

Sezione terza

La gestione del settore: istituzioni, legislazione e politiche di gestione



Capitolo 7

La pesca italiana nel contesto macroregionale



7.1 Trattati e istituzioni internazionali in materia di pesca

Scovazzi T.

Il principio dello sviluppo sostenibile applicato alla pesca

Negli ultimi anni, la regolamentazione internazionale della pesca marina (denominata anche sfruttamento delle risorse biologiche o viventi marine) è stata sempre più spesso collegata al principio dello sviluppo sostenibile, che caratterizza il diritto internazionale dell'ambiente, soprattutto per quanto concerne l'uso delle risorse naturali. Secondo tale principio, come esso è enunciato nella dichiarazione della Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo (Rio de Janeiro, 1992), la protezione dell'ambiente costituisce una parte integrante del processo di sviluppo e non può venire considerata separatamente da esso (principio 4). Il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze economiche e ambientali delle generazioni presenti e di quelle future (principio 3). Come si può constatare, il bilanciamento di due diverse esigenze, che potrebbero risultare in conflitto tra di loro, va visto anche in relazione alle generazioni future, che hanno il diritto di ricevere in eredità un capitale ecologico non peggiore di quello che i nostri predecessori ci hanno trasmesso (cosiddetta equità intergenerazionale).

Studi scientifici hanno da tempo documentato che, aumentando le attività, cresce il rendimento di una zona di pesca fino al momento in cui viene raggiunto il punto massimo sostenibile, al di là del quale a un incremento dello sforzo di pesca corrisponde una riduzione del rendimento complessivo, venendosi a eccedere la capacità di riproduzione naturale delle specie. Se applicato alla pesca, il principio dello sviluppo sostenibile richiede che le attività di sfruttamento abbiano un impatto reversibile sulle risorse biologiche che ne sono oggetto, in modo che la capacità di riproduzione delle specie o dei banchi oggetto di sfruttamento non sia pregiudicata e che, più in generale, l'integrità dell'ambiente marino non sia compromessa (cosa che avverrebbe anche nel caso in cui lo sfruttamento di una specie avesse una ripercussione disastrosa su di un'altra specie, che non è oggetto di pesca, ma che è predatrice della prima)¹.

Significativo al riguardo, pur senza avere carattere obbligatorio, è il Codice di condotta per la pesca responsabile, adottato dalla FAO (Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura) il 31 ottobre 1995. Il Codice enuncia i criteri di comportamento per una gestione delle risorse compatibile con il rispetto degli ecosistemi e della biodiversità. Particolarmente importante è l'estensione anche al settore della pesca del principio (o approccio) precauzionale, che fornisce un criterio di condotta nelle situazioni in cui non vi sia certezza scientifica sulle conseguenze di una determinata attività. Secondo il codice di condotta, "gli Stati e le organizzazioni sottoregionali e regionali di gestione della pesca dovrebbero applicare un approccio precauzionale, che si estende alla conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse viventi acquatiche, al fine di proteggere tali risorse e di preservare l'ambiente acquatico, tenendo conto della migliore conoscenza scientifica disponibile. L'assenza di adeguate informazioni scientifiche non dovrebbe essere usata come un motivo per

¹ L'intero capitolo 17 dell'Agenda 21, il programma d'azione adottato dalla Conferenza di Rio, è dedicato al tema "protezione degli oceani, di tutti i tipi di mari, compresi i mari chiusi e semi-chiusi e le aree costiere, e alla protezione, uso razionale e sviluppo delle loro risorse viventi". L'impegno degli Stati verso lo sviluppo sostenibile è stato successivamente ribadito nella dichiarazione e nel piano di attuazione adottati dal Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile, tenutosi a Johannesburg nel 2002.

ritardare o omettere l'adozione di misure per la conservazione delle specie oggetto di pesca, delle specie associate o dipendenti, delle specie non oggetto di pesca e del loro ambiente" (punto 6.5). Sta di fatto che il tema della pesca è emblematico delle difficoltà che il principio dello sviluppo sostenibile e gli altri principi generali del diritto dell'ambiente incontrano, al momento della loro attuazione concreta. Benché i problemi della gestione delle risorse siano ampiamente conosciuti e vari strumenti internazionali siano stati già adottati, non si è potuto impedire che diverse specie siano sottoposte a uno sfruttamento eccessivo e che molte attività di pesca siano divenute economicamente inefficienti, con grave pregiudizio sia per il mantenimento di habitat ed ecosistemi, in particolare gli ecosistemi marini vulnerabili (monti sottomarini, soffioni idrotermali, coralli d'acqua fredda e altri), sia per le esigenze della sicurezza alimentare. Diversi fattori chiave, quali la mancanza della volontà politica di effettuare difficili adeguamenti, particolarmente riguardo all'accesso alle risorse e ai diritti di pesca, la persistenza di sussidi diretti o indiretti, la mancanza di controllo delle flotte da parte degli Stati di bandiera, la resistenza ai cambiamenti da parte dell'industria di pesca, la mancata partecipazione delle comunità di pesca tradizionale al processo decisionale, l'uso protratto di strumenti o pratiche di pesca distruttivi, come le reti derivanti o la pesca a strascico su determinati fondali, e la mancanza di dati affidabili in tema di catture sono considerati le principali cause di questa situazione. Non a caso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, nelle risoluzioni che essa adotta annualmente in tema di attività di pesca sostenibile, ha invitato gli Stati a impegnarsi per ridurre urgentemente la capacità delle flotte di pesca mondiali a livelli commisurati alla sostenibilità dei banchi di pesci (si veda, da ultimo, il par. 69 della risoluzione 65/38 del 2010). Una volta ricordati gli aspetti generali e problematici della materia, è il caso di prendere in considerazione le norme di diritto internazionale oggi applicabili.

La pesca nella Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, aperta alla firma a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore sul piano internazionale il 16 novembre 1994², è un trattato di imponenti dimensioni (320 articoli e 9 allegati), che regola pressoché tutti gli aspetti del diritto internazionale del mare. Il regime della pesca previsto dalla CNUDM varia in relazione alla condizione giuridica delle acque dove essa è praticata.

La pesca nel mare territoriale e nelle acque interne

Nel mare territoriale, che non può estendersi oltre le 12 miglia nautiche dalle linee di base, e nelle acque marittime interne, cioè le acque situate al di qua delle linee di base³, lo Stato costiero esercita diritti sovrani circa lo sfruttamento delle risorse biologiche, senza essere tenuto ad ammettere attività di pesca da parte di navi straniere. Nell'esercizio del diritto di passaggio inoffensivo, le navi straniere devono, tra l'altro, conformarsi alle norme adottate dallo Stato costiero in materia di pesca (art. 21, par. 1, e).

² Qui di seguito: CNUDM. Attualmente (settembre 2011) la CNUDM vincola 162 parti, compresa un'organizzazione internazionale (l'Unione europea). L'Italia ha depositato il proprio strumento di ratifica il 13 gennaio 1995 in base ad autorizzazione data con la legge 2 dicembre 1994, n. 689 (Gazzetta Ufficiale suppl. al n. 295 del 19 dicembre 1994). La CNUDM è entrata in vigore per l'Italia il 12 febbraio 1995.

³ La linea di base normale del mare territoriale è la linea di bassa marea (art. 5). Tuttavia, in determinati casi (costa profondamente frastagliata o fiancheggiata da una schiera di isole, baie, foci di fiumi, Stati arcipelago), lo Stato costiero può misurare il mare territoriale a partire da linee di base diritte, che collegano punti situati sulla costa o sulle isole.

La pesca nella zona economica esclusiva

La CNUDM prevede che lo Stato costiero possa istituire una zona economica esclusiva, la cui ampiezza non deve eccedere le 200 m.n. dalle linee di base del mare territoriale. Entro tale zona lo Stato costiero è titolare di diritti per quanto riguarda determinate materie, tra le quali anche l'esplorazione, lo sfruttamento, la conservazione e la gestione delle risorse naturali, sia biologiche sia minerali delle acque e del fondo marino, la protezione dell'ambiente marino, la ricerca scientifica (art. 56, par. 1).

In linea di principio, il regime previsto dalla CNUDM in materia di pesca nella zona economica segue un modello di esclusivismo attenuato che, pur lasciando allo Stato costiero un ruolo prevalente su quello di altri Stati, persegue anche l'obiettivo di impedire che risorse alimentari vadano perdute in mancanza di una loro utilizzazione ottimale. Lo Stato costiero fissa il volume ammissibile delle catture e, tenuto conto dei dati scientifici più affidabili di cui dispone, prende le misure appropriate di conservazione e di gestione per evitare che il mantenimento delle risorse sia compromesso da uno sfruttamento eccessivo (art. 61). Lo Stato costiero, che deve perseguire l'obiettivo dello sfruttamento ottimale delle risorse, determina la propria capacità di sfruttamento. Qualora tale capacità sia inferiore al volume ammissibile delle catture ed esista pertanto una quota residua, lo Stato costiero concede ad altri Stati, per mezzo di accordi o di altre intese, l'accesso al volume di catture residuo (art. 62). Al momento di accordare l'accesso ad altri Stati, lo Stato costiero tiene conto di una serie di fattori pertinenti, fra i quali: l'importanza che le risorse biologiche della zona presentano per la sua economia e per i suoi altri interessi nazionali, i diritti degli Stati privi di litorale o geograficamente svantaggiati della regione⁴, le esigenze degli Stati in via di sviluppo della regione o della sottoregione in relazione allo sfruttamento di una parte della quota residua, la necessità di ridurre al minimo le perturbazioni economiche negli Stati i cui cittadini praticano abitualmente la pesca nella zona o che hanno molto contribuito alla ricerca e alla identificazione dei banchi.

Gli Stati ammessi alla pesca nella zona economica altrui devono conformarsi alle misure di conservazione e alle altre condizioni fissate dalle norme dello Stato costiero. La CNUDM precisa che tali norme possono riguardare varie materie, fra le quali: il rilascio di autorizzazioni ai pescatori o alle navi dietro pagamento di diritti o di ogni altra contropartita che, nel caso di Paesi costieri in via di sviluppo, può consistere in un contributo adeguato al finanziamento, alle attrezzature e allo sviluppo tecnico dell'industria di pesca; la determinazione delle specie la cui cattura è autorizzata, delle quote e delle altre condizioni; la trasmissione d'informazioni e dati statistici; lo svolgimento di programmi di ricerca; l'imbarco di osservatori o apprendisti; lo scarico della totalità o di una parte delle catture nei porti dello Stato costiero; la creazione d'impresе congiunte (*joint ventures*) o altre forme di cooperazione; il trasferimento di tecnologie nel settore della pesca.

Lo Stato costiero può prendere tutte le misure necessarie per assicurare il rispetto delle norme che ha adottato conformemente alla CNUDM, compresi l'arresto di navi, l'ispezione, il sequestro e la proposizione di azioni giudiziarie. Esso deve però procedere senza indugio alla revoca del sequestro di una nave e alla liberazione del suo equipaggio, se una cauzione o un'altra garanzia sufficiente è stata fornita. Le sanzioni per le infrazioni alle norme sulla pesca nella zona economica non possono comprendere l'imprigionamento o altre forme di pene corporali (art. 73).

In aggiunta al regime ordinario della pesca nella zona economica, altre disposizioni della CNUDM riguardano la pesca di specie che, per le loro caratteristiche naturali, sfuggono a una rigida

⁴ L'art. 70 della CNUDM definisce che cosa s'intende per "Stati geograficamente svantaggiati".

disciplina spaziale. Si tratta delle specie dette transzonali (*straddling stocks*), che si trovano nello stesso tempo nelle zone economiche di più Stati o in una zona economica e in un settore di alto mare adiacente alla stessa, dei grandi migratori (come i tonni), dei mammiferi marini, delle specie anadrome e catadrome (vale a dire delle specie, come i salmoni e le anguille, che trascorrono il loro ciclo vitale in parte in mare e in parte in acque dolci o salmastre). Le specie sedentarie, cioè gli organismi che, al momento in cui sono raccolti, sono o immobili sul fondo del mare o sono incapaci di spostarsi, se non restando in costante contatto fisico con il fondo, sono sottoposte ai diritti sovrani degli Stati sulla cui piattaforma continentale esse si trovano⁵.

La zona economica esclusiva corrisponde oggi al diritto internazionale consuetudinario, essendo numerosi gli Stati che hanno esercitato il diritto di istituire una tale zona (o una zona di pesca, ove essi regolamentano soltanto questa materia). Benché sia, in questa sede, impossibile procedere ad analisi dettagliate delle varie legislazioni nazionali, l'impressione generale è che molti Paesi costieri intendano i loro diritti in modo più ampio di quanto lo schema della CNUDM consentirebbe. Il bilanciamento fra i diritti dello Stato costiero e quelli degli altri Stati all'accesso alle risorse, che pure sono previsti nella CNUDM, appare oggi, sul piano della pratica internazionale, alterato nel caso di legislazioni nazionali, che vedono lo Stato costiero come unico protagonista delle decisioni relative allo sfruttamento delle risorse biologiche della zona economica esclusiva. Una simile tendenza, per quanto discutibile essa possa apparire, si avvantaggia però di alcune disposizioni della CNUDM stessa, come l'art. 297, par. 3 a, che prevede che lo Stato costiero non sia tenuto a sottoporre a una procedura di soluzione obbligatoria le controversie relative ai suoi diritti sovrani sulle risorse biologiche, ivi compresi i suoi poteri discrezionali di determinare le catture ammissibili, la sua capacità di sfruttamento, l'assegnazione di quote eccedenti ad altri Stati e i termini e le condizioni stabiliti nella propria legislazione sulla conservazione e gestione delle risorse.

Va anche detto che diversi Stati, soprattutto tra i Paesi costieri in via di sviluppo, non dispongono dei mezzi finanziari e tecnologici per determinare, tramite le necessarie attività di ricerca scientifica, quale sia il volume ammissibile delle catture. Questi Stati procedono pertanto empiricamente ad accordare, dietro corrispettivo, un certo numero di licenze di pesca agli Stati terzi, riducendo progressivamente il numero di tali licenze, in corrispondenza con l'aumento della loro capacità di sfruttare direttamente le risorse della propria zona economica esclusiva. Ma, proprio a causa dell'assenza di dati scientifici sufficientemente affidabili sui quali basare le decisioni relative all'ammontare delle catture, non vi è in questo modo certezza che l'obiettivo della conservazione delle risorse possa essere realizzato.

La pesca in alto mare

Al di là della zona economica esclusiva, si trova l'alto mare, nel quale vale il principio della libertà di pesca a vantaggio delle navi di tutti gli Stati. Tuttavia, la libertà di pesca in alto mare non è assoluta, ma risulta condizionata dall'obbligo di tutti gli Stati di prendere le misure, applicabili alle navi che battono la loro bandiera, che siano necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche e di cooperare con altri Stati nell'adozione di tali misure (art. 117 e 118 della CNUDM). Un tipico esempio di cooperazione è dato dall'istituzione, tramite un apposito trattato concluso dagli Stati interessati alla pesca, di un'organizzazione regionale o sotto-regionale incaricata di adottare le misure di conservazione delle risorse. Molte organizzazioni di questo tipo sono state

⁵ La piattaforma continentale, come definita dall'art. 76 della CNUDM, comprende i fondi marini entro il limite esterno del margine continentale o fino a 200 miglia nautiche dalla linea di base del mare territoriale.

create con appositi trattati, come, per fare solo qualche esempio, la Commissione Generale di Pesca per il Mediterraneo (GFCM; accordo del 1949), l'Organizzazione per la Pesca nell'Atlantico Nord-occidentale (NAFO; convenzione del 1978), la Commissione per la Conservazione delle Risorse Viventi Marine Antartiche (CCAMLR; convenzione del 1980), la Commissione per la Pesca nell'Atlantico Nord-orientale (NEAFC; convenzione del 1980), l'Organizzazione per la Pesca nell'Atlantico Sud-orientale (SEAFO; convenzione del 2001). Negli ultimi tempi, nuovi organismi di pesca saranno istituiti quando entreranno in vigore l'Accordo per la Pesca nell'Oceano Indiano del Sud (adottato nel 2007) e la Convenzione sulla conservazione e la gestione delle risorse di pesca dell'alto mare nell'Oceano Pacifico del Sud (adottata nel 2009).

Nonostante tutti i suoi meriti, un obbligo di cooperazione mantiene un carattere procedurale e non può essere esteso fino alla sua trasformazione in un obbligo di concludere un accordo con gli altri Stati interessati. In termini generali, l'obbligo di cooperare implica un dovere di comportarsi in buona fede, dovendo ogni Stato essere disponibile a partecipare a negoziati e a tener conto delle esigenze degli altri Stati interessati. Gli aspetti sostanziali del comportamento tenuto da uno Stato prevalgono su quelli formali, poichè, come è stato rilevato nel 1969 dalla Corte Internazionale di Giustizia, "le parti sono obbligate a entrare in un negoziato con l'intenzione di arrivare a un accordo e non già a esperire una procedura meramente formale (...); esse sono obbligate a comportarsi in modo che i negoziati abbiano un senso, il che non si verifica, se l'una o l'altra di esse insiste sulla propria posizione, senza contemplare alcuna modifica"⁶. Secondo una sentenza arbitrale resa nel 1957, gli obblighi di negoziare un accordo assumono varie forme, come pure varie forme possono assumere le violazioni dell'obbligo di comportarsi in buona fede, quali l'ingiustificata interruzione delle discussioni, il ritardo anormale, il mancato rispetto delle procedure concordate, il sistematico rifiuto di prendere in considerazione le proposte non conformi ai propri interessi e, più in generale, le violazioni delle regole della buona fede⁷.

In una sentenza del 1974, che riguardava una controversia in materia di pesca, la Corte Internazionale di Giustizia si soffermò sull'obbligo delle parti interessate di cooperare per la conservazione delle specie oggetto di pesca in alto mare, concludendo che "uno dei progressi del diritto internazionale del mare, dovuto all'intensificazione della pesca, è il fatto che il precedente trattamento alla *laissez-faire* delle risorse viventi marine dell'alto mare sia stato sostituito dal riconoscimento dell'obbligo di avere il dovuto riguardo per i diritti degli altri Stati e per le esigenze della conservazione a beneficio di tutti. Di conseguenza, entrambe le parti hanno l'obbligo di mantenere sotto controllo le risorse di pesca delle acque in contestazione e di esaminare insieme, alla luce di informazioni scientifiche e di altre informazioni disponibili, le misure richieste per la conservazione, lo sviluppo e l'equo sfruttamento di tali risorse"⁸.

I dati di fatto dimostrano, però, che la pesca in alto mare ha sempre determinato complessi problemi, legati alla difficoltà di istituire un regime unitario e coerente, soprattutto qualora esistano attività condotte da navi di Stati che non intendono divenire parti di specifici trattati. Poiché un trattato può creare diritti e obblighi solo per le parti, è frequente il caso che le misure di conservazione delle risorse e di autolimitazione nelle catture adottate dagli Stati parte di un trattato siano vanificate dalle attività delle navi battenti la bandiera di Stati terzi, che si avvantaggiano dei

⁶ Sentenza del 20 febbraio 1969 nel caso della *Piattaforma continentale del Mare del Nord* (International Court of Justice, *Reports of Judgments, Advisory Opinions, Orders*, 1969, p. 47).

⁷ Sentenza del 16 novembre 1957 nel caso del *Lago Lanoux* (*International Law Reports*, 1957, p. 128).

⁸ Sentenza del 25 luglio 1974 nel caso della *Giurisdizione sulle zone di pesca, Regno Unito c. Islanda* (International Court of Justice, *Reports cit.*, 1974, par. 72).

benefici di tali misure, senza sopportarne i relativi oneri e che pretendono di invocare a proprio vantaggio il “dogma” della libertà dell’alto mare, basato sull’esclusiva giurisdizione dello Stato di bandiera di una nave. La possibilità che i pescherecci utilizzino la bandiera di Stati che non esercitano alcun effettivo controllo sulle navi da essi registrate (cosiddette bandiere ombra) moltiplica il rischio che in alto mare vengano svolte attività di pesca distruttive per la conservazione delle risorse (cosiddetta pesca INN, cioè illegale, non dichiarata o non regolamentata)⁹.

I recenti trattati multilaterali per la pesca in alto mare

Dopo l’adozione della CNUDM sono stati conclusi tre importanti trattati multilaterali che cercano di far fronte ai problemi posti dalla pesca in alto mare.

Su iniziativa della FAO, è stato aperto alla firma, a Roma nel 1993, l’Accordo per promuovere l’osservanza delle misure internazionali di conservazione e gestione da parte delle navi da pesca in alto mare¹⁰. L’accordo del 1993 si propone due obiettivi: specificare gli obblighi degli Stati circa le attività di pesca in alto mare da parte di navi che battono la loro bandiera, ivi compreso l’obbligo di autorizzare tali attività, e rafforzare la cooperazione internazionale e la trasparenza tramite la raccolta e lo scambio di informazioni sulla pesca in alto mare.

Il concetto fondamentale, introdotto dall’accordo del 1993, è la responsabilità dello Stato di bandiera (art. III). Gli Stati parte devono prendere le misure necessarie per assicurare che le navi da pesca, autorizzate a battere la loro bandiera, non esercitino alcuna attività suscettibile di compromettere l’efficacia di misure internazionali di conservazione e di gestione. In particolare, uno Stato parte non deve permettere che una nave battente la sua bandiera peschi in alto mare, se non sulla base di una previa autorizzazione e in conformità alle condizioni della stessa, e deve esercitare effettivamente le sue responsabilità nei confronti di tale nave. Specifiche misure sono introdotte contro il fenomeno del cambiamento di bandiera, essendo previsto che, salvo determinate eccezioni, le parti non possono dare autorizzazioni di pesca in alto mare alle navi che siano state in precedenza registrate nel territorio di un altro Stato e che abbiano compromesso l’efficacia di misure internazionali di conservazione e di gestione. Le parti si impegnano altresì a prendere misure nei confronti delle navi battenti la loro bandiera, che abbiano violato le disposizioni dell’accordo, adottando sanzioni di una gravità sufficiente per garantire l’osservanza dell’accordo e privare i contravventori dei benefici delle loro attività illegali. Le parti devono anche tenere uno schedario di tutte le navi da pesca autorizzate a battere la loro bandiera e a pescare in alto mare (art. IV) e fornire alla FAO un’ampia serie di informazioni sulle caratteristiche di tali navi e delle loro attività, ivi comprese informazioni sui ritiri delle autorizzazioni di pesca, le dismissioni di bandiera, le attività illecite e le sanzioni adottate (art. V). Queste informazioni sono diffuse dalla FAO a tutte le parti.

L’accordo del 1993 intende attribuire un più preciso contenuto al generale obbligo di cooperazione intercorrente tra gli Stati che praticano la pesca in alto mare. Viene così rafforzata la conclusione che la responsabilità di un illecito internazionale ricade sullo Stato che persistentemente tolleri che le navi battenti la sua bandiera pregiudichino le misure di conservazione delle risorse biologiche dell’alto mare. Si tratta di una significativa, e pienamente giustificabile, menomazione del dogma della libertà di pesca in alto mare.

Diretto ad affrontare altre questioni legate alla pesca in alto mare è l’accordo per l’applicazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare, relative alla conservazione e alla gestione dei banchi di pesci, che si trovano sia al di qua che al di là delle zone

⁹ Dall’espressione inglese *illegal, unreported and unregulated fishing*.

¹⁰ L’accordo è entrato in vigore l’11 settembre 2003.

sottoposte a giurisdizione nazionale e delle specie di pesci altamente migratrici. Detto accordo si è concluso per iniziativa delle Nazioni Unite a New York nel 1995 ed è entrato in vigore l'11 dicembre 2001¹¹. In questo caso, sono affrontati i problemi posti dalle specie che, a causa delle loro migrazioni naturali, non rispettano le frontiere stabilite dall'uomo in mare.

L'accordo del 1995 prevede un'ampia serie di obblighi di cooperazione a carico sia degli Stati costieri che degli Stati che pescano in alto mare. Tra questi obblighi vi sono l'adozione di misure per la gestione sostenibile a lungo termine delle specie pescate e la loro utilizzazione ottimale, l'applicazione del principio precauzionale (che è dettagliatamente definito nell'art. 6 dell'accordo) alle attività di pesca, la riduzione al minimo degli impatti negativi sulle specie associate o dipendenti, la protezione della biodiversità, la presa in considerazione degli interessi della pesca artigianale e di sussistenza.

Significative sono le disposizioni dell'accordo del 1995 che si propongono di dare un contenuto concreto all'altrimenti generico obbligo di cooperazione tra Stati interessati alle stesse attività di pesca. Gli Stati costieri e gli Stati che pescano in alto mare devono cercare di raggiungere, direttamente o tramite organizzazioni regionali o sottoregionali, un accordo sulle misure necessarie per la conservazione delle risorse. Al fine di tutelare la situazione dello Stato costiero, è previsto che vi debba essere compatibilità tra le misure stabilite per l'alto mare e quelle adottate per le aree rientranti nella giurisdizione nazionale, così da assicurare la conservazione e gestione coerenti delle specie. Se un accordo non può essere raggiunto entro un ragionevole periodo di tempo, ciascuno degli Stati interessati può ricorrere alle procedure per la soluzione delle controversie previste dalla parte VIII dell'accordo del 1995.

Altrettanto significative sono le disposizioni che intendono rafforzare il ruolo delle organizzazioni intergovernative di pesca regionali o sottoregionali. Da un lato, la partecipazione a tali organizzazioni deve essere aperta, senza discriminazioni di trattamento, a tutti gli Stati che abbiano un reale interesse per le attività di pesca in questione. Dall'altro lato, è previsto che soltanto gli Stati, che siano parte di una delle organizzazioni o che accettino di applicare le misure di conservazione e di gestione da essa decise, possano avere accesso alle risorse biologiche cui le misure si applicano¹². Si tratta di un'altra menomazione, anch'essa pienamente giustificabile, al dogma della libertà di pesca in alto mare. L'idea è che, in materia di pesca, l'alto mare non deve essere confuso con uno spazio di *laissez-faire*, caratterizzato da problemi di "pesca non regolamentata, attrezzature sovradimensionate, dimensioni eccessive delle flotte, pratica di cambiamenti di bandiera per sfuggire ai controlli, attrezzature di pesca insufficientemente selettive, basi di dati inaffidabili e insufficienza di cooperazione tra gli Stati" (per riprendere il preambolo dell'accordo del 1995). Al contrario, l'alto mare è uno spazio dove si applica il principio dello sfruttamento sostenibile delle risorse, con la conseguenza che gli Stati, che tollerano che le navi battenti la loro bandiera pregiudichino le misure di conservazione delle risorse adottate sul piano internazionale, possono venire esclusi dalle attività di pesca.

Più recente è l'Accordo sulle misure dello Stato del porto per prevenire, contrastare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, adottato nel 2009 per iniziativa della FAO (non ancora entrato in vigore). Al fine di combattere la pesca INN, gli Stati parte si obbligano a richiedere alle navi da pesca, che entrano nei loro porti, un certo numero di informazioni,

¹¹ Attualmente (settembre 2011) l'accordo vincola 78 parti, compresa l'Unione europea.

¹² Oltre che allo Stato di bandiera, l'accordo del 1995 attribuisce poteri in tema di controllo anche allo Stato del porto, alle altre parti dell'accordo e alle organizzazioni regionali di pesca, che possono arrestare, abbordare e ispezionare i pescherecci in alto mare (art. 21).

specificate in un allegato all'accordo e utili per decidere se la nave pratica la pesca INN e, di conseguenza, possa essere autorizzata o meno all'approdo. Un rifiuto di autorizzazione all'approdo è comunicato allo Stato di bandiera, agli Stati costieri interessati, alle organizzazioni regionali di gestione della pesca e ad altre organizzazioni internazionali. Se vi è prova sufficiente che la nave ha praticato la pesca INN, ad esempio se essa è già iscritta in un'apposita lista tenuta da un'organizzazione regionale di gestione della pesca, l'accesso ai porti può essere vietato, senza che vi sia la necessità di una previa richiesta d'informazioni. In determinati casi, previsti nell'art. 11, può essere vietato a una nave da pesca che ha avuto accesso al porto di sbarcare, trasbordare, confezionare o trasformare il pesce o di usare di servizi portuali, come il rifornimento di carburante o di vettovaglie. È previsto anche l'obbligo degli Stati parte di effettuare ogni anno un numero di ispezioni alle navi da pesca attraccate ai loro porti che sia sufficiente a raggiungere gli obiettivi dell'accordo, secondo l'ordine di priorità indicato nell'art. 12 e le modalità stabilite nell'art. 13. Gli Stati parte che hanno dato la loro bandiera alle navi da pesca devono cooperare con gli Stati del porto.

I recenti sviluppi della competenza dell'Unione europea in materia di pesca

Un importante elemento del quadro complessivo del regime internazionale della pesca è dato dal ruolo svolto dall'Unione europea. Il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Roma, 1957, più volte in seguito modificato) attribuisce a questa organizzazione internazionale una competenza esclusiva in materia di "conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca" (art. 3, par. 1 *d*). L'art. 38, par. 1. include i prodotti della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con i prodotti della pesca, tra i prodotti agricoli, per i quali è prevista la realizzazione di un mercato comune. Su questa base e con l'appoggio della giurisprudenza della sua Corte di Giustizia, l'Unione europea ha progressivamente sviluppato una politica di pesca che si è articolata in vari settori e comprende un ampio numero di misure relative alla conservazione, gestione e sfruttamento delle risorse, al contenimento dell'impatto ambientale della pesca, alle condizioni di accesso alle acque e alle risorse, alla politica strutturale e alla gestione della capacità della flotta, al controllo e all'esecuzione delle misure adottate, all'acquacoltura, all'organizzazione comune dei mercati e alle relazioni internazionali.

Sul piano internazionale, l'ambito della competenza dell'Unione in materia di pesca è stato così definito dall'Unione stessa¹³ al momento del deposito del suo strumento di conferma formale della CNUDM (1° aprile 1998): "La Comunità precisa che i suoi Stati membri le hanno trasferito una competenza riguardo alla conservazione e gestione delle risorse di pesca marine. Pertanto, nel campo della pesca marina, spetta alla Comunità di adottare le norme e regole appropriate (che sono attuate dagli Stati membri) e, nei limiti della sua competenza, di concludere impegni internazionali con Stati terzi o organizzazioni internazionali competenti. Questa competenza si applica alle acque rientranti nella giurisdizione di pesca nazionale e all'alto mare. Tuttavia, riguardo le misure relative all'esercizio della giurisdizione sulle navi, l'attribuzione della bandiera, la registrazione delle navi e l'attuazione di sanzioni penali e amministrative, la competenza rimane attribuita agli Stati membri, nel rispetto del diritto comunitario (...). In materia di zone di pesca, per un certo numero di materie che non concernono direttamente la conservazione e la gestione delle risorse

¹³ All'epoca chiamata Comunità Europea.

di pesca marine, per esempio in tema sviluppo della ricerca e della tecnologia e di cooperazione per lo sviluppo, vi è una competenza condivisa”.

Un importante rafforzamento della politica di pesca dell'Unione europea si è avuto con l'adozione del reg. (CE) 1005/2008 del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, e del reg. (CE) 1224/2009 del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

Il reg. (CE) 1005/2008 si fonda su di un'ampia nozione di pesca INN:

“Si presume che un peschereccio sia impegnato nella pesca INN se risulta che, in violazione delle misure di conservazione e di gestione applicabili nella zona in cui ha esercitato tali attività:

- a) ha pescato senza essere in possesso di una licenza, di un'autorizzazione o di un permesso in corso di validità, rilasciato dallo Stato di bandiera o dallo Stato costiero competente; oppure
- b) non ha rispettato gli obblighi in materia di registrazione e dichiarazione dei dati relativi alle catture o dei dati connessi, compresi i dati da trasmettere attraverso il sistema di controllo dei pescherecci via satellite, o le notifiche preventive di cui all'articolo 6; oppure
- c) ha pescato in una zona di divieto, durante un periodo di divieto, senza disporre di un contingente o dopo aver esaurito il contingente o al di là della profondità consentita; oppure
- d) ha praticato la pesca diretta di uno stock per il quale essa è stata sospesa o vietata, oppure
- e) ha utilizzato attrezzi da pesca non autorizzati o non conformi; oppure
- f) ha falsificato o occultato le sue marcature, la sua identità o la sua immatricolazione; oppure
- g) ha occultato, manomesso o eliminato elementi di prova relativi a un'indagine; oppure
- h) ha ostacolato l'attività dei funzionari nell'esercizio delle loro funzioni di controllo del rispetto delle vigenti misure di conservazione e di gestione o quella degli osservatori nell'esercizio delle loro funzioni di sorveglianza del rispetto delle norme comunitarie applicabili; oppure
- i) ha imbarcato, trasbordato o sbarcato pesci di taglia inferiore alla taglia minima in violazione della normativa in vigore; oppure
- j) ha effettuato trasbordi o partecipato a operazioni di pesca congiunte con pescherecci sorpresi a esercitare pesca INN ai sensi del presente regolamento, in particolare con quelli inclusi nell'elenco comunitario delle navi INN o nell'elenco delle navi INN di un'organizzazione regionale per la pesca, o ha prestato assistenza o rifornito tali navi; oppure
- k) ha esercitato, nella zona di competenza di un'organizzazione regionale per la pesca, attività di pesca non conformi alle misure di conservazione e di gestione di tale organizzazione, o che violano tali misure, e batte bandiera di uno Stato che non è parte di tale organizzazione o non coopera con essa come stabilito da tale organizzazione; oppure
- l) è privo di nazionalità ed è quindi una nave senza bandiera, ai sensi del diritto internazionale” (art. 3, par. 1).

Il regolamento stesso prevede un regime dettagliato di ispezione in porto per i pescherecci di Paesi terzi che approdano nei porti degli Stati membri e fa divieto a quelli che non rispondono ai requisiti fissati nel regolamento stesso di accedere a tali porti, di fruire di servizi portuali e di effettuare operazioni di sbarco o trasbordo, salvo in caso di forza maggiore. Il regolamento stabilisce un elenco comunitario delle navi INN e un elenco dei Paesi terzi non cooperanti e indica le misure che l'Unione europea può prendere nei confronti delle prime e dei secondi. Il regolamento istituisce anche un sistema di certificazione delle catture per l'importazione e l'esportazione dei prodotti della pesca, applicabile sia ai prodotti provenienti da Stati terzi, sia all'esportazione di catture effettuate da pescherecci battenti bandiera di uno Stato membro. Gli Stati membri

devono provvedere affinché le persone fisiche che hanno commesso un'infrazione grave o le persone giuridiche ritenute responsabili di un'infrazione grave siano passibili di sanzioni amministrative effettive, proporzionate e dissuasive. Ad esse si possono aggiungere sanzioni accessorie, come il sequestro o l'immobilizzazione temporanea del peschereccio, la confisca di attrezzi da pesca, di catture o di prodotti della pesca, la sospensione o la revoca dell'autorizzazione di pesca, la riduzione o la revoca dei diritti di pesca, l'esclusione temporanea o permanente dal diritto di ottenere nuovi diritti di pesca, il divieto temporaneo o permanente di fruire di aiuti o sovvenzioni pubbliche, la sospensione o la revoca dello stato di operatore economico riconosciuto. In base al reg. (CE) 1224/2009, gli Stati membri devono utilizzare un sistema di controllo dei pescherecci via satellite al fine di sorvegliare efficacemente le attività di pesca esercitate dai pescherecci battenti la loro bandiera ovunque essi si trovino. Tra le varie misure previste dal regolamento, vi è l'obbligo per i pescherecci di installare a bordo un dispositivo pienamente funzionante che consenta la localizzazione e identificazione automatiche del peschereccio da parte del sistema di controllo grazie alla trasmissione a intervalli regolari di dati relativi alla sua posizione. Gli Stati membri devono applicare un sistema di punti per infrazioni gravi, in base al quale la commissione di un'infrazione alle norme della politica comune della pesca dà luogo all'assegnazione di un numero adeguato di punti al titolare della licenza di pesca. Diversi tipi di misure, come la sospensione o la soppressione di determinati aiuti finanziari dell'Unione o il fermo temporaneo delle attività di pesca interessate dalle carenze riscontrate, sono previste a carico degli Stati membri inadempienti.

La pesca nel Mediterraneo

Le zone di pesca o le zone economiche esclusive istituite da alcuni Stati costieri

La situazione della pesca nel Mediterraneo si presenta oggi particolarmente complessa anche a causa della mancanza di uniformità in tema di zone marittime proclamate dagli Stati costieri.

Alcuni Stati non hanno ancora istituito alcuna zona marittima al di là del mare territoriale.

Cinque Stati hanno proclamato una zona di pesca, cioè una zona *sui generis* entro la quale lo Stato costiero rivendica solo una delle competenze che rientrano nella più ampia nozione di zona economica esclusiva.

Malta rivendica dal 1978 (*Territorial Waters and Contiguous Zone Amendment Act*) una zona di pesca di 25 m.n., ossia 13 m.n. oltre il limite esterno del mare territoriale.

La Tunisia, a partire da un decreto del 26 luglio 1951 poi confermato dalla successiva legislazione (legge n. 63-49 del 30 dicembre 1963 e legge n. 73-49 del 2 agosto 1973), rivendica una zona di pesca delimitata – nel tratto tra Ras Kapoudia e la frontiera con la Libia – secondo la linea della profondità di 50 metri. Un simile criterio batimetrico, più unico che raro nella prassi internazionale, ha nel caso specifico l'effetto di spostare molto verso il largo il limite esterno della zona di pesca, fino ad acque che distano circa 75 m.n. dal territorio tunisino e circa 15 m.n. dall'isola italiana di Lampedusa. Le acque rivendicate dalla Tunisia comprendono tra l'altro il c.d. "Mammellone", una zona particolarmente pescosa, che era tradizionalmente frequentata da pescherecci italiani. Tre successivi accordi bilaterali, tramite i quali l'Italia ha ottenuto diritti di pesca in acque tunisine dietro un corrispettivo finanziario, sono stati conclusi da Italia e Tunisia, rispettivamente il 1° febbraio 1963, il 20 agosto 1971 e il 19 giugno 1976. Secondo tali accordi l'Italia riconosceva "come

zona di pesca riservata ai soli natanti tunisini” la zona delimitata con il criterio batimetrico tunisino sopra indicato. L’ultimo accordo è venuto a scadenza il 19 giugno 1979, senza che sia stato stipulato in seguito alcun altro trattato di pesca tra Italia e Tunisia o tra Unione europea e Tunisia. Con decreto del 25 settembre 1979¹⁴ l’Italia ha definito una “zona di ripopolamento ittico” situata in mare libero, delimitata sulla base dello stesso criterio batimetrico, nella quale è vietato alle navi e ai cittadini italiani di svolgere attività di pesca. Come è facile constatare, sussiste una radicale divergenza circa la condizione giuridica delle acque in questione, poiché esse sono considerate dall’Italia come rientranti nell’alto mare e dalla Tunisia come rientranti nella propria zona di pesca. Con il decreto n. 94-13 del 28 maggio 1994, l’Algeria ha stabilito una zona di pesca ampia 32 m.n. dalla frontiera con il Marocco a Ras Ténés e 52 m.n. da Ras Ténés alla frontiera con la Tunisia. La Spagna ha istituito, con il decreto reale 1315/1997 del 1° agosto 1997, una zona di protezione della pesca delimitata sulla base del criterio dell’equidistanza tra le coste spagnole e le coste opposte o adiacenti dell’Algeria, dell’Italia e della Francia¹⁵.

Nel 2005 la Libia ha stabilito una zona di protezione della pesca, i cui limiti si estendono fino a 62 m.n. dal limite esterno del mare territoriale (decisione del Comitato Generale Popolare n. 37 del 24 febbraio 2005), secondo le coordinate geografiche precisate nella decisione n. 105 del 21 giugno 2005. Alcuni Stati mediterranei hanno istituito o hanno manifestato la loro intenzione di istituire una zona economica esclusiva.

La zona economica esclusiva, creata dal Marocco con la legge n. 1-81 del 18 dicembre 1980, vale indistintamente per tutta l’estensione costiera di questo Stato e quindi, sia per il versante atlantico che per quello mediterraneo.

L’Egitto, al momento di ratificare la CNUDM, ha dichiarato che avrebbe esercitato “fin da questo giorno” (e cioè dal 26 agosto 1983) i diritti attribuitigli dalle disposizioni delle parti V e VI della CNUDM stessa nella sua zona economica esclusiva, situata nel Mar Mediterraneo e nel Mar Rosso. Il codice marittimo della Croazia, adottato il 27 gennaio 1994, contiene una dettagliata regolamentazione della zona economica esclusiva (artt. 33-42). È previsto (art. 1042) che le disposizioni in questione siano applicabili solo dopo che il Parlamento croato abbia deciso di designare detta zona. Il 3 ottobre 2003, con l’applicazione a partire da dodici mesi dopo tale data, il Parlamento ha istituito tale zona, che comprende gli aspetti relativi alla pesca, alla protezione dell’ambiente e alla ricerca scientifica della zona economica esclusiva. Tuttavia, il 3 giugno 2004 il Parlamento croato ha deciso di rinviare, per quanto riguarda gli Stati membri dell’Unione europea, l’applicazione della decisione del 2003.

Con la legge n. 28 del 19 novembre 2003 la Siria ha istituito una zona economica esclusiva.

Cipro ha proclamato una zona economica esclusiva con una legge del 2 aprile 2004.

Nella legge n. 2005-60 del 27 giugno 2005, la Tunisia ha previsto l’istituzione di una zona economica esclusiva. Le modalità per l’attuazione di questa legge devono essere determinate con un decreto che non è stato ancora adottato.

Con la dichiarazione del 27 maggio 2009 e la decisione 31 maggio 2009 n. 260, la Libia ha proclamato una zona economica esclusiva. Il limite esterno della zona è determinato in base ad accordi con gli Stati vicini interessati, che non sono stati ancora conclusi.

Come si può constatare, si sta manifestando in modo sempre più marcato la tendenza verso l’istituzione, anche nel Mediterraneo, di zone di pesca o di zone economiche esclusive. Quando

¹⁴ Il decreto è stato adottato sulla base del decreto del 24 settembre 1979, relativo alla istituzione di zone di tutela delle risorse biologiche nel mare libero.

¹⁵ La zona di pesca non riguarda il tratto di costa spagnola che fronteggia la costa del Marocco.

la tendenza sarà completata¹⁶, l'alto mare sparirà dal Mediterraneo, dato che non esiste in questo mare semi-chiuso alcun punto che disti più di 200 m.n. dalla terra o isola più vicina. Tuttavia, l'esistenza di problemi di confine, in certi casi anche molto complessi, tra Stati adiacenti o fronteggianti e l'esigenza di concludere i relativi accordi di delimitazione non pregiudicano il titolo, ossia il diritto di istituire la zona economica esclusiva, che spetta a qualsiasi Stato costiero. Anzi, proprio la creazione di zone economiche esclusive può essere un modo per fronteggiare i già ricordati problemi della pesca in alto mare¹⁷, in particolare il rischio di esaurimento delle risorse a causa di attività di pesca INN in acque dove non si esercita la giurisdizione di alcuno Stato. In altri mari chiusi o semi-chiusi, come il Mar Nero, il Mar Baltico o il Mar dei Caraibi, le zone economiche esclusive sono state da tempo proclamate dagli Stati rivieraschi.

Le forme di cooperazione per la pesca nel Mediterraneo

Nonostante la diversificata situazione in tema di zone di giurisdizione nazionale, vi sono oggi due principali forme di cooperazione internazionale per la pesca nel Mediterraneo.

Con il reg. (CE) 1967/06 del Consiglio del 21 dicembre 2006, relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mare Mediterraneo¹⁸, l'Unione europea ha adottato un'ampia gamma di misure applicabili alle acque soggette alla sovranità o alla giurisdizione degli Stati membri e alle attività condotte nel Mediterraneo da pescherecci battenti la bandiera di uno Stato membro. Le misure in questione riguardano le specie e le aree protette, le zone di pesca protette, le pratiche e gli attrezzi di pesca, le taglie minime degli organismi marini, la pesca non commerciale, i piani di gestione, il controllo, le misure per le specie migratorie (soprattutto il pesce spada), le misure per le acque circostanti le isole maltesi.

Al di là dell'ambito dell'Unione europea, che include solo sette tra gli Stati mediterranei, nella regione del Mediterraneo opera, già da tempo, un'organizzazione internazionale specializzata: la Commissione (in precedenza Consiglio) Generale della Pesca per il Mediterraneo (GFCM), istituita con l'accordo del 24 settembre 1949, entrato in vigore il 20 febbraio 1952 ed emendato nel 1963, 1976 e 1997¹⁹. I membri della GFCM sono attualmente 24, ivi compresi uno Stato non mediterraneo (il Giappone) e un'organizzazione internazionale (l'Unione europea).

La GFCM ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo, la conservazione, la gestione razionale e l'utilizzazione ottimale di tutte le risorse marine viventi del Mediterraneo, del Mar Nero e delle acque che li collegano. Riguardo alla pesca di alcune specie migratrici, la GFCM opera in collegamento con la Commissione Internazionale per la Conservazione dei Tonni dell'Atlantico (ICCAT), un'organizzazio-

¹⁶ Nella relazione che accompagna il disegno di legge di ratifica ed esecuzione della CNUMD vi è un accenno all'eventualità dell'istituzione di una zona economica esclusiva anche da parte dell'Italia: "Infine, non si può trascurare che la Convenzione consente anche all'Italia espansioni dei suoi poteri sulle zone marittime adiacenti alle sue coste. In particolare si potrà, quando e dove lo si ritenga opportuno, istituire una zona contigua di 24 miglia nella quale si potranno esercitare anche competenze in materia di protezione del patrimonio archeologico sommerso. Si potrà inoltre – salvo il tracciare i necessari confini con i nostri vicini – pensare all'istituzione di una zona economica, o eventualmente di una zona in cui si eserciterebbero solo alcuni dei poteri previsti per tale zona (per esempio, in tema di protezione dell'ambiente, come si sta facendo nel mare del Nord" (Atti Parlamentari, Senato della Repubblica, XII Legislatura, n. 810, disegno di legge dell'8 settembre 1994, p. 8). Di recente, con il D.P.R. 27 ottobre 2011, n. 209, l'Italia ha dato attuazione alla legge 8 febbraio 2006, n. 61, istituendo una zona di protezione ecologica nelle acque dei mari Ligure e Tirreno. Le zone di protezione ecologica non riguardano però la pesca.

¹⁷ *Supra*, par. 3.

¹⁸ Il regolamento sostituisce il precedente reg. 1626/94 del 27 giugno 1994, che definiva le misure tecniche per la conservazione delle risorse della pesca nel Mediterraneo.

¹⁹ L'accordo istitutivo della GFCM è stato adottato sulla base dell'art. 14 della Costituzione della FAO.

ne internazionale istituita da una convenzione adottata nel 1966, la cui area di competenza comprende tutte le acque dell'Oceano Atlantico, inclusi i mari adiacenti (e quindi anche il Mediterraneo). Con una maggioranza di due terzi degli Stati membri, la GFCM può adottare raccomandazioni sulla conservazione e la gestione razionale delle risorse, relative in particolare ai metodi e agli attrezzi di pesca, alle taglie minime delle specie, alle stagioni di pesca, all'ammontare delle catture e dello sforzo di pesca e alla conseguente ripartizione tra gli Stati membri. Gli Stati membri sono obbligati a dare effetto alle raccomandazioni, che acquisiscono così natura vincolante, a meno che essi presentino un'obiezione entro 120 giorni dalla data della loro notificazione²⁰. Particolarmente significative sono le misure prese per istituire aree vietate alla pesca, al fine di proteggere gli habitat sensibili dell'alto mare, che si applicano alle aree al largo di Capo Santa Maria di Leuca, al largo del Delta del Nilo, al monte sottomarino di Eratostene (Raccomandazione 30/2006/3 del 2006) e al Golfo del Leone (Raccomandazione 33/2009/1 del 2009).

Bibliografia

- Del Vecchio A. (a cura di) (2006) - *La gestión de los recursos marinos y la cooperación internacional*. Quaderni Istituto Italo-Latino Americano, Roma: 202 pp.
- Fioravanti C. (2007) - *Il diritto comunitario della pesca*. Cedam, Padova: 343 pp.
- Leanza U. (a cura di) (1993) - *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel Mare Mediterraneo*. Editoriale Scientifica, Napoli: 295 pp.
- Meseguer Sánchez J.L. (2001) - *Derecho internacional de los ecosistemas marinos*. Editorial Reus, Madrid: 220 pp.
- Sobrino Heredia J.M., López Veiga E.C., Rey Aneiros A. (2010) - *La integración del enfoque ecosistémico en la política pesquera común*. Tirant Lo Blanch, Valencia: 286 pp.
- Spera G. (2010) - *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*. Giappichelli Editore, Torino: 340 pp.
- Tufano M.L. (a cura di) (2009) - *Le zone di pesca: regime, strutture, funzione*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 260 pp.
- Vignes D., Cataldi G., Casado Raigón R. (2000) - *Le droit international de la pêche maritime*. Bruylant, Bruxelles: 616 pp.

7.2 La Commissione Generale per la Pesca nel Mediterraneo (CGPM): obiettivi, struttura e funzionamento

Scour A., Massa F.

A partire dal 1945 la FAO ha organizzato una serie di incontri al fine di definire la propria struttura organizzativa. Nel settembre del 1949, in base all'articolo XIV della Costituzione FAO, è stato istituito il Consiglio Generale della Pesca nel Mediterraneo (il CGPM), che è entrato in vigore il 20 febbraio 1952. Da quel momento i Paesi del Mar Mediterraneo e del Mar Nero hanno avviato una proficua cooperazione, che dura ormai da 60 anni²¹. La CGPM è composta al momento da 24

²⁰ Il fatto che una raccomandazione acquisisca natura vincolante è piuttosto strano dal punto di vista logico e terminologico.

²¹ L'accordo del 1949, nell'ambito del quale è stato istituito il CGPM, negli anni ha subito una serie di modifiche e revisioni, di cui la più importante è senza dubbio l'emendamento del 1997, anno in cui il Consiglio Generale della Pesca del Mediterraneo è divenuto una Commissione. Tuttora suddetto organo è conosciuto e opera come "Commissione Generale della pesca per il Mediterraneo" (CGPM). Inoltre, a partire dal 29 aprile 2004, è divenuto obbligatorio per gli Stati Parte contribuire al funzionamento della CGPM, attraverso un budget autonomo per fornire alla Commissione uno strumento finanziario adeguato ai propri obiettivi. Vedi www.CGPM.org

Paesi membri, compresa l'Unione europea (EU), Albania, Algeria, Bulgaria, Croazia, Cipro, Egitto, Francia, Grecia, Israele, Italia, Giappone, Libano, Libia, Malta, Monaco, Montenegro, Marocco, Romaniaa, Slovenia, Spagna, Siria, Tunisia e Turchia. Essa ha il compito di promuovere lo sviluppo, la gestione razionale, l'utilizzo responsabile e la conservazione delle risorse biologiche marine, oltre allo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura, nel Mediterraneo, nel Mar Nero e nelle acque di collegamento (*connecting waters*)²².

La CGPM, come le altre organizzazioni regionali per la gestione della pesca (Regional Fisheries Management Organizations - RFMOs)²³, svolge il ruolo fondamentale di coordinare l'azione dei propri Stati membri nelle politiche di gestione della pesca a livello regionale, in linea con quanto previsto dal Codice di Condotta per una Pesca Responsabile della FAO (Roma, 1995) e dall'Accordo delle Nazioni Unite sui banchi di pesce (New York, 1995). Conformemente a quanto prevedono tali strumenti per le RFMOs, la CGPM ha la facoltà di adottare raccomandazioni vincolanti per i propri Stati membri relativamente alla propria area di competenza.

Obiettivi e funzione della CGPM

Gli obiettivi della CGPM, giova richiamarli, sono quelli della promozione, dello sviluppo, della conservazione, della gestione razionale e della valorizzazione delle risorse biologiche marine nella propria area di competenza e della promozione e dello sviluppo sostenibile dell'acquacoltura. Le funzioni della CGPM possono essere così annoverate:

- monitorare lo stato delle risorse biologiche del Mar Mediterraneo e del Mar Nero, inclusa la loro abbondanza e il livello di sfruttamento, così come lo stato delle attività di pesca;
- formulare e raccomandare misure appropriate per la conservazione e la gestione razionale delle risorse marine viventi e per l'attuazione di queste raccomandazioni;
- tenere sotto controllo gli aspetti economici e sociali del settore della pesca e raccomandare le misure per il suo sviluppo;
- incoraggiare, raccomandare, coordinare e realizzare iniziative di formazione in tema di pesca;
- incoraggiare, raccomandare, coordinare e intraprendere attività di ricerca e sviluppo e progetti di cooperazione nei settori della pesca e per la protezione delle risorse marine viventi;
- raccogliere, pubblicare o diffondere informazioni relative alle risorse biologiche marine e della pesca;
- promuovere programmi per l'acquacoltura in acque marine e salmastre, per la valorizzazione della pesca costiera e per lo svolgimento delle altre attività necessarie al raggiungimento dei propri obiettivi.

Organizzazione e organi sussidiari della CGPM

La CGPM tiene normalmente la sua sessione ordinaria su base annuale e convoca sessioni speciali, a seconda dei casi, su richiesta o con l'approvazione della maggioranza degli Stati membri. La CGPM cerca di promuovere la conservazione e la gestione razionale delle risorse biologiche marine anche attraverso l'adozione di raccomandazioni e di misure gestionali vincolanti per gli Stati membri, tra cui quelle relative a specifiche attività di pesca, a strumenti e taglie minime di

²² Vedi Articolo III dell'accordo istitutivo della CGPM, disponibile su:
ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/CGPM/web/CGPM_Agreement.pdf

²³ *FAO Fisheries and Aquaculture Department*. Rome. Updated 20 October 2008. [Cited 7 December 2010].
<http://www.fao.org/fishery/rfb/en>

cattura, all'identificazione di periodi e stagioni di pesca più idonei allo sfruttamento razionale delle risorse marine e all'identificazione e istituzione di aree marine protette. La CGPM può anche adottare misure tecniche atte al controllo sulle unità operative, attraverso la regolamentazione delle catture e la ripartizione del pescato fra gli Stati membri. Tutte queste misure riguardano generalmente sia la pesca di cattura che l'acquacoltura.

I delegati nazionali della CGPM partecipano alle sessioni ordinarie e speciali assieme a vari esperti. Ogni Stato membro ha il diritto al voto, tranne nel caso delle organizzazioni regionali di integrazione economica (e.g. l'UE), le quali hanno invece diritto ad un numero di voti pari al numero dei propri Stati membri. Per attuare il proprio programma di lavoro, la CGPM opera attraverso un Segretariato che ha sede a Roma. L'azione del Segretariato è coordinata con quella del *Bureau*; la prima ricade sotto la direzione del Segretario Esecutivo²⁴, la seconda sotto quella del Presidente²⁵. Entrambi, congiuntamente, gestiscono le attività preparatorie della sessione ordinaria annuale, principalmente attraverso il coordinamento dei vari organi sussidiari della CGPM, ognuno dei quali è dotato di uno specifico mandato. Suddetti organi sono il Comitato Consultivo Scientifico - *Scientific Advisory Committee (SAC)* -, il Comitato Acquacoltura - *Committee on Aquaculture (CAQ)* -, il Comitato di Vigilanza - *Compliance Committee (CoC)* - e il Comitato Amministrativo e Finanziario - *Committee of Administration and Finance (CAF)*. A loro volta, tali organi possono avere dei gruppi di lavoro/sottocomitati sussidiari.

Raccomandazioni e risoluzioni della CGPM

Sulla base dei risultati delle attività scientifiche e tecniche dei Suoi organi sussidiari, la CGPM, durante la sessione ordinaria annuale, adotta misure vincolanti relative alla gestione della pesca e alla tutela delle risorse marine viventi e degli ambienti ed ecosistemi marini da cui tali risorse dipendono. Le misure della CGPM sono di varia natura e possono essere classificate come segue: raccomandazioni per la conservazione e la gestione degli stocks oggetto di pesca ("REC. CM CGPM"), raccomandazioni sul monitoraggio, controllo e sorveglianza ("REC.MCS") e raccomandazioni sui sistemi di raccolta dati ("REC.DIR"). Esistono poi raccomandazioni dell'ICATT che vengono trasposte dalla CGPM. Tutte le raccomandazioni hanno carattere vincolante. Altre misure possono essere adottate tramite risoluzioni, le quali non sono invece vincolanti per i Membri, ma hanno mera funzione di indirizzo. Vi è, infine, una categoria di decisioni che include le parti rilevanti dei rapporti della sessione ordinaria annuale della CGPM, inclusi gli allegati, in cui sono riportate le indicazioni dei Membri per l'organizzazione del lavoro della CGPM.

Recenti misure riguardanti la conservazione e gestione degli stock (REC.CM CGPM) hanno preso in considerazione: la regolamentazione dello sfruttamento del corallo rosso; l'attuazione di misure di gestione della pesca atte alla forte riduzione o totale eliminazione del rischio di cattura accidentale di tartarughe marine in operazioni di pesca; l'attuazione di misure di gestione della pesca atte alla forte riduzione o totale eliminazione del rischio di cattura accidentale di foche monache in operazioni di pesca; la riduzione della pesca a strascico di un minimo del dieci per cento (10%) nell'Area del CGPM; l'Istituzione di un'Area Riservata di Pesca (ARP) nel Golfo del Leone per proteggere le aggregazioni riproduttive e l'habitat delle specie marine che abitano le acque profonde; l'adozione di una maglia quadrata di 40 mm come dimensione minima per il sacco dei

²⁴ Alla 35ª sessione ordinaria della CGPM (Roma 9-14 Maggio, 2011) Abdellah Srour è stato eletto Segretario Esecutivo.

²⁵ Alla 35ª sessione ordinaria della CGPM (Roma 9-14 Maggio, 2011) Stefano Cataudella è stato eletto Presidente della CGPM.

pescherecci da traina per le specie demersali; l'adozione di un piano pluriennale di ricostruzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mar Mediterraneo (trasposizione di raccomandazioni dell'ICCAT); la protezione di alcuni habitat sensibili in acque profonde, dove la pesca con draghe trainate e reti a strascico è vietata; il divieto dell'utilizzo di draghe trainate e della pesca a strascico e sciabiche ad una profondità inferiore a 1.000 metri.

La CGPM negli ultimi anni ha, inoltre, focalizzato la propria attenzione sullo sviluppo e il rafforzamento del quadro MCS (monitoraggio - controllo - sorveglianza), anche per la pesca in acque profonde e in acque internazionali. In particolare, il controllo che la CGPM esercita, come previsto dalla risoluzione RES CGPM/29/2005/2, fornisce le linee guida sugli obblighi degli Stati bandiera e sugli obblighi dei Membri e delle Parti Cooperanti non Membri in conformità alla normativa applicabile (per esempio, quella relativa alle ispezioni in alto mare e ai programmi di osservazione). Facendo seguito a tale risoluzione, la CGPM ha adottato una serie di raccomandazioni relative alle procedure e ai criteri per l'accettazione di Parti Cooperanti non Contraenti, per l'adozione di un Piano Regionale per combattere la pesca illegale, di frodo, non dichiarata e non regolamentata (*IUU fishing*).

I livelli globali della capacità di pesca, nella zona regolamentata dalla CGPM devono essere determinati sulla base di un piano di azione comune regionale, considerando i piani di gestione della pesca esistenti a livello nazionale e regionale e in base alle risultanze scientifiche (cfr. REC.MCS CGPM/34/2010/2).

Infine, vale la pena menzionare che la CGPM adotta anche una serie di raccomandazioni circa i "Dati di comunicazione e informazioni", volte a creare una banca dati regionale per rendere più efficiente la gestione dei banchi di pesca (cfr. REC.DIR CGPM/35/2011/6). Tramite il CoC la CGPM richiede ai Membri e ai non Membri che sono Parti Cooperanti di intraprendere azioni correttive atte a correggere azioni o omissioni identificate, in modo da non vanificare le misure di gestione in vigore (cfr. REC.MCS CGPM/34/2010/3).

La CGPM e la cooperazione

I temi della sostenibilità dell'acquacoltura e della pesca da cattura sono da sempre all'attenzione della CGPM. Di conseguenza, una serie di priorità legate allo sviluppo sostenibile della pesca e dell'acquacoltura, identificate negli anni recenti tanto dalla CGPM quanto dai suddetti comitati, sono all'attenzione dei Membri. Ciò non deve stupire dal momento che la CGPM è tra le RFMOs che hanno risposto positivamente alle raccomandazioni del Codice di Condotta della FAO: già nel 1999, grazie al supporto del Governo italiano, si è svolta a Roma una consultazione tra i Paesi del Mediterraneo, al fine di discutere le applicazioni dei principi presenti nell'art. 9 del Codice di Condotta per una Pesca Responsabile della FAO nei Paesi del Mar Mediterraneo e del Mar Nero.

Il CAQ e il SAC rappresentano oggi dei *fora* di riferimento per lo sviluppo responsabile della pesca e dell'acquacoltura e ciò rafforza ulteriormente la cooperazione tra la CGPM e i Membri, oltre che tra la CGPM e gli organismi internazionali e regionali che hanno interessi comuni in materia di sostenibilità ambientale, di pesca e di acquacoltura.

Ultimamente, la cooperazione regionale per la ricerca e la gestione nelle attività di pesca e di acquacoltura ha registrato un significativo incremento nel contesto regionale del Mar Mediterraneo e del Mar Nero, bacino in cui vari progetti regionali della FAO sono operativi.

Al momento, grazie al contributo di vari *donors*, la CGPM gode del sostegno di una serie di progetti regionali della FAO, intesi a valorizzare la cooperazione scientifica; tra questi si ricordano: AdriaMed²⁶; ArtFiMed²⁷; CopeMed²⁸, EastMed²⁹, MedFisis³⁰; e MedSudMed³¹.

Inoltre, le attività del SAC e del CAQ si avvalgono del supporto di progetti che contribuiscono alla esecuzione dei programmi di lavoro dei propri organi sussidiari tra cui: MedAquaMarket³², InDAM³³, ShoCMed³⁴, e LaMed³⁵.

La CGPM collabora strettamente anche con un certo numero di organizzazioni regionali e internazionali. Tra queste vi sono i partners e gli osservatori alla Commissione.

Le pagina internet della CGPM è consultabile al sito: <http://www.gfcm.org/gfcm/en>. Tale sito offre una serie di servizi all'utente, ai membri, agli *stakeholders* e a tutti coloro che sono interessati alle attività della CGPM.

Bibliografia

- Cacaud P. (2005) - Fisheries laws and regulations in the Mediterranean; a comparative study. *Studies and reviews. General Fisheries Commission for the Mediterranean*, 75, FAO, Roma: 40 pp.
- Cataudella S. (2002) - A few deliberations on the role of the General Fisheries Commission of the Mediterranean. Communication to the International Conference on Mediterranean Fisheries. *International Conference on Mediterranean Fisheries, Naples (Italy) 21-22 June 2002: 391-395*.
- FAO/General Fisheries Commission for the Mediterranean/Commission générale des pêches pour la Méditerranée (2004) - Report of the Extraordinary Session. St Julians, Malta, 19-23 July 2004. FAO Fisheries Report/FAO Rapport sur les pêches, 755, Roma: 58 pp.
- Ferri N. (2008) - Decision-Making Procedures in Fisheries Governance: The Role of the General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), 59-64, in Cassese S., Carotti B., Casini L., Macchia M., MacDonald E., Savino M. (eds), *Global Administrative Law: Cases, Materials, Issues* (2nd edition), New York University, available on line at: <http://www.ijil.org/GAL/GALCasebook.asp>.
- Leanza U. (2008) - Il regime giuridico internazionale del Mare Mediterraneo. *Editoriale Scientifica*: XVI-372 pp.
- Mannini P., Caminas J.A., Robles R., Massa F. (2008) - Regional cooperation in the Mediterranean fisheries. *Options Méditerranéennes Series B*, 62: 139 pp.

²⁶ Cooperazione Scientifica in Supporto della Pesca responsabile in Mare Adriatico (finanziato da Italia e UE).

²⁷ Progetto per lo sviluppo sostenibile della pesca Mediterranea (finanziato dalla Spagna).

²⁸ Progetto di Coordinamento per il supporto di gestione della pesca nel Mediterraneo centrale e occidentale (finanziato dalla Spagna e UE).

²⁹ Cooperazione Scientifica e istituzionale a supporto della pesca responsabile nel Mediterraneo orientale (finanziato da Grecia, Italia e UE).

³⁰ Statistiche della pesca mediterranea e connesso sistema informativo (finanziato dall'UE).

³¹ Progetto per la valutazione e il monitoraggio delle risorse di Pesca e degli ecosistemi dello Stretto di Sicilia (finanziato dall'Italia).

³² Progetto che si occupa di aspetti legati al marketing dei prodotti di acquacoltura e finanziato dalla Spagna.

³³ Progetto che si occupa della identificazione di indicatori di sostenibilità e di acquacoltura, finanziato dalla UE.

³⁴ Progetto che si occupa dei temi legati alla selezione dei siti per l'acquacoltura e alla definizione degli standard (finanziato dalla UE).

³⁵ Progetto con due componenti una legata agli aspetti legislativi della pesca in Mediterraneo e una legata alla gestione degli ambienti lagunari (finanziato dall'Italia).

7.3 I Progetti sub-regionali AdriaMed e MedSudMed

Ameri E., Milone N., Ceriola L.

Inquadramento storico generale

Negli ultimi decenni la situazione mondiale del settore della pesca ha visto accrescere sensibilmente la problematica relativa ad uno sviluppo sostenibile e ad una gestione responsabile del settore.

Allo scopo di preservare la biodiversità marina, e per garantire stabilità economica e sicurezza alimentare per le comunità che vivono dell'utilizzo delle risorse ittiche, si sono gettate le basi per una gestione condivisa e responsabile dello sfruttamento del patrimonio ittico.

Proprio in ragione di un piano di collaborazione tra gli Stati che condividono la medesima zona di sfruttamento delle risorse ittiche, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF) ha finanziato i progetti sub-regionali AdriaMed e MedSudMed, eseguiti dalla FAO (Food and Agriculture Organization of the United Nations) a partire rispettivamente dal 1999 e dal 2001 e tuttora operanti. Tali progetti si collocano nell'ambito di una visione di gestione responsabile delle risorse che tenga conto della collaborazione tra le diverse nazioni sulla base di un approccio di ricerca scientifica condivisa e attraverso analisi multidisciplinari delle problematiche connesse alla gestione, il tutto in un'ottica di supporto alle attività della Commissione Generale per la Pesca nel Mediterraneo (CGPM). Gli obiettivi dei progetti sono stati identificati in piena coerenza con il Codice di Condotta per la Pesca Responsabile della FAO e con la Dichiarazione sulla Pesca Responsabile di Reykjavik del 2001.

Le aree coinvolte sono diverse: per AdriaMed la zona di attività è l'Adriatico mentre per MedSudMed l'area di azione è il Mediterraneo centro-meridionale e in particolare il Canale di Sicilia. Gli Stati coinvolti sono Albania, Croazia, Montenegro e Slovenia, per AdriaMed; Malta, Libia e Tunisia, per MedSudMed. In tutti e due i casi l'Italia è non solo finanziatore mediante la Direzione Generale Pesca e Acquacoltura del MiPAAF, ma anche soggetto partecipante ai progetti con le sue istituzioni scientifiche di ricerca, pubbliche e private.

Le modalità di attività dei due progetti sono molteplici e differiscono nei piani di sviluppo e gestione, in ragione delle caratteristiche geo-politiche dei diversi Stati interessati. Simile è, però, il meccanismo decisionale che ha assicurato il funzionamento di questi due progetti e che, grazie alla sua flessibilità, ha costituito la base del loro successo e della loro durata nel tempo. Vi è stata una identificazione iniziale delle tematiche prioritarie delle due aree, individuate mediante la partecipazione e la cooperazione degli esperti di tutte le nazioni partecipanti ai progetti, questo ha permesso di definire le varie componenti dei due progetti e di costituire un solido ma flessibile contesto tematico. All'interno di questo contesto le singole attività vengono annualmente riviste, discusse e proposte nella riunione annuale del Comitato di Coordinamento del Progetto, che è composto dai rappresentanti dell'ente finanziatore, dai rappresentanti dei Paesi partecipanti, dai rappresentanti della FAO (ente implementante) e della CGPM. I programmi di attività vengono poi eseguiti attraverso il sistema di cooperazione di istituzioni scientifiche sviluppato nelle due aree in oggetto (Adriatico e Canale di Sicilia). Questa struttura (sottoposta a ulteriori revisioni generali indipendenti e periodiche) ha permesso ai progetti di fronteggiare con successo gli importanti cambiamenti di natura geo-politica avvenuti nelle due regioni, e ha dato inoltre la possibilità di

rimodulare rapidamente le attività scientifiche e di cooperazione alla luce di più attuali necessità. Sulla base anche di queste capacità i due progetti sono stati in grado di attrarre finanziamenti aggiuntivi da parte della Commissione europea (AdriaMed) e della Regione Siciliana (MedSudMed).

AdriaMed - Cooperazione scientifica a supporto della pesca responsabile nel Mare Adriatico (www.faoadriamed.org)

Il progetto AdriaMed mira principalmente alla cooperazione a livello istituzionale tra gli Stati, in merito alle politiche di gestione e sfruttamento delle risorse. Le attività del progetto sono iniziate nel settembre del 1999 e da allora è stato finanziato dal MiPAAF senza interruzioni. A questo finanziamento si è aggiunto, a partire dal 2007, un contributo annuale da parte della Commissione europea attraverso la Direzione Generale degli affari marittimi e della pesca.

Tra gli obiettivi di AdriaMed, particolare attenzione è rivolta all'incoraggiamento di pratiche sostenibili e responsabili di pesca, unitamente alla volontà di rafforzare la collaborazione tecnica tra i centri di ricerca e le amministrazioni nazionali e le altre realtà scientifiche e istituzionali che operano nel bacino adriatico. Le principali linee tematiche di attività sono qui sotto descritte.

1. Il rafforzamento degli strumenti di comunicazione tra le istituzioni coinvolte nel settore della pesca per favorire coordinamento e cooperazione.

Il progetto ha sviluppato un sistema informativo integrato volto a migliorare la diffusione delle informazioni e dei dati scientifici nell'area. In questo ambito il progetto ha fornito supporto tecnico ai Paesi partecipanti in termini di formazione tecnica e strumenti informativi come banche dati disponibili *on-line*, che raccolgono informazioni spesso frammentate e non facilmente accessibili nell'area; strumenti specifici di gestione dati a supporto delle istituzioni nazionali come ATRIS (il software per i dati delle campagne a strascico), il database sui piccoli pelagici, il database sui dati socio-economici; il progetto ha prodotto inoltre una cartografia batimetrica unificata dell'Adriatico. Vengono utilizzati numerosi strumenti di comunicazione, come la messa in opera di un sito web che descrive le attività svolte e i risultati ottenuti (www.faoadriamed.org). AdriaMed, in qualità di partner internazionale, facilita l'inclusione delle pubblicazioni scientifiche dell'area adriatica nella banca dati internazionale ASFA (Aquatic Science and Fishery Abstract). Infine i risultati ottenuti vengono divulgati attraverso la pubblicazione periodica di una serie di documenti tecnici (AdriaMed Technical Documents e AdriaMed Occasional Papers) scaricabili anche dal sito web.

2. Il supporto alla realizzazione di un sistema di monitoraggio delle risorse della pesca basato su metodologie standardizzate.

La strategia operativa di AdriaMed si è basata inizialmente sulla identificazione delle tematiche prioritarie del settore pesca (risorse e industria) della regione adriatica. Tali tematiche sono state individuate attraverso la partecipazione e cooperazione attiva degli esperti del settore, che hanno costituito gruppi di lavoro tematici (stock condivisi e socio-economia della pesca). I due gruppi di lavoro, relativi alle risorse pelagiche e demersali, sono ormai permanenti e contribuiscono a fornire le più aggiornate stime congiunte sul livello di sfruttamento degli stock condivisi dell'Adriatico. Il processo di standardizzazione delle metodiche scientifiche è stato perseguito mediante gruppi di studio volti all'intercalibrazione delle strumentazioni e delle metodologie, e all'analisi congiunta dei dati. Il progetto ha sostenuto, inoltre, attività specifiche di monitoraggio mediante la raccolta di dati relativi alla pesca commerciale e l'estensione di prospezioni scientifiche congiunte (campagne scientifiche di prospezione sulle risorse demersali; campagne di prospezione scientifica acustica e campagne di raccolta di ittioplancton per i piccoli pelagici) in modo da completare la

copertura di tutto l'Adriatico. Tutte queste attività sono accompagnate da elaborazioni congiunte dei dati e da azioni di formazione, con la finalità di creare un pool di esperti in grado di rispondere in maniera adeguata alle esigenze nazionali (istituti di ricerca e amministrazioni nazionali) e internazionali, come ad esempio quelle del Comitato Scientifico Consultivo (SAC Scientific Advisory Committee) della CGPM.

3. Identificazione di piani di gestione della pesca specifici da applicare in maniera sperimentale in alcune zone per rafforzare la collaborazione regionale adriatica nella gestione delle risorse.

In questo ambito il progetto ha promosso la catalogazione e descrizione delle unità gestionali (*Management Units*) esistenti nei singoli Paesi secondo i criteri indicati dalla CGPM, promuovendo, inoltre, i primi studi nel Mediterraneo sull'utilizzo di indicatori biologici e socio-economici nella gestione delle attività di pesca. Il progetto inoltre ha coadiuvato la identificazione di possibili opzioni per la gestione della Fossa di Pomo (Jabuka Pit) nell'Adriatico Centrale, che rappresenta una fondamentale area di concentrazione di individui giovanili di nasello (*Merluccius merluccius*) e la più importante area di pesca di scampi (*Nephrops norvegicus*) dell'Adriatico.

4. Promozione di una legislazione della pesca armonizzata per aiutare le decisioni gestionali riguardanti risorse ittiche condivise.

Al fine di facilitare il processo di armonizzazione della legislazione nell'area, nell'ambito del progetto sono state condotte attività volte a fornire informazioni di base su temi legislativi rilevanti per la pesca, come la raccolta del quadro normativo inerente la pesca nei paesi adriatici (consultabile sul sito web) e studi sulla pesca non professionale.

5. Supporto allo sviluppo di una maricoltura responsabile.

Il progetto ha avviato il dibattito in Mediterraneo sull'identificazione delle interazioni tra pesca e acquacoltura, allo scopo di facilitare una gestione integrata di queste attività, esaltandone gli effetti positivi nell'ambito di un approccio ecosistemico. Azioni pilota di supporto tecnico ai Paesi sono state realizzate in accordo con la Raccomandazione GFCM/2009/33/4 sulla necessità di raccogliere dati statistici di produzione in acquacoltura.

MedSudMed - Valutazione e monitoraggio delle risorse di pesca e degli ecosistemi nello Stretto di Sicilia (www.faomedsudmed.org)

Il progetto è stato creato per il miglioramento delle capacità tecnico-scientifiche e per promuovere la cooperazione scientifica nel Mediterraneo centro meridionale, ai fini del monitoraggio delle risorse aliutiche in un quadro ecosistemico. Con questo obiettivo il progetto ha sviluppato una base comune di conoscenze di supporto ai processi di gestione internazionale delle attività di pesca. Tra queste rivestono particolare importanza le prospezioni e le valutazioni dello stato delle risorse e delle interazioni tra queste e i fattori ambientali, al fine di permettere un miglioramento del monitoraggio e decisioni più circostanziate nell'ambito della sostenibilità degli ecosistemi. I risultati ottenuti vengono divulgati attraverso il sito web del progetto e la pubblicazione periodica di una serie di documenti tecnici (MedSudMed Technical Documents) scaricabili dal sito.

Il progetto è operativo dal 2001 e finanziato dal MiPAAF. Nel 2011 l'Assessorato Regionale delle Risorse Agricole Alimentari della Regione Siciliana ha stanziato un finanziamento con lo scopo specifico di approfondire la tematica della gestione della pesca dei Crostacei. Partner del

progetto MedSudMed sono le istituzioni scientifiche nazionali sulla pesca nell'area. Le principali linee tematiche di attività sono qui sotto descritte.

1. Promozione della standardizzazione delle metodologie di monitoraggio e studio delle risorse della pesca.

La standardizzazione del monitoraggio è alla base della gestione dello sfruttamento delle risorse condivise e si esplica attraverso l'intercalibrazione delle attività di prospezione diretta delle risorse (campagne scientifiche di pesca a strascico per le risorse demersali, campagne acustiche e ittioplanctoniche per le risorse pelagiche) condotte da imbarcazioni diverse, con attrezzi e/o strumenti diversi. Il progetto ha avviato un processo di standardizzazione delle metodiche di campionamento e di elaborazione dei dati, supportando la discussione tra gli esperti dei Paesi partecipanti e creando le condizioni per la condivisione e l'analisi coordinata dei dati nella regione. In questa ottica, inoltre, sono state promosse attività sperimentali e teoriche di intercalibrazione per la realizzazione di mappe di distribuzione e abbondanza delle risorse della pesca dell'area, incluse aree di riproduzione e di presenza di giovanili.

2. Aumentare la conoscenza scientifica sulle risorse della pesca nell'area.

Il progetto ha promosso e contribuito allo svolgimento di attività di prospezione scientifica specifica, come ad esempio campagne oceanografiche, acustiche per piccoli pelagici e di raccolta di ittioplancton in acque libiche. Inoltre, il progetto ha contribuito a migliorare le conoscenze sulla distribuzione spaziale di stock di risorse commercialmente importanti, come ad esempio il polpo comune (*Octopus vulgaris*) nel Canale di Sicilia. Quando possibile sono stati inclusi i patterns oceanografici principali, che caratterizzano l'area del progetto, con l'intenzione di correlarli alle diverse fasi del ciclo biologico delle risorse di pesca, come nello studio pilota sulla distribuzione delle risorse e delle attività di pesca effettuato nelle acque prospicienti Malta (MedSudMed Technical Documents N. 13, 2008).

3. Rafforzare la capacità da parte delle singole istituzioni scientifiche dell'area di analizzare dati e risultati e produrre indicazioni di tipo gestionale.

Per raggiungere tale obiettivo il progetto ha utilizzato sia attività di addestramento cosiddette *on the job* durante le attività di prospezione e di elaborazione dati, sia scambi di ricercatori impegnati nelle campagne di ricerca in mare, sia corsi di addestramento su specifiche tematiche stabilite nelle riunioni di coordinamento e secondo le necessità delle singole istituzioni partecipanti al progetto (come ad esempio la determinazione dell'età dei pesci e dei molluschi cefalopodi). Sono stati istituiti specifici gruppi di lavoro sulle risorse demersali e pelagiche del Canale di Sicilia, formati dai ricercatori di tutti i Paesi partecipanti e sono state poste le basi per una serie di valutazioni dello stato di alcuni stock condivisi nell'area, come il gambero rosa (*Parapenaeus longirostris*), il nasello (*Merluccius merluccius*) e la lampuga (*Coryphaena hippurus*). Uno dei risultati più evidenti di questo processo è la presentazione di valutazioni di stock condivisi nell'area del progetto al Comitato Consultivo Scientifico (SAC) della CGPM.

4. Rafforzare la cooperazione scientifica e tecnica a livello del Mediterraneo.

La cooperazione regionale è stata rafforzata attraverso l'interazione e il coordinamento con gli altri progetti sub-regionali della FAO, come AdriaMed (Adriatico), CopeMed II (Mediterraneo occidentale) e EastMed (Mediterraneo orientale) e soprattutto attraverso il supporto alle attività della CGPM e del suo Comitato Scientifico Consultivo.

Uno sguardo al futuro

È evidente come questi due progetti, che per molti anni hanno proficuamente marciato su binari paralleli, si trovino ora, e nell'immediato futuro, in situazioni geo-politiche completamente differenti. In Adriatico è in atto un processo di progressiva assimilazione all'interno dell'Unione europea dei Paesi rivieraschi. Questo, nel medio periodo, potrebbe richiedere una revisione del mandato e delle modalità di lavoro del progetto, che dovrebbe continuare a garantire la presenza di un tavolo comune per dibattere le problematiche della gestione della pesca.

Per il Mediterraneo Centrale e il Canale di Sicilia potrebbe essere necessario ampliare l'attuale approccio, prevalentemente scientifico, a considerazioni e attività legate in maniera più stretta alle attività di gestione condivisa della pesca. MedSudMed, con la sua esperienza decennale rappresenterebbe la piattaforma ideale per progredire in questa direzione.

Bibliografia

- Camilleri M., Dimech M., Drago A., Fiorentino F., Fortibuoni T., Garofalo G., Gristina M., Schembri P.J., Massa F., Coppola S., Bahri T., Giacalone V. (2008) - *Pilot Study: Spatial distribution of demersal fishery resources, environmental factors and fishing activities in GSA 15 (Malta Island)*. FAO-MiPAF, Assessment and Monitoring of the Fishery Resources and Ecosystems in the Straits of Sicily. GCP/RER/010/ITA/MSM,13: 97 pp.
- Cataudella S., Massa F., Crosetti D. (eds.) (2005) - *Interactions between aquaculture and capture fisheries: a methodological perspective*. Studies and Reviews. General Fisheries Commission for the Mediterranean, 78, FAO, Roma: 229 pp.
- Massa F., Mannini P. (eds) (2000) - *Report of the First Meeting of the AdriaMed Coordination Committee*. FAO-MiPAF, Scientific Cooperation to Support Responsible Fisheries in the Adriatic Sea. GCP/RER/010/ITA/TD-01: 64 pp.
- MedSudMed (2003) - *Report of the First Meeting of the MedSudMed Coordination Committee*. FAO-MiPAF, Assessment and Monitoring of the Fishery Resources and Ecosystems in the Straits of Sicily. GCP/RER/010/ITA/MSM-01: 57 pp.
- Vrgoč N., Arneri E., Jukić-Peladić S., Krstulović-Šifner S., Mannini P., Marčeta B., Osmani K., Piccinetti C., Ungaro N. (2004) - *Review of current knowledge on shared demersal stocks of the Adriatic Sea*. GCP/RER/010/ITA/TD-12: 91pp.