Trade of Fisheries Products Stemming from IUU Fishing?* Sull'impatto ottenuto dall'UE nell'usare il proprio potere normativo e di mercato per influenzare le strategie normative e le strutture di governo della pesca del tonno delle isole del Pacifico dell'Oceano Pacifico occidentale. A.M.M. MILLER, S.R. BUSH, A.P.J. MOL, *Power Europe: EU and the Illegal, Unreported and Unregulated Tuna Fisheries Regulation*, cit. 138 ss.

Il reg. Ce n. 1005/2008 prevede, altresì, che l'Unione europea possa prendere provvedimenti contro gli Stati che in qualche modo agevolano e non contrastano l'attività di pesca illegale. Questo persegue le infrazioni gravi⁽²⁹⁾ commesse nel territorio degli Stati membri o nelle acque marittime soggette alla loro sovranità o giurisdizione; quelle poste in essere da pescherecci o da cittadini dell'Unione e, infine, quelle scoperte nel territorio o nelle acque unionali commesse in alto mare o sotto la giurisdizione di un Paese terzo che non siano state sanzionate. Il reg. Ce n. 1005/2008 prevede, altresì, che le infrazioni gravi siano sanzionate in modo proporzionato al valore economico delle catture, di tal che i trasgressori siano effettivamente privati di qualsiasi profitto⁽³⁰⁾. Attualmente, il regolamento in questione è interessato da un processo di revisione diretto a modificare, in generale, il regime di controllo della pesca. Infatti, la proposta di modifica del regolamento sul controllo, di cui alla COM(2018)368 *final* del 30 maggio 2018, prevede la revisione del regime delle certificazioni delle catture disciplinato nel capo III del reg. Ce n. 1005/2008. Segnatamente è prevista la creazione di una banca dati per la gestione dei certificati di cattura finalizzata a ridurre il rischio delle importazioni fraudolente. Inoltre, è previsto l'allineamento alle nuove disposizioni del reg. Ce n. 1224/2009 della disciplina delle ispezioni; dei pescherecci dediti alla pesca IUU e delle procedure e misure di esecuzione incluse le infrazioni gravi, di cui si dirà in avanti⁽³¹⁾.

L'impegno dell'Unione europea nel contrastare la pesca illegale, anche per il tramite dell'Agenzia europea di controllo della pesca (EFCA)⁽³²⁾ è, tra l'altro, sancito nell'art. 30 del reg. Ue n. 1380/2013, sulla politica comune della pesca, il quale prevede la collaborazione dell'Unione europea con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali che operano nel settore della pesca, incluse le organizzazioni regionali di gestione della pesca, per contrastare la pesca illegale e assicurare l'osservanza delle misure adottate da tali organizzazioni.

⁽²⁹⁾ La nuova formulazione dell'art. 42 del reg. Ce n. 1005/2008, di cui alla proposta di modifica COM(2018)368 *final* del 30 maggio 2018, per quanto riguarda la definizione d'infrazione grave rinvia all'art. 90, reg. Ce n. 1224/2009.

⁽³⁰⁾ Reg. Ce n. 1005/2008, 46.

⁽³¹⁾ La proposta prevede l'aggiunta al reg. Ce n. 1005/2008, degli articoli dal 12 *bis* al 12 *sexies* e dell'art. 42 *bis* e la modifica degli articoli 2, 3, 11, 27, 42, 43, 44 e 47.

⁽³²⁾ *Infra*, cap. V, § 10.