

**PESCA NELLE ACQUE DI PAESI TERZI
E ATTIVITÀ “INTERNAZIONALI” DI SOGGETTI PRIVATI:
IL CASO DEL DISTRETTO DELLA PESCA E CRESCITA BLU ***

Nicola Romana **

SOMMARIO: 1. Cenni sulle c.d. Zone di pesca – 2. La competenza dell’Unione europea in materia di accordi di pesca con Stati terzi – 3. L’attuale quadro normativo eurounitario – 4. Il ruolo del Distretto e della Regione siciliana.

1. – Il tema che qui si affronta riguarda, in via generale, la possibilità che Stati terzi autorizzino pescherecci di Paesi membri dell’Unione europea a operare nelle acque sottoposte a propria giurisdizione, in coerenza con la disciplina internazionale in materia di delimitazione degli spazi marini ¹ e quale che sia la denominazione di tali zone di mare.

È noto infatti che la convenzione di Montego Bay individui, oltre alle tradizionali acque (interne e territoriali) su cui lo Stato costiero esercita la propria sovranità ², anche una zona economica esclusiva (ZEE) all’interno della quale allo Stato sono riconosciuti, ai sensi dell’art. 56, *a*) diritti sovrani sia ai fini dell’esplorazione, dello sfruttamento, della conservazione e della gestione delle risorse naturali, biologiche o non biologiche, che si trovano nelle acque soprastanti il fondo del mare, sul fondo del mare e nel relativo sottosuolo, sia ai fini di altre attività connesse con l’esplorazione e lo sfruttamento economico della zona, quali la produzione di energia derivata dall’acqua, dalle correnti e dai venti, *b*) giurisdizione in materia di installazione e utilizzazione di isole artificiali, impianti e

*Scritto destinato al *Rapporto annuale Pesca e Acquacoltura – 2022*, a cura dell’Osservatorio della Pesca del Mediterraneo “Giovanni Tumbiolo”, in corso di pubblicazione.

**Università degli Studi di Palermo.

¹ Il riferimento, ovviamente, è alla Convenzione delle Nazioni Unite sul nuovo diritto del mare – UNCLOS, stipulata a Montego Bay il 10 dicembre 1982 ed entrata in vigore, sul piano internazionale, il 16 novembre 1994.

² In particolare, v. la sezione 2 della UNCLOS.



strutture, ricerca scientifica marina, protezione e preservazione dell'ambiente marino e giurisdizione, nonché c) altri diritti e doveri previsti dalla stessa Convenzione³.

È altrettanto noto che vengono ammesse tipologie di zone non espressamente previste dall'UNCLOS ma che in questa trovano un fondamento giuridico sulla base del principio «in maiore stat minus»⁴: uno Stato costiero sostanzialmente rinuncia (almeno al momento) ad iniziare ad esercitare tutti i diritti *ex art. 56 UNCLOS* per limitarli ad alcuni di essi (frequentemente in materia di pesca o di semplice protezione ecologica dello spazio circoscritto)⁵.

La situazione nel Mediterraneo, nel giro di qualche lustro, si è notevolmente evoluta: da un iniziale scetticismo sulla possibilità⁶ che in mari chiusi e semichiusi potessero prevedersi zone di mare poste al di là del mare territoriale e soggette alla sovranità degli Stati costieri, si è infatti arrivati a una sostanziale “lottizzazione” di quel che un tempo era il mare internazionale, attraverso una costante e progressiva riconduzione dello stesso a “zone” riconducibili alla disciplina della UNCLOS⁷.

³ V., tra i contributi più recenti sul tema, G. Camarda, *Le Zone Economiche Esclusive nel Mediterraneo*, in *Riv. dir. navigaz.*, 2020, 751 ss., e *ivi* ulteriori e copiosi riferimenti bibliografici.

⁴ G. Andreoni, G. Cataldi, *Sui generis zones*, in *The IMLI Manual on International Maritime Law*, a cura di D. Attard, I, Oxford, 2014, 217.

⁵ In tali termini G. Camarda, *op. cit.*, 757, nt. 21. V. anche U. Leanza, *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, Napoli, 2008, 218 ss.; N. Carnimeo, *La pesca sostenibile nel Mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune*, Bari, 2012, 36 ss.

⁶ Nel senso invece favorevole a quella possibilità, negli anni immediatamente successivi alla stipula della UNCLOS, G. Camarda, *Traffici marittimi, zona economica esclusiva e cooperazione transfrontaliera nei mari chiusi e semichiusi*, Palermo, 1988.

⁷ Per una ricognizione dello stato di attuazione della UNCLOS nel Mediterraneo, con riferimento a zone economiche esclusive, zone di pesca, zone di protezione ecologica, zone miste, v. G. Camarda, *Le Zone Economiche Esclusive nel Mediterraneo*, cit., 775 ss; v. anche U. Leanza, *op. cit.*, *passim*; N. Romana, *La legislazione degli Stati mediterranei in materia di pesca*, in *Rapporto Annuale sulla Pesca e sull'Acquacoltura in Sicilia 2011. Limiti ed opportunità di pesca nelle acque internazionali*, Mazara del Vallo, 2012, 81 ss. Con specifico riferimento al nostro Paese, v. il contributo di T. Scovazzi, *The Italian Legislation on the Exclusive Economic Zone*, in *Rapporto annuale Pesca e Acquacoltura – 2022*, in corso di pubblicazione, al quale si rinvia per gli approfondimenti. Per una ipotesi di delimitazione della ZEE italiana, v. l'editoriale *Sapore di sale*, in *Limes*, 08/2022, p. 7 ss., in particolare la tabella 8.

2. – È noto come l'Unione europea abbia assunto la titolarità esclusiva in materia di stipula di accordi di pesca con Stati terzi, intensificando la cooperazione con questi ultimi e con le Organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP)⁸. È altrettanto noto come in dottrina siano state ricostruite tre tipologie di accordi in materia di pesca: quelli fondati sulla reciprocità; quelli attuati attraverso una contropartita finanziaria; quelli comportanti forme di cooperazione commerciale, attraverso anche l'istituzione di società miste o *joint ventures*⁹.

In tale contesto si inseriva quindi l'abrogato Regolamento n. 1006/2008/CE del 29 settembre 2008¹⁰, relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e all'accesso delle navi di paesi terzi alle acque comunitarie, entrato in vigore il 18 novembre 2008, che aveva innovato rispetto alla precedente normativa, modificando in particolare i regolamenti (CEE) n. 2847/93 e (CE) n. 1627/94 e abrogando il regolamento (CE) n. 3317/94.

L'art. 11 del Regolamento 1006/2008/CE, Sezione III, era rubricato "Attività di pesca che non rientrano nell'ambito di applicazione di un accordo" da parte di pescherecci comunitari e constava di tre commi. In particolare, il secondo comma si riferiva all'attività svolta negli spazi in cui lo Stato terzo "autorizzante" esercita la propria sovranità o giurisdizione. Il terzo comma limitava l'applicazione della norma in parola ai pescherecci aventi lunghezza fuoritutto superiore ai 24 metri.

Sotto la vigenza del Regolamento n. 1006/2008, dalla lettura del comma secondo del citato art. 11 ("*Gli Stati membri si adoperano per ricevere informazione in ordine a qualsiasi accordo concluso tra i loro cittadini e un paese terzo che autorizzi i pescherecci battenti la loro bandiera a praticare attività di pesca nelle acque soggette alla giurisdizione o alla sovranità di un paese terzo, e ne informano la Commissione mediante trasmissione per via elettronica dell'elenco delle navi interessate*") era pertanto stata prospettata¹¹ la liceità di attività di pesca posta in essere da pescherecci italiani autorizzati da Stati terzi

⁸ Sul punto, si rimanda a A. Del Vecchio, *Politica comune della pesca e cooperazione internazionale in materia ambientale*, in *Dir. Un. Eur.*, 2005, 529 ss.

⁹ Sul punto si rinvia a N. Carnimeo, *op. cit.*, 46 ss.

¹⁰ In GUUE L286 del 29 ottobre 2008.

¹¹ N. Romana, *Il ruolo dei soggetti privati nelle relazioni tra Paesi UE e non UE in materia di pesca*, in *Rapporto Annuale sulla Pesca e sull'Acquacoltura in Sicilia 2012*, Palermo, 2013, 41.

nell'ambito di "accordi" stipulati da soggetti aventi natura privatistica, quali ad esempio – da parte italiana – il Distretto della Pesca e Crescita Blu ¹² di Mazara del Vallo.

3. – Il quadro regolamentare è adesso mutato, con l'approvazione del regolamento n. 2017/2403 relativo alla gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne e recante abrogazione del citato regolamento 1006/2008 ¹³.

La scarna disposizione di cui al citato art. 11 è stata sostituita con l'inserimento di una intera sezione, la n. 3 del Capo II, artt. 16-18, ove vengono disciplinate le operazioni di pesca a norma di autorizzazioni dirette da parte di un Paese terzo al di fuori di un accordo di partenariato per una pesca sostenibile (APPS) o di un accordo in materia di scambio delle possibilità di pesca o di gestione congiunta degli stock ittici di interesse comune: accordi – giova precisare – conclusi tra l'Unione europea e i paesi terzi.

L'art. 17 del Reg. 2017/2403 prevede la possibilità che lo Stato membro della bandiera possa rilasciare un'autorizzazione di pesca per svolgere operazioni di pesca nelle acque di un paese terzo che abbia a sua volta rilasciato o stia per rilasciare al peschereccio in questione un'autorizzazione a operare nelle acque in cui il medesimo paese terzo esercita la propria sovranità o giurisdizione.

In ogni caso, viene precisato che è necessaria "la valutazione scientifica che dimostri la sostenibilità delle operazioni di pesca previste, compresa la coerenza con le disposizioni di cui all'art. 62 dell'UNCLOS, ove applicabile". Tale valutazione è fornita da una ORGP o da un organismo regionale per la pesca avente competenze scientifiche o è fornita dal paese terzo o in cooperazione con esso. La valutazione scientifica elaborata dal paese terzo è oggetto di esame da parte di un istituto o organismo scientifico di uno Stato membro o dell'Unione.

Il successivo art. 18 disciplina la complessa procedura per l'autorizzazione da parte dello Stato della bandiera, a seguito di un'istruzione che vede coinvolta anche la Commissione ¹⁴.

¹² L'attuale denominazione ha sostituito quella precedente di *Distretto produttivo della pesca*.

¹³ In GUUE L347 del 28 dicembre 2017.

¹⁴ G. Spera, *Il contrasto alla pesca illegale non dichiarata e non regolamentata. Le iniziative a livello internazionale e unionale*, Torino, 2021, 117.

4. – Benché la procedura, come appena visto, sia stata resa più complessa rispetto al Reg. 1006/2008, le considerazioni appena accennate in ordine alla possibilità che soggetti aventi natura privatistica (solo per fare qualche esempio: cooperative di pescatori, Distretto della Pesca e Crescita Blu di Mazara del Vallo, ecc.) possano stipulare validi “accordi” continuano ad avere, ad avviso di chi scrive, una solida base. Tanto più che nella pregressa esperienza a suo tempo oggetto della citata indagine¹⁵, in vigenza dell’abrogato Regolamento, era già prevista, ad esempio, “la valutazione degli stock da condursi in comune da entrambe le parti con la collaborazione del Centro Studi di Biologia Marina (MBRC) di Tajoura, dell’Istituto per l’Ambiente Marino e Costiero del Consiglio Nazionale delle Ricerche (IAMC - CNR) e di altri Istituti di ricerca dell’Osservatorio Mediterraneo della Pesca, in conformità con le legislazioni libica e italiana, regionali ed internaziona-

¹⁵ In quella sede (N. Romana, *op. ult. cit.*, 37 ss) erano stati presi in esame i seguenti accordi:

– *Programma di cooperazione italo-tunisino nella filiera ittico-industriale*, sottoscritto il 12 dicembre 2007 tra il *Distretto produttivo della pesca* di Mazara del Vallo e la *Federpesca*, per parte italiana, e l’*Union Tunisienne de l’Agriculture et de la Pêche* e la *Fédération Nationale des Petits Métiers – UTICA*, per parte tunisina;

– *Protocole d’Entente* tra il *GIPP (Groupement Interprofessionnel des produits de la Pêche)* di Tunisi e il *Distretto produttivo della pesca* di Mazara del Vallo, sottoscritto il 9 giugno 2012;

– *Programma di cooperazione italo-libico nella filiera ittico-industriale*, stipulato il 29 maggio del 2008, tra il *Distretto* di Mazara e la *Camera di commercio* di Bengasi;

– *Protocollo d’Intesa sulla Cooperazione Economica, Scientifica e Tecnica nel settore delle risorse marine tra la Libia e l’Italia*, stipulato stipulato a Tripoli il 21 gennaio del 2012 tra la *Libyan General Authority for Marine Wealth* ed il *Distretto produttivo della pesca*.

A questi accordi, se ne possono aggiungere altri. Ci si riferisce, ad esempio, al *Memorandum of Understanding on Cooperation in the Fishing Cluster* tra il *Distretto* e il *Ministry of Fisheries of Republic of Angola*, del 21 novembre 2009; al *Protocole d’Entente* tra il *Ministere de la Pêche et de l’Aquaculture* della Repubblica del Congo e il *Distretto*, del 10 maggio 2012, seguito da un *Protocole d’Accord de Cooperation*, siglato il successivo 3 settembre 2012.

Ancora, meritano di essere citati gli accordi con l’Egitto di cui è attore il *Distretto*: il *Programma di cooperazione italo-egiziana nella filiera ittico industriale*, del 19 ottobre 2007, firmato anche dal *Vice Minister for Agriculture and Land Reclamation for Fish Resources Development* e dal *Presidente della Regione siciliana*; il *Memorandum of Understanding* in esecuzione degli accordi bilaterali fra Egitto ed Italia nel settore della pesca, del 13 agosto 2008, siglato tra il *Distretto* e la *Egyptian Cooperative Union for Living Aquatic Resources*, cui ha fatto seguito un *Addendum* siglato tra i medesimi soggetti il successivo 16 marzo 2009.

li”¹⁶, anticipando di fatto quanto previsto dal citato art. 17 del Reg. 2017/2403.

Alla luce di quanto sopra, appare evidente come lo spirito con cui gli “accordi” stipulati dal Distretto con partner pubblici e privati di Paesi terzi sia, in ogni caso, in perfetta sintonia con gli obiettivi che l’Unione europea si prefigge attraverso gli accordi di partenariato nel settore della pesca e cioè, come ricorda la stessa Commissione europea, quelli di “aiutare i Paesi terzi ad elaborare politiche nel campo della pesca che contribuiscano al tempo stesso al loro sviluppo economico e alla conservazione delle risorse ittiche”.

Anzi, le modalità in cui sono state intrecciate le relazioni con gli altri soggetti esteri sembrano rispondere in anticipo agli auspici, condivisi da Commissione e Parlamento, di un nuovo sistema di gestione per il settore della pesca che si discosti dall’approccio verticale tradizionale (*topdown*), puntando invece sul principio della regionalizzazione e della sussidiarietà (decentramento a livello orizzontale) e sulla partecipazione degli operatori del settore e di altre parti coinvolte, ponendosi pertanto come un interessante modello di riferimento.

Sulla liceità di tali accordi appare allineata anche la più attenta dottrina, laddove la promozione delle condizioni per la creazione di *joint ventures* tra imprese comunitarie ed imprese extracomunitarie, “caratterizzate dall’obiettivo primario dello sfruttamento delle risorse biologiche, da una parte, e dell’acquisizione e sfruttamento di tecnologie e *know-how*, dall’altra”¹⁷ viene vista con interesse, quale introduzione di elemento di dinamismo nel quadro normativo attuale caratterizzato dalla carenza di competenza degli Stati membri dell’Unione europea alla stipula di accordi bilaterali con Paesi terzi.

L’ipotesi che “il problema riguardante lo sfruttamento delle risorse biologiche del Mediterraneo possa essere risolto anche attraverso il ricorso a schemi negoziali più elastici [...] nei quali l’intervento dello Stato, se esiste, è marginale e prevalentemente rivolto a concedere garanzie o aiuti agli

¹⁶ Art. 2 del *Protocollo d’Intesa sulla Cooperazione Economica, Scientifica e Tecnica nel settore delle risorse marine tra la Libia e l’Italia*, cit.

¹⁷ U. Leanza, *Il regime giuridico internazionale del mare Mediterraneo*, cit., 236.

investimenti all'estero”¹⁸ appare quindi pienamente realizzata nella prassi dell'attività “internazionale” svolta dal Distretto produttivo della pesca di Mazara del Vallo.

Ciò appare tanto più importante in un contesto territoriale, quale quello siciliano, in cui come noto, le previsioni dello Statuto regionale attribuiscono alla Regione siciliana una competenza esclusiva in materia di pesca, sia legislativa (art. 14 lett. l) che amministrativa (art. 20), tenuto tra l'altro conto della sostanziale mancata implementazione nello spazio mediterraneo del descritto quadro normativo relativo alla stipula di accordi di partenariato per la pesca sostenibile: l'unico Paese terzo mediterraneo con cui l'Unione europea, infatti, ha sottoscritto un simile accordo è il Regno del Marocco¹⁹, ma la «zona di pesca» interessata comprende le sole acque dell'Atlantico centro-orientale²⁰.

Ipotizzare un ruolo attivo dell'amministrazione regionale siciliana quale soggetto “garante” di accordi di partenariato posti in essere da soggetti, come il Distretto della Pesca e Crescita Blu, appare quindi in linea con gli auspicati e condivisibili elementi di dinamismo, cui s'è fatto cenno qualche rigo sopra²¹, considerata anche la capacità dimostrata dal Distretto, nel corso della sua più che decennale esperienza, di coinvolgere proficuamente istituti di ricerca (Università, IAMC-CNR, Stazione zoologica Anton Dohrn, per citarne solo alcuni) nelle proprie attività: valgono ancora le riflessioni²² svolte subito dopo l'emanazione del Regolamento (UE) 1380/2013 dell'11 dicembre 2013²³ con il quale sono state definite le rinnovate linee di azione dell'Unione Europea per una nuova politica comune della pesca, con osservazioni che ci sentiamo di condividere.

¹⁸ U. Leanza, *ibidem*. V. anche N. Carnimeo, *La pesca sostenibile nel Mediterraneo. Strumenti normativi per una politica comune*, cit., 47.

¹⁹ Decisione (UE) 2019/441 del Consiglio del 4 marzo 2019 relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato per una pesca sostenibile tra l'Unione europea e il Regno del Marocco, del relativo protocollo di attuazione e dello scambio di lettere che accompagna l'accordo, in GUUE L77 del 20 marzo 2019.

²⁰ V. art. 1, lett. h) del citato accordo, richiamato anche dall'art. 2 del Protocollo, che ne definisce l'obiettivo.

²¹ Le considerazioni finali riprendono quanto in N. Romana, *op. cit.*, 42.

²² G. Pernice, *La pesca siciliana al 31 dicembre 2013: dati, analisi, prospettive*, in *Rapporto Annuale sulla Pesca e sull'Acquacoltura in Sicilia 2013*, Palermo, 2014, 7 ss.

²³ In GUUE L354 del 28 dicembre 2013.

In quell'occasione, si mettevano in luce spunti per un'azione della Regione siciliana individuati, oltre che nel Titolo II della Parte VI (Politica esterna) con gli artt. 31-33 – in cui vengono espressamente previsti interventi per accordi di partnership con Paesi terzi per una gestione comune delle risorse ittiche²⁴ – anche nel Titolo III (Regionalizzazione: art. 18) della Parte III (Misure per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marine)²⁵.

²⁴ Cfr. il citato Regolamento n. 2017/2403.

²⁵ “Obiettivo principale della regionalizzazione è quello di abbandonare la microgestione a livello di Unione europea e garantire che le regole siano adattate alle specificità di ciascuna zona di pesca e marittima. Anche questi articoli potranno essere utilizzati per proporre piani specifici di regionalizzazione per la pesca siciliana anche attraverso specifiche azioni di cooperazione con i paesi rivieraschi per l'adozione di piani pluriennali di gestione delle risorse ittiche. Lo scopo della regionalizzazione, secondo l'UE, è infatti quello di abbandonare la microgestione centralizzata utilizzata nel passato e gestita direttamente da Bruxelles, garantendo che le regole siano adattate alle specificità di ciascuna zona di pesca e marittima (regione). La regionalizzazione può essere basata sulla cooperazione esistente tra gli Stati membri, ma può diventare anche un'occasione preziosa per permettere cooperazioni internazionali in aree di confine come quelle del Canale di Sicilia. Anche questa, quindi, può rappresentare un'altra occasione storica per la nostra Regione per proporre uno specifico “Piano di gestione” delle risorse ittiche in un quadro di cooperazione internazionale con i paesi rivieraschi”: G. Pernice, *op. cit.*, 25. V. anche le interessanti osservazioni di F. Biondo, *Chi dorme non piglia pesci*, in *Limes*, 08/2022, 277, ove si avverte come sia “fondamentale aprire un dibattito in cui l'Ue assuma fino in fondo le specificità del Mediterraneo, riconoscendo al settore ittico anche un ruolo di mediazione e cooperazione fondamentale nell'interlocuzione con la sponda Sud”.

Abstract

Lo scritto affronta il tema della compatibilità dell'attività di cooperazione internazionale portata avanti da soggetti privati, come ad esempio il Distretto della Pesca e Crescita Blu di Mazara del Vallo, con il quadro normativo eurounitario in tema di accordi di pesca con Paesi terzi, prospettando anche un ruolo di garanzia da parte della Regione siciliana, il cui Statuto attribuisce all'amministrazione regionale competenza esclusiva in materia di pesca.

The essay addresses the issue of compatibility of international cooperation activities carried out by private entities, such as the District of Fishing and Blue Growth of Mazara del Vallo, with the Community regulatory framework on fishing agreements with third countries, also proposing a role of guarantee for the Sicilian Region, whose Statute attributes exclusive competence to the regional administration in matters of fishing.