

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

*Stefano Silingardi\**

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

## 1. Introduzione

L'Accordo sulle sovvenzioni alla pesca (ASP) è stato adottato dall'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) in occasione della 12<sup>o</sup> Conferenza ministeriale, ospitata a Ginevra tra il 12 e il 17 giugno 2022<sup>1</sup>. Tramite questo nuovo trattato è stabilito – per la prima volta a livello internazionale – un complesso di norme vincolanti il cui obiettivo è di limitare alcune tipologie di sovvenzioni dannose erogate dai governi a favore del settore della pesca. Per diversi motivi non è eccessivo sostenere che si tratta di un accordo “storico”.

In primo luogo, l'ASP è soltanto il secondo accordo commerciale multilaterale che è stato concluso sotto gli auspici dell'OMC fin dalla nascita (nel 1995) di questa organizzazione<sup>2</sup>. Tale dato è senz'altro eclatante se si pensa che tra gli obiettivi espressamente dichiarati dall'Accordo istitutivo di Marrakech vi è quello che l'OMC possa fungere da *forum* negoziale esclusivo per la conclusione di nuovi trattati commerciali nei settori già coperti dalle norme dell'organizzazione, e che tali norme disciplinano circa il 98% degli scambi commerciali tra i 164 Stati membri<sup>3</sup>.

---

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

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

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

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

In secondo luogo non era per nulla scontato che un tale accordo potesse finalmente essere raggiunto. I primi discorsi su una riforma della disciplina delle sovvenzioni alla pesca erano partiti già nel 2001, all'interno della famigerata Doha Development Agenda che avrebbe dovuto gestire la rinascita su basi più eque dell'azione negoziale dell'OMC dopo i fallimenti dei suoi primi anni di vita<sup>4</sup>. Ma il round negoziale di Doha, come noto, per quanto ancora formalmente aperto si è da parecchio tempo arenato a causa delle resistenze protezionistiche di molti paesi industrializzati e in via di sviluppo<sup>5</sup>. Sotto questo punto di vista, se è vero che nessuno ormai si attende scossoni tali da rivitalizzare un'agenda negoziale ormai fallita e defunta, la conclusione dell'ASP rappresenta una sorpresa tanto piacevole quanto inattesa. Tra i vari fattori che sembravano costituire altrettanti ostacoli insormontabili a una conclusione positiva dei negoziati non si può non citare l'acuirsi nel corso degli ultimi anni delle tensioni geopolitiche tra i principali attori economici mondiali – Stati Uniti, Unione Europea (UE) e Cina *in primis* – con l'imposizione di dazi aggressivi e misure protezionistiche da parte degli uni che hanno scatenato risposte molto dure degli altri, e progressivamente divaricato le rispettive posizioni su molti punti oggetto di negoziati commerciali<sup>6</sup>. Né si può tralasciare in questa sede, come ulteriore contributo ad una frattura dell'ordine economico e commerciale costituito sull'azione dell'OMC, l'inizio, nel mese di febbraio 2022, della guerra scatenata dall'invasione armata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina, che ha vieppiù allontanato su posizioni apparentemente irconciliabili molti paesi prima stretti da vincoli di alleanza politica, giuridica ed economica, ed oggi protagonisti di una guerra che si combatte anche tramite il ricorso a durissime sanzioni nel campo commerciale e finanziario<sup>7</sup>.

---

Policy Analysis, 2023.

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

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

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

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

L'ASP rappresenta poi il primo traguardo degli obiettivi di sviluppo sostenibile indicati nell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite a essere raggiunto, sia pure solo parzialmente, attraverso un accordo multilaterale. Il traguardo 14.6 prevede, infatti, che siano eliminate le sovvenzioni alla pesca che contribuiscono all'eccesso di capacità e alla pesca eccessiva e le sovvenzioni che contribuiscono alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (o *pesca INN*), riconoscendo altresì l'importanza di introdurre trattamenti speciali e differenziati per i paesi in via di sviluppo e per quelli meno avanzati<sup>8</sup>.

Infine, l'ASP è il primo accordo commerciale tra tutti quelli riconducibili all'azione dell'OMC che intende affrontare in maniera diretta una sfida in materia ambientale e lo fa, come assai opportunamente osservato in dottrina, riconoscendo che certi tipi di pratiche connesse all'attività commerciale (cioè determinate forme di sovvenzione) possono costituire una causa diretta di danno all'ambiente<sup>9</sup>. Su questo punto, e sulle conseguenze derivanti da questa innovativa concezione dello strumento commerciale, si tornerà nel paragrafo 4.

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

---

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

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

<sup>9</sup> Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), pp. 268-269.

entrerà in vigore solo per i membri che a tale data lo avranno accettato o, successivamente, per ogni membro quando lo accetterà<sup>10</sup>. A oggi, il nuovo accordo è stato accettato da 14 membri dell'OMC (compresa l'UE)<sup>11</sup>.

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

## 2. Commercio internazionale di prodotti ittici e sovvenzioni alla pesca

Il più recente rapporto FAO sullo stato mondiale della pesca e dell'acquacultura stima a 90 milioni di tonnellate la produzione di pesca di cattura nel 2020: 11.5 milioni di tonnellate derivano dalle attività di pesca nelle acque interne, i restanti 78.8 milioni da quella nelle altre zone marittime<sup>12</sup>. Il corrispettivo valore economico globale di prima vendita si assesta attorno ai 141 miliardi di dollari. La Cina si conferma

---

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

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

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

nel 2020 il maggior produttore mondiale di catture nelle zone marine fuori dalle acque interne (11.8 milioni di tonnellate, pari al 14.9% del totale mondiale); mentre i successivi sei maggiori produttori (Indonesia, Peru, India, Federazione Russa, Stati Uniti d'America e Vietnam) rappresentano circa il 34% del mercato totale mondiale di catture, e in capo ai 20 maggiori produttori si concentra il 73% del mercato totale mondiale<sup>13</sup>. La media annuale delle catture nel Mar Mediterraneo per il triennio 2018-2020 è pari a 743.100 tonnellate, con l'Italia come maggiore produttore (155.700 tonnellate, pari al 20.9%)<sup>14</sup>. Nel complesso, secondo la FAO, il settore della pesca darebbe impiego a circa 38 milioni di persone: l'80% delle quali concentrate in Asia, il 13% in Africa e solo l'1% in Europa<sup>15</sup>.

Si tratta di dati significativi e che evidenziano un impatto socioeconomico assai importante delle attività di pesca a livello globale, con una particolare ricaduta sui paesi economicamente meno sviluppati e su quelli in via di sviluppo. È soprattutto tra questi due gruppi di paesi che si concentra, infatti, quel decimo di popolazione mondiale per il quale le attività di pesca e acquacultura costituirebbero, sempre secondo il rapporto FAO, la fonte principale di guadagno, nonché quella metà di popolazione mondiale che dai prodotti ittici otterrebbe un quinto delle proteine necessarie al proprio sostentamento<sup>16</sup>.

È dunque alla luce di questi impatti sociali ed economici che si spiega perché i governi di moltissimi paesi al mondo utilizzano sussidi di diverso tipo per sostenere il settore ittico e migliorarne la redditività economica<sup>17</sup>. Il totale delle sovvenzioni mondiali alla pesca è attualmente stimato attorno ai 35 miliardi di dollari all'anno<sup>18</sup>; e sebbene non tutte queste sovvenzioni possano essere considerate dannose<sup>19</sup>, gli effetti dannosi di molte sovvenzioni sono ben documentati nella letteratura scientifica<sup>20</sup>.

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

---

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

<sup>13</sup> Ibid., p. 12.

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

<sup>15</sup> FAO (n 12), p. 68.

<sup>16</sup> Ibid., p. 87.

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

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

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

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

63% (pari a un totale di 22 miliardi di dollari)<sup>21</sup> – abbia effetti dannosi perché, riducendo in larga parte i costi delle attività di pesca, e contestualmente accrescendo in maniera artificiale i margini di guadagno, determina un aumento complessivo potenziale delle capacità di pesca delle imbarcazioni (*overcapacity*) che spesso conduce a fenomeni di sovra-sfruttamento delle risorse ittiche (*overfishing*, o *pesca eccessiva*)<sup>22</sup>. A sua volta la pesca eccessiva, intesa come una elevata velocità di prelievo delle risorse ittiche oltre quel limite che lascerebbe sufficiente tempo alle specie per riprodursi, è ritenuta una delle principali cause di sovra-sfruttamento degli stock ittici e dunque della rottura di quell'equilibrio bio-marino che fino alla metà del XX secolo era stato preservato<sup>23</sup>.

In secondo luogo, una significativa porzione delle sovvenzioni globalmente accordate al settore della pesca (circa il 22%) è rappresentata da misure di sostegno sui carburanti fossili, che spesso tendono a promuovere situazioni di spreco e inefficienza con conseguente aumento delle emissioni di gas serra e notevoli ricadute sui fenomeni di cambiamento climatico in atto<sup>24</sup>.

Alcune tipologie di sovvenzioni alla pesca possono poi alimentare le attività di pesca INN<sup>25</sup>. In particolare, è stato calcolato che circa il 15% delle catture mondiali

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

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

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

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

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

annuali – tra 11 e 26 milioni di tonnellate – sarebbe ottenuto illegalmente, per un controvalore economico stimato tra i 10 e 20 miliardi di dollari ed una perdita di entrate fiscali per i governi che si assesterebbe tra i 2.2 e i 4 miliardi di dollari all'anno<sup>26</sup>. Il sostegno (sia pure indiretto) tramite sovvenzioni alla pesca INN desta particolari preoccupazioni perché si tratta di attività che, intrattenendo ben documentati legami con l'azione di gruppi criminali organizzati su base transnazionale, rischia di mettere a serio repentaglio la sicurezza alimentare di certi gruppi sociali, oltre a determinare perdite di opportunità economiche e sociali per quelle comunità, soprattutto stanziate lungo le coste di alcuni paesi in via di sviluppo (ad esempio dell'Africa occidentale), che sono particolarmente sensibili al fenomeno della pesca illegale<sup>27</sup>.

Un ultimo dato da evidenziare concerne il fatto che le sovvenzioni alla pesca, come peraltro tutte le misure di sostegno a specifici operatori economico-commerciali, hanno un evidente effetto discriminatorio e dunque distorsivo della concorrenza e del commercio internazionale. Alcuni studi risalenti al 2019 hanno mostrato che l'87% delle sovvenzioni globali alla pesca è erogato da paesi con un alto indice di sviluppo umano (o *indice HDI*).<sup>28</sup> Sempre secondo tali studi, la Cina sarebbe il maggiore erogatore di sovvenzioni alla pesca a livello mondiale (per un totale di circa 7 miliardi di dollari, pari al 21% del totale), seguita da UE, Stati Uniti, Corea del Sud e Giappone. Questi cinque paesi rappresenterebbero il 58% del totale delle sovvenzioni annuali alla pesca (comprese quelle che non producono effetti dannosi). Altrettanto sintomatico di questo dato di altissima polarizzazione è che circa la metà del 13% delle sovvenzioni concesse dai paesi con un basso indice di sviluppo umano è in realtà riconducibile a soli due paesi: Indonesia e Vietnam<sup>29</sup>.

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

---

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

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

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

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

<sup>29</sup> Ibid.

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

### 3. L'Accordo OMC sulle sovvenzioni alla pesca

L'ambito di applicazione dell'ASP è definito dall'articolo 1, il quale indica che esso si applica alle sole sovvenzioni "accordate alla pesca di cattura selvatica marina e alle attività inerenti alla pesca in mare"<sup>32</sup>. Le sovvenzioni relative al settore dell'acquacultura e quelle per la pesca nelle acque interne sono dunque espressamente escluse<sup>33</sup>.

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

---

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

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

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

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

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

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

### 3.1. Articolo 3: Sovvenzioni alla pesca INN

L’articolo 3 fa divieto agli Stati membri di accordare o mantenere sovvenzioni a navi o operatori impegnati in attività di pesca INN o in attività a sostegno della pesca INN<sup>36</sup>. Per evitare una eccessiva frammentazione normativa, che andrebbe a detrimento dell’efficacia complessiva degli interventi in contrasto a tale fenomeno, la definizione di pesca INN è ripresa da quella contenuta nel *Piano internazionale d’azione* adottato dalla FAO nel 2001<sup>37</sup>.

---

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

<sup>35</sup> ASMC (n 34), articolo 2.

<sup>36</sup> Cfr. ASP (n 1), articolo 3.1.

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

Data l'estrema ed altrettanto ovvia difficoltà che lo Stato che eroga le sovvenzioni poi ammetta di concederle a favore di attività illegali, l'articolo 3, paragrafo 2, indica a quali soggetti è attribuita la competenza di effettuare l'accertamento di una pesca INN. Si tratta: a) degli Stati membri costieri per le attività nelle zone sotto la loro giurisdizione; b) degli Stati membri di bandiera per le attività delle navi battenti la loro bandiera; e c) di un'organizzazione o un accordo regionale di gestione della pesca (ORGP/ARGP) nelle zone e per le specie di sua competenza<sup>38</sup>. Una nota a piè di pagina precisa che nessuna disposizione di tale articolo può essere interpretata "come un obbligo per i membri di avviare indagini in relazione alla pesca INN o accertare la pratica della pesca INN". In linea con quanto previsto dal diritto internazionale e dalla giurisprudenza delle corti internazionali, l'ASP attribuisce dunque soltanto un diritto agli Stati membri costieri e di bandiera di iniziare le investigazioni necessarie e di giungere a un eventuale accertamento di attività connesse alla pesca INN<sup>39</sup>.

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

L'articolo 3 fissa poi alcuni requisiti processuali che gli Stati costieri e di bandiera e le ORGP devono rispettare quando procedono all'accertamento di un'attività di pesca INN. Si tratta dell'obbligo di notifica tempestiva dell'avvio di un'indagine allo Stato di bandiera (o, se noto, a quello sovvenzionante), e dell'obbligo di fornire a tali soggetti l'opportunità di scambiare informazioni pertinenti prima dell'accertamento<sup>41</sup>. Solo se questi requisiti di *due process* sono rispettati si potrà applicare il divieto di sovvenzioni formulato nell'articolo 3.

Lo Stato sovvenzionante che abbia ricevuto la notifica dell'accertamento definitivo di pesca INN e delle eventuali sanzioni comminate da uno Stato costiero, uno Stato di bandiera o una ORGP è quindi chiamato ad applicare nei confronti della nave o dell'operatore colpiti il divieto di ricevere sovvenzioni. Nel fare ciò, e in particolare nel decidere la durata di tale proibizione, lo Stato sovvenzionante deve tenere conto "della natura, della gravità e della reiterazione della pesca INN" praticata dalla nave o dall'operatore<sup>42</sup>. Il divieto deve comunque durare almeno fino a quando rimane in

---

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

<sup>38</sup> Cfr. ASP (n 1), articolo 3.2.

<sup>39</sup> Sul punto, v. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 269.

<sup>40</sup> Cfr. ASP (n 1), articolo 3.6.

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

<sup>42</sup> Ibid., articolo 3, paragrafo 4.

vigore la sanzione comminata dallo Stato costiero, di bandiera o dalla ORGP, o finché la nave o l'operatore sono iscritti nell'elenco di una ORGP se quest'ultimo periodo è più lungo<sup>43</sup>. Il paragrafo 7 stabilisce a tal riguardo che ciascuno Stato membro deve disporre di leggi, regolamenti e/o procedure amministrative per garantire che le sovvenzioni di cui all'articolo 3, paragrafo 1, comprese le sovvenzioni esistenti al momento dell'entrata in vigore dell'ASP, non siano accordate o mantenute. Infine, lo Stato sovvenzionante deve notificare le misure che ha adottato al Comitato per le sovvenzioni alla pesca, istituito dall'articolo 9, paragrafo 1, dell'ASP<sup>44</sup>.

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

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

La scelta di riservare all'autonomia delle autorità statali o regionali il giudizio circa la condizione di sovra-sfruttamento di un particolare stock ittico apre il fianco a possibili critiche circa l'effettiva equità di trattamento che tale disposizione consente; e inoltre potrebbe aumentare il rischio che si assista a un innalzamento del tasso di litigiosità dell'accordo. Non è infatti difficile immaginare che gli Stati sovvenzionanti assai malvolentieri si piegheranno alle valutazioni fatte da uno Stato costiero (o da una ORGP) “sulla base delle migliori prove scientifiche a sua disposizione”, e anzi ne potranno contestare la correttezza in sede di regolamento giudiziale sulla base di altre prove scientifiche eventualmente raccolte<sup>46</sup>. D'altra parte, l'impossibilità di giungere in sede di negoziati a una definizione condivisa di stock ittico

---

<sup>43</sup> Ibid.

<sup>44</sup> Ibid., articolo 3, paragrafo 5, e articolo 8, paragrafo 3.

<sup>45</sup> Ibid., articolo 4, paragrafo 2.

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

sovra-sfruttato ha, di fatto, obbligato a questa scelta fondata sull'autonomia decisionale delle parti<sup>47</sup>.

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

### 3.3. Articolo 5: Altre sovvenzioni

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

Tre circostanze riducono però in maniera consistente la portata normativa e l'efficacia pratica di questa disposizione. La prima è che il divieto non fa riferimento a uno specifico limite di catture; e in tal modo il suo orizzonte normativo e operativo non può chiaramente spingersi oltre una certa misura. In secondo luogo, i requisiti di "particolare attenzione e dovuta moderazione", introdotti nei paragrafi 2 e 3 dell'articolo a tutela delle navi che battono la bandiera di uno Stato straniero e degli stock ittici il cui stato è sconosciuto<sup>50</sup>, rischiano in realtà di mostrarsi del tutto inefficaci a causa dell'assenza di requisiti (o incentivi) a garanzia del fatto che lo status degli

---

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

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

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

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

<sup>50</sup> Cfr. ASP (n 1). L'articolo 5, paragrafo 2, stabilisce che: «Un membro presta particolare attenzione ed esercita la dovuta moderazione nell'accordare sovvenzioni a navi che non battono la bandiera di tale membro». Il paragrafo 3 estende l'obbligo di rispettare questi requisiti «...nell'accordare sovvenzioni alla pesca o ad attività inerenti alla pesca riguardanti stock ittici il cui stato è sconosciuto».

stock ittici in questione sia oggetto di un apposito accertamento. Infine, occorre ricordare che se il livello di catture che avviene nell'alto mare è già di per se stesso non particolarmente significativo (circa il 5% delle catture annue totali)<sup>51</sup>, la quota di catture nelle zone di alto mare sulle quali opera il divieto dell'articolo 5, cioè le sole zone non regolate, è ancora più limitato.

### 3.4. Articolo 8: Trasparenza

L'articolo 8 contiene alcuni importanti obblighi in materia di notifica e trasparenza, ed è considerato una delle disposizioni in assoluto più rilevanti di questo nuovo accordo.

Il problema (irrisolto) della trasparenza delle sovvenzioni è noto. In base agli obblighi generali fissati dall'ASMC uno Stato membro deve notificare ogni sovvenzione specifica che decide di attuare, e queste notifiche sono soggette ad una valutazione periodica da parte del Comitato istituito dal medesimo accordo<sup>52</sup>. Nel corso del tempo questi obblighi di notifica sono però stati assai raramente rispettati dagli Stati membri, e con sempre più frequenza ciò è accaduto negli ultimi anni<sup>53</sup>. A questo si aggiungono altri elementi che hanno tradizionalmente reso assai complicato il tracciamento delle sovvenzioni alla pesca. Da un lato, si tratta dell'assenza di una ben definita categorizzazione di tali misure; e, dall'altro, del fatto che quando esse sono legate allo svolgimento di attività di pesca INN – cioè attività in definitiva illegali – ben difficilmente ci saranno comunicazioni al riguardo e dunque è pressoché impossibile ricomprenderle entro la categoria delle misure specifiche sulle quali ricadono gli obblighi previsti dall'ASMC<sup>54</sup>.

L'articolo 8 dell'ASP completa dunque il sistema generale di trasparenza stabilendo due ulteriori obblighi informativi. Il paragrafo 1, lett. a, impone agli Stati membri di fornire, in aggiunta a tutte le informazioni richieste ai sensi dell'articolo 25 ASMC, informazioni sul tipo e genere di pesca per cui è erogata la sovvenzione. Il paragrafo 1, lett. b, aggiunge che gli Stati membri sono tenuti, ma solo “nella misura del possibile”, a fornire informazioni riguardanti: i) lo stato degli stock ittici in relazione alla pesca per cui è erogata la sovvenzione (ad esempio, se sono sovra-sfruttati, sfruttati al massimo in modo sostenibile o sotto-sfruttati); ii) se tali stock sono condivisi con qualsiasi altro membro o gestiti da una ORGP/ARGP; iii) le misure di conservazione e gestione in atto per lo stock ittico interessato; iv) la capacità della flotta in relazione alla pesca per cui è erogata la sovvenzione; v) il nome e il numero

---

<sup>51</sup> Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 272.

<sup>52</sup> Cfr. ASMC (n 34), articolo 25.

<sup>53</sup> Cfr. OMC, *Notification Provisions under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Background Note by the Secretariat*, G/SCM/W/546/Rev.14, 31 marzo 2023, il quale mostra come nell'ultimo ciclo di notifiche (riferito all'anno 2021) 88 membri su 164 (il 54%) non abbiano formulato alcuna notifica di sovvenzioni. Un dato più che raddoppiato rispetto al 1995 (quando solo 27 membri, il 24% del totale) non aveva proceduto a notifiche, e in aumento del 20% rispetto al precedente ciclo di notifiche riferito all'anno 2019 (75 membri, pari al 46% del totale).

<sup>54</sup> V. al riguardo, L. FORMENTI, “Assessing transparency in fisheries subsidies: A notification-driven analysis”, *Marine Policy* (136), 2023 104152.

di identificazione del peschereccio o dei pescherecci beneficiari della sovvenzione; e vi) i dati sulle catture suddivisi per specie o gruppo di specie in relazione alla pesca per cui è erogata la sovvenzione<sup>55</sup>.

Ogni membro deve inoltre notificare per iscritto e su base annuale al Comitato sulle sovvenzioni alla pesca un elenco delle navi e degli operatori per i quali ha accertato la pratica della pesca INN<sup>56</sup>. Entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'accordo, ogni membro dovrà poi informare il Comitato delle misure in atto o adottate per garantire l'attuazione dei divieti di cui agli articoli 3, 4 e 5; e dovrà informarlo tempestivamente anche di eventuali modifiche a tali misure apportate successivamente, e in particolare delle nuove iniziative adottate per attuare i divieti di sovvenzione alla pesca INN<sup>57</sup>. Sempre entro un anno dalla data di entrata in vigore dell'accordo, ogni membro dovrà fornire al Comitato "una descrizione del proprio regime di pesca, compresi i riferimenti alle proprie leggi, regolamenti e procedure amministrative pertinenti al presente accordo, e informa[re] tempestivamente il comitato di eventuali modifiche successive"<sup>58</sup>.

È anche sulla base di tutte queste informazioni che il Comitato è chiamato a svolgere le varie funzioni che gli sono attribuite dall'art. 9, e in particolare, tra le altre, quella di riesaminare ogni anno l'applicazione e il funzionamento dell'accordo tenendo conto dei suoi obiettivi; e quella di riesaminare il funzionamento dell'accordo al fine di individuare tutte le modifiche necessarie per migliorarlo<sup>59</sup>.

#### 4. Lacune normative e debolezze strutturali

L'ASP costituisce senz'altro un notevole passo in avanti nella lotta a certe forme di sovvenzioni dannose per l'ambiente, e rappresenta anche un'importante tappa di avvicinamento agli obiettivi della sostenibilità fissati (in maniera assai ambiziosa anche per i settori del mare e della pesca) dall'Agenda ONU 2030. Il quadro normativo delineato presenta tuttavia alcune rilevanti lacune, che sommate a taluni difetti di partenza rischiano di ridurre l'efficacia dell'azione prevista quando (*rectius*, qualora) l'accordo entrerà in vigore.

La prima – e forse più evidente – lacuna è rappresentata dall'assenza di una di-

---

<sup>55</sup> Cfr. ASP (n 1), art. 8, paragrafo 1. Una nota a piè di pagina precisa che i membri forniscono tali informazioni in aggiunta a tutte le informazioni richieste ai sensi dell'articolo 25 dell'ASMC. Per un confronto sulla diversa portata degli impegni di notifica previsti dall'ASMC e dall'ASP, v. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), p. 273.

<sup>56</sup> Ibid., articolo 8, paragrafo 2.

<sup>57</sup> Ibid., articolo 8, paragrafo 3.

<sup>58</sup> Ibid., articolo 8, paragrafo 4. A tal riguardo viene precisato che un membro può adempiere all'obbligo «fornendo al comitato un collegamento elettronico aggiornato alla pagina web ufficiale del membro o a un'altra pagina web ufficiale contenenti le informazioni in questione».

<sup>59</sup> Ibid., articolo 9, paragrafi 3 e 4. L'obbligo di riesaminare l'accordo per proporre eventuali modifiche per migliorarlo scatta entro cinque anni dalla data di entrata in vigore dello stesso, e successivamente ogni tre anni.

sposizione dedicata al tema specifico delle sovvenzioni che contribuiscono a un eccesso di capacità (o *overcapacity*) e alla pesca eccessiva (o *overfishing*). Si è già osservato all'inizio del lavoro che il traguardo 14.6 dell'Agenda ONU 2030 menziona espressamente tali misure tra quelle che, assieme alle sovvenzioni per la pesca INN, devono essere vietate quale passo fondamentale per conseguire la sostenibilità degli oceani. E ciò ha perfettamente senso se si considera che la condizione di sovra-sfruttamento di uno stock ittico (oggetto del divieto di sovvenzioni all'articolo 4) è in realtà il risultato di una catena di cause, e che l'origine del problema sta innanzi tutto nella presenza di imbarcazioni con una eccessiva capacità potenziale di pesca che spesso conduce a un livello di catture oltre i limiti necessari alle specie per riprodursi. Sotto questo punto di vista, il divieto dell'articolo 4 va quindi a colpire una pratica che rappresenta la coda di un problema, mentre nulla dispone riguardo a quelle che sono le sue cause originarie.

Il divieto di concedere sovvenzioni che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva era invero contenuto in varie bozze prodotte durante i negoziati dell'ASP, ma le fortissime resistenze di alcuni paesi, soprattutto in via di sviluppo, ha fatto sì che questo divieto venisse infine espunto dal testo approvato durante la Conferenza ministeriale di Ginevra del giugno 2022<sup>60</sup>. La bozza di accordo prevista nel novembre 2021, ad esempio, formulava tale divieto includendovi un elenco indicativo di erogazioni proibite. Si trattava, tra le altre, delle sovvenzioni per la costruzione, l'acquisto, la modernizzazione, il rinnovo o il miglioramento dei pescherecci; delle sovvenzioni per sostenere i costi legati al personale, alle assicurazioni e ai contributi sociali; delle sovvenzioni per l'acquisto di macchinari o equipaggiamenti per i pescherecci; e delle sovvenzioni per l'acquisto del carburante<sup>61</sup>. Se consideriamo che, come ricordato all'inizio del presente contributo, circa il 60% delle sovvenzioni

---

<sup>60</sup> Cfr., ad esempio, OMC/WTO, *Agreement on Fisheries Subsidies: Draft Text*, WT/MIN(21)/W/5, 24 novembre 2021, articolo 5. L'opposizione dei paesi in via di sviluppo era (*rectius*, è) essenzialmente legata all'argomento che essi percepiscono questo divieto come un freno alle loro possibilità di sviluppo economico. Le sovvenzioni per un rafforzamento della flotta peschereccia, o per un suo rinnovamento, vengono, ad esempio, reputate necessarie per sostenere una crescita dell'attività economica in questo settore. Per questo motivo, le varie bozze negoziali precedenti all'accordo del 17 giugno 2022, che contenevano un divieto alle sovvenzioni che contribuiscono a un eccesso di capacità e alla pesca eccessiva, includevano anche una serie di eccezioni improntate al principio di un trattamento speciale per i paesi in via di sviluppo. Ad esempio, si prevedeva che il divieto non avrebbe operato nei confronti dei paesi in via di sviluppo per quelle sovvenzioni che contribuivano alle attività di pesca nella zona economica esclusiva di questi paesi (o nelle aree sottoposte al controllo di un'ORGPM) per un periodo massimo di sette anni dall'entrata in vigore dell'accordo; o ancora qualora il loro livello annuale di catture risultasse al di sotto di una certa soglia; e per quelle «low income, resource-poor and livelihood fishing or fishing related activities» fino a un massimo di 12/24 miglia nautiche dalle linee di base costiere. V. ad esempio, WTO, *Agreement on Fisheries Subsidies: Draft Text*, WT/MIN(22)/W/20, 10 giugno 2022, articolo 5, paragrafo 5. Neppure questo articolato regime di eccezioni aveva però soddisfatto le richieste di molti paesi. V. *Statement by Ambassador Santiago Wills of Colombia, Negotiating Group on Rules Chair*, Press Briefing, 10 giugno 2022, disponibile al sito: <[https://www.wto.org/english/news\\_e/news22\\_e/fish\\_10\\_jun22\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news22_e/fish_10_jun22_e.pdf)>

<sup>61</sup> Cfr. Draft Text 2021 (n 60), articolo 5, paragrafo 1.

globali alla pesca contribuiscono a un eccesso di capacità di pesca<sup>62</sup>, le preoccupazioni sollevate circa il possibile indebolimento dell'azione complessiva dell'ASP a causa della mancanza di una norma specifica al riguardo paiono quindi fondate<sup>63</sup>.

Le bozze negoziali contenevano poi all'articolo 1, paragrafo 2, una disposizione che estendeva l'ambito di applicazione dell'accordo anche alle sovvenzioni sui carburanti fossili per la pesca e le attività collegate alla pesca, purché non specifiche ai sensi dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni<sup>64</sup>. Questa disposizione è stata stralciata dal testo definitivo; e dunque l'ASP al momento non si applica a queste sovvenzioni nonostante esse rappresentino, come ricordato all'inizio del presente contributo, circa un quinto del totale annuale delle sovvenzioni al settore della pesca<sup>65</sup>. Alcuni recenti studi hanno peraltro evidenziato che una notevole porzione di queste misure sarebbe attribuibile alla sola Cina, e che in massima parte si tratterebbe di sovvenzioni comunque specifiche alla luce delle modalità cinesi di erogazione<sup>66</sup>. Secondo una parte della dottrina, questo dato ridurrebbe di conseguenza l'impatto reale di una disposizione costruita sul modello dell'articolo 1, paragrafo 2<sup>67</sup>. Per il solo fatto che si tratta di misure specifiche, l'ingentissima quota di sovvenzioni cinesi ricadrebbe infatti in automatico nell'ambito di applicazione dell'ASP, e una copertura normativa quale quella offerta dalla disposizione cancellata risulterebbe di fatto superflua se non per ricomprendervi una minima parte di misure residuali non specifiche. Ciò non toglie che l'inclusione delle sovvenzioni ai carburanti fossili all'interno dell'ASP rappresenterebbe un risultato importante dei lavori negoziali, sia per ragioni di coerenza interna al sistema OMC e ai numerosi impegni che questa organizzazione sembra aver contratto per favorire una riforma globale delle misure di sostegno ai carburanti fossili<sup>68</sup>, sia per rendere più solido e credibile quel legame tra diritto del commercio internazionale e diritto dell'ambiente che l'ASP ambisce a istituire su una base per molti versi innovativa.

Alle due lacune appena descritte si affiancano tre debolezze strutturali dell'ASP,

<sup>62</sup> V. *supra*, nota 20 e relativo testo.

<sup>63</sup> Cfr. tra gli altri LENNAN, SWITZER (n 47), pp. 174-175; SWITZER, MORGERA, WEBSTER (n 23), p. 368.

<sup>64</sup> V., ad esempio, Draft Text 2021 (n 60), articolo 1, paragrafo 2.

<sup>65</sup> V. *supra*, nota 24.

<sup>66</sup> Cfr. T. G. MALLORY, "Fisheries subsidies in China: Quantitative and qualitative assessment of policy coherence and effectiveness", *Marine Policy* (68), 2016, pp. 74-82.

<sup>67</sup> V. P. MAZZOTTI, "All That Glitters Is Not Gold(fish): Progress, Missed Opportunities, and Shortcomings in the WTO Agreement on Fisheries Subsidies", *Völkerrechtsblog*, 18 luglio 2022.

<sup>68</sup> Sul punto, v. ad esempio Ministerial Conference, *Ministerial Statement on Fossil Fuel Subsidies, Revision*, WT/MIN(21)/9/Rev.1, 14 dicembre 2021, paragrafo 8. In dottrina, per una panoramica delle varie iniziative multilaterali assunte dall'OMC e dai suoi membri per ridurre l'impatto delle sovvenzioni ai carburanti fossili, cfr. R. STEENBLIK, J. SAUVAGE, C. TIMILIOTIS, "Fossil Fuel Subsidies and the Global Trade Regime", in J. SKOVGAARD, H. VAN ASSELT (a cura di), *The Politics of Fossil Fuel Subsidies and Their Reform*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018, pp. 121-139; e H. ASMELASH, "The Regulation of Environmentally Harmful Fossil Fuel Subsidies: From Obscurity to Prominence in the Multilateral Trading System", *European Journal of International Law* (33), 2022, pp. 993-1023. Sul punto, cfr. anche WTO, *World Trade Report 2022. Climate change and international trade*, Ginevra, WTO Publications, 2022, p. 22, in cui si registra che il totale delle sovvenzioni globali al settore dei carburanti fossili ammonterebbe per l'anno 2021 a 440 miliardi di dollari.

frutto delle scelte negoziali finora condotte e che, si auspica, potranno essere rimate nel proseguo dei negoziati<sup>69</sup>. La prima riguarda il profilo della trasparenza regolato nell'articolo 8. Se in forza di tale disposizione gli Stati membri sono tenuti a rispettare una serie di nuovi obblighi informativi, quelli probabilmente più utili ai fini di un'efficace azione di contrasto alle sovvenzioni alla pesca – cioè quelli imposti dalla lett. b – vanno in realtà rispettati solo “nella misura del possibile”. L'inclusione di questa proposizione parentetica, che chiaramente riduce di molto l'efficacia del tentativo di rafforzare la trasparenza, riflette le preoccupazioni di taluni paesi in via di sviluppo, per i quali un sistema più rigido, che impone cioè obblighi orizzontali senza tenere conto delle diverse capacità degli Stati membri, avrebbe rischiato di penalizzarli eccessivamente. Si tratta di preoccupazioni senz'altro legittime, e peraltro non infrequenti nei negoziati internazionali sugli accordi di diritto del commercio e dell'ambiente. L'Accordo di Parigi sul clima, ad esempio, introduce nell'articolo 13 un quadro per la trasparenza che è basato sulla flessibilità nell'attuazione delle sue disposizioni e che tiene conto delle diverse capacità degli Stati membri e soprattutto di quelle dei paesi in via di sviluppo<sup>70</sup>. Sotto questo punto di vista, è dunque auspicabile che i negoziati in corso possano condurre a una soluzione più in linea col rispetto integrale degli obiettivi di trasparenza: da un lato, riformulando (o magari eliminando) la locuzione parentetica che subordina il rispetto degli obblighi informativi della lett. b alle effettive capacità dei membri; e, dall'altro, inserendo però un sistema di sostegno e assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo che sia più efficace rispetto a quello assai blando previsto nell'attuale formulazione dell'articolo 7<sup>71</sup>. Basti pensare, sotto questo punto di vista, che il meccanismo di finanziamento volontario istituito con la finalità di fungere da incubatore delle risorse necessarie a sostenere le iniziative di assistenza tecnica ai paesi in via di sviluppo si basa su contributi meramente volontari, e quelli versati fino ad ora sono piuttosto esigui<sup>72</sup>.

Il secondo difetto strutturale riguarda le regole del c.d. *enforcement*, cioè attraverso quali azioni si intende garantire l'attuazione, anche coercitiva, dell'accordo e il rispetto dei suoi divieti. L'articolo 10 dell'ASP richiama al riguardo il Sistema di soluzione delle controversie dell'OMC, rendendolo applicabile anche alla materia delle sovvenzioni alla pesca e fatte salve le sovvenzioni vietate dagli articoli 3, 4 e 5

---

<sup>69</sup> Cfr. Ministerial Conference, *Agreement on Fisheries Subsidies, Ministerial Decision of 17 June 2022*, WT/MIN(22)/33, 22 giugno 2022, paragrafo 4: «the Negotiating Group on Rules shall continue negotiations ... with a view to making recommendations to the Thirteenth WTO Ministerial Conference for additional provisions that would achieve a comprehensive agreement on fisheries subsidies, including through further disciplines on certain forms of fisheries subsidies that contribute to overcapacity and overfishing».

<sup>70</sup> V. Accordo di Parigi collegato alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici, adottato a Parigi il 12 dicembre 2015, entrato in vigore il 4 novembre 2016, ratificato dall'Italia con Legge n. 204, del 4 novembre 2016, articolo 13.

<sup>71</sup> Cfr. ASP (n 1), articolo 7.

<sup>72</sup> V. i dati al sito: <[https://www.wto.org/english/news\\_e/archive\\_e/ffm\\_arc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/archive_e/ffm_arc_e.htm)> Ad oggi (23 luglio 2023) il meccanismo di finanziamento ha raccolto contributi per circa 6 milioni di euro da soli 7 paesi. L'UE, a sua volta, si è impegnata a contribuire per 1 milione di euro. V. al sito: <<https://www.efanews.eu/it/item/28647-ue-un-milione-di-euro-per-la-pesca-sostenibile.html>>

rispetto alle quali trova applicazione la procedura speciale di soluzione delle controversie prevista dall'articolo 4 dell'ASMC per le sovvenzioni proibite<sup>73</sup>. Sono due i problemi insiti in tale richiamo: uno che potremmo definire di carattere "esogeno", cioè determinato da una variabile esterna al modello ASP, e l'altro, di carattere cosiddetto "endogeno", che è invece spiegato da una precisa scelta riconducibile all'ASP. Il primo problema di *enforcement* è legato al blocco dell'Organo di appello, che si protrae dal dicembre 2019 e che impedisce all'intero sistema di soluzione delle controversie, per lungo tempo considerato "perla e perno" di tutta l'OMC, di funzionare<sup>74</sup>. Di fatto, se una controversia in materia di sovvenzioni alla pesca dovesse essere presentata oggi davanti ai "tribunali" dell'OMC, e se il panel in primo grado dovesse rendere una decisione (*rectius*, rapporto) che impone il ritiro di un programma di sovvenzioni alla pesca vietate, sarebbe sufficiente che la parte sovvenzionante soccombente presentasse un ricorso in appello e questo, non essendoci per l'appunto oggi un Organo di appello funzionante, cadrebbe automaticamente "nel vuoto". Per le peculiarità procedurali del funzionamento di questo sistema, si impedirebbe in questo modo all'Organo di soluzione delle controversie di adottare il rapporto e trasformarlo in atto vincolante: la controversia resterebbe dunque irrisolta. A ciò si aggiunge un secondo problema di *enforcement* legato invece ad una precisa scelta fatta in sede di redazione del testo ASP. Come osservato da una parte della dottrina, la natura delle controversie sulle sovvenzioni alla pesca è infatti tale, coinvolgendo questioni di interesse non soltanto commerciale ma anche (e forse soprattutto) ambientale, che essa fuoriesce dalle strette competenze maturate nel corso degli anni dai "tribunali" dell'OMC. Per evitare il rischio di un sacrificio eccessivo delle istanze di tutela ambientale e della sostenibilità rispetto a quelle di protezione del libero commercio sarebbe allora opportuno, secondo queste critiche, che i negoziati in corso introducano la possibilità di istituire panel misti OMC/FAO<sup>75</sup>.

L'ultimo profilo critico attiene all'orientamento di fondo che regge l'intero accordo. Il nuovo ASP recepisce infatti nel suo impianto generale l'approccio dell'Accordo OMC sulle sovvenzioni, dal quale peraltro formalmente dipende, ed è quindi basato in primo luogo sull'impiego di un sistema di divieti. In particolare, ai due

<sup>73</sup> Cfr. ASP (n 1), articolo 10, paragrafo 1 e paragrafo 2.

<sup>74</sup> Per l'utilizzo dell'espressione virgolettata, v. G. SACERDOTI, "WTO in stallo, ma senza vere alternative", Lavoce.info, 26 gennaio 2018. Sulla centralità del ruolo dell'Organo di appello nel sistema dell'OMC v. anche P. VAN DEN BOSSCHE, "From Afterthought to Centrepiece: The WTO Appellate Body and its Rise to Prominence in the World Trading System", in G. SACERDOTI, A. YANOVICH, J. BOHANES (a cura di), *The WTO at Ten*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, pp. 289-325. In generale sulla crisi dell'Organo di appello e del sistema di soluzione delle controversie, un tema che negli ultimi ha alimentato un accessissimo dibattito dottrinale tra gli internazionalisti con numerose proposte per superare l'attuale situazione di *empasse*, mi limito a rimandare, tra i tanti, a C. LO, J. NAKAGAWA, T. CHENG (a cura di), *The Appellate Body of the WTO and Its Reform*, Singapore, Springer, 2020; B. M. HOEKMAN, P. C. MAVROIDIS, "To AB or Not to AB? Dispute Settlement in WTO Reform", *Journal of International Economic Law* (23), 2020, pp. 703-722; W. J. DAVID, "WTO Dispute Settlement: Crown Jewel or Costume Jewelry?", *World Trade Review* (21), 2022, pp. 291-300; e I. VAN DAMME, "25 Years of Law and Practice at the WTO: did the Appellate Body Dig its Own Grave?", *Journal of International Economic Law* (26), 2023, pp. 124-132.

<sup>75</sup> Cfr. HOEKMAN, MAVROIDIS, SASMAL (n 8), pp. 281-282.

divieti generali di sovvenzioni previsti dall'ASMC – cioè il divieto di sovvenzioni all'esportazione, e il divieto di sovvenzioni condizionate all'uso preferenziale di merci domestiche – l'ASP aggiunge le tre categorie di sovvenzioni alla pesca vietate (o *a luce rossa*) degli articoli 3, 4 e 5. Ma il nuovo accordo, come pure si è osservato all'inizio di questo contributo, è in realtà un accordo del tutto particolare, o che potrebbe quantomeno essere definito *ibrido*. A una ovvia componente commerciale, costruita in larga parte sulle esigenze del libero commercio internazionale e riflessa nell'impiego di alcune categorie normative riprese dall'Accordo OMC sulle sovvenzioni, ne affianca infatti una di tipo ambientale; e ciò rappresenta un *unicum* assoluto tra tutti gli accordi commerciali negoziati in seno all'OMC e allegati all'Accordo di Marrakech. L'OMC viene cioè concepito dall'ASP come un sistema (anche normativo) cui gli Stati membri possono far ricorso per decidere come utilizzare specifiche pratiche commerciali al servizio delle sfide poste dalla sostenibilità ambientale e, in questo caso specifico, per affrontare il problema degli effetti dannosi che sull'ambiente possono avere certe tipologie di sovvenzioni<sup>76</sup>. Definire quale di queste due componenti – ambientale o commerciale – infine prevalga non è semplice, innanzi tutto perché l'ASP manca di un preambolo che ne dichiari espressamente gli obiettivi. Se l'assenza di obiettivi dichiarati potrebbe essere una conseguenza del fatto che siamo al cospetto di un accordo comunque provvisorio, in attesa che si concludano i negoziati e venga scongiurata la tagliola dell'articolo 12, è però evidente dalla lettura del testo approvato nel giugno 2022 che la necessità di fondo dell'accordo si basa sull'idea che esistono talune pratiche commerciali che causano (o contribuiscono a causare) danni ambientali.

Nel quadro del dialogo che si viene quindi ad instaurare tra componente commerciale tradizionale e nuova componente ambientale, entrambe strette in un medesimo quadro normativo, può crearsi terreno fertile per ripensare l'approccio dell'una nei confronti e rispetto agli obiettivi dell'altra. Il riferimento è innanzi tutto al fatto che l'ASP non si dovrebbe limitare soltanto a formulare divieti nei confronti di particolari tipologie di sovvenzioni, ma potrebbe prevedere anche la possibilità per gli Stati di concedere talune sovvenzioni considerate “buone”. Si tratta, ad esempio, di quelle sovvenzioni c.d. di *capacity-building* che permettono agli Stati di proteggere e ricostruire la propria fauna ittica, o che sono concesse per sostenere la realizzazione di diritti economici, sociali e lavorativi di parte della propria popolazione<sup>77</sup>. Quanto alla prima ipotesi, un primo risultato positivo in tale direzione è in realtà già stato raggiunto: ricordiamo infatti che l'articolo 4, paragrafo 3, permette agli Stati, all'interno del quadro generale di un divieto alle sovvenzioni che contribuiscono al sovrasfruttamento, di concedere sovvenzioni “per ricostituire lo stock a un livello biologicamente sostenibile”<sup>78</sup>. Sulla seconda tipologia di sovvenzioni, senz'altro di più problematica definizione, si tratterebbe, ad esempio, di permettere talune misure dirette

---

<sup>76</sup> Ibid., pp. 283-384.

<sup>77</sup> V. ad esempio SWITZER, MORGERA, WEBSTER (n 23), p. 369.

<sup>78</sup> Cfr. *supra*, nota 48.

a sostenere attività di pesca su piccola scala, di pesca artigianale o di pesca di sussistenza. È forse opportuno ricordare, al riguardo, che secondo alcuni recenti studi ben l'81% delle sovvenzioni annuali globali alla pesca (pari a 28.8 miliardi di dollari) è destinato alle imbarcazioni che svolgono attività di pesca industriale su larga scala; mentre a quelle impegnate in attività di pesca su piccola scala e/o pesca artigianale andrebbero solo 6.6 miliardi di dollari<sup>79</sup>.

La possibilità di affiancare a una lista doverosa di sovvenzioni *a luce rossa* una lista di sovvenzioni *a luce verde* (cioè permesse, ancorché specifiche) potrebbe inoltre contribuire a realizzare gli obiettivi di sviluppo sostenibile sottesi allo sforzo della comunità internazionale per la tutela dei mari<sup>80</sup>. Il traguardo 14.6 dell'Agenda ONU 2030 stabilisce, ad esempio, l'obiettivo di eliminare quelle forme di sovvenzioni che contribuiscono alla pesca INN e all'eccesso di capacità di pesca e alla pesca eccessiva; ma prevede anche "che un trattamento speciale e differenziato, adeguato ed efficace per lo sviluppo dei paesi meno sviluppati, dovrebbe essere parte integrante dell'Organizzazione mondiale del commercio"<sup>81</sup>. L'introduzione di forme più efficaci di trattamento speciale e differenziato rispetto a quelle assai insoddisfacenti previste dall'attuale testo dell'ASP<sup>82</sup> costituisce, sotto questa prospettiva, la seconda grande sfida dei negoziati ancora aperti, con un gruppo di paesi in via di sviluppo (guidati dall'India) che ha considerato insoddisfacenti tutte le aperture e concessioni finora presentate nelle varie bozze negoziali<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> A. SCHUHBAUER et al., "The Global Subsidies Divide Between Small- and Large-Scale Fisheries", *Frontiers in Marine Science* (7), 2020. Sugli impatti di questa iniqua distribuzione di sovvenzioni a favore delle imbarcazioni che svolgono attività di pesca industriale su larga scala nel mar Mediterraneo, cfr. S. VILLASANTE et al., "Strengthening European Union fisheries by removing harmful subsidies", *Marine Policy* (136), 2022 104884.

<sup>80</sup> Sulla natura multidimensionale e intergenerazionale del concetto di sviluppo sostenibile, v. ad esempio la panoramica in J. MENSAH, "Sustainable Development: meaning, history, principles, pillars, and implications for human action: Literature review", *Cogent Social Sciences*, 2019, pp. 1-21 1653531. In una prospettiva più giuridica, v. l'introduzione al concetto di sviluppo sostenibile e alla sua evoluzione dall'epoca Rapporto Brundtland del 1987, in W. HUCK, *Sustainable Development Goals. Article to Article Commentary*, New York, Beck/Hart/Nomos, 2022. Per un inquadramento dell'obiettivo 14 e dei suoi collegamenti con gli altri obiettivi di sviluppo sostenibile e il concetto di multidimensionalità v. Id., pp. 520-553.

<sup>81</sup> Cfr. *supra*, nota 8.

<sup>82</sup> Di fatto, il testo attuale dell'ASP prevede forme molto limitate di trattamento speciale e differenziato per i paesi membri in via di sviluppo e per quelli economicamente meno avanzati. Si tratta della libertà per tali paesi di concedere, per un periodo di due anni dall'entrata in vigore dell'accordo, sovvenzioni che contribuiscono alla pesca INN (articolo 3, paragrafo 8) e sovvenzioni riguardanti stock ittici sovra-sfruttati (articolo 4, paragrafo 4). L'articolo 6 prevede poi che ciascuno Stato membro debba esercitare «la dovuta moderazione nel sollevare questioni che coinvolgono un paese membro meno avanzato» e che le soluzioni prese in considerazione debbano tenere conto «se del caso, della situazione specifica del paese membro meno avanzato in questione». Una nota a piè di pagina dell'articolo 8 prevede infine, quanto agli obblighi di informazione previsti nel paragrafo 1, lett. a, che qualora questi paesi detengano una quota annuale del volume globale della produzione della pesca di cattura marina non superiore allo 0,8 %, secondo i dati più recenti pubblicati dalla FAO e diffusi dal segretario dell'OMC, «la notifica delle informazioni aggiuntive di cui alla presente lettera può essere effettuata ogni quattro anni».

<sup>83</sup> Le proposte formulate nelle bozze di accordo prevedevano di estendere a sette anni il periodo transitorio entro il quale i paesi in via di sviluppo e quelli economicamente meno avanzati sarebbero stati

## 5. Conclusioni

Il nuovo Accordo dell'OMC sulle sovvenzioni alla pesca introduce, per la prima volta a livello multilaterale, alcune norme molto importanti per affrontare gli effetti dannosi all'ambiente delle sovvenzioni alla pesca. In particolare, vengono vietate – dunque considerate *a luce rossa* – tre tipologie di sovvenzioni: quelle che contribuiscono alla pesca INN (articolo 3); quelle riguardanti stock ittici sovra-sfruttati (articolo 4); e infine quelle concesse alle attività di pesca che avvengono in alto mare ma di là delle zone di competenza di una ORGP (articolo 5).

Resta però un ampio spettro di situazioni che potremmo definire *a luce gialla*. Si tratta di quelle sovvenzioni concesse per la pesca nelle zone economiche esclusive (domestiche o straniere), o nelle zone di competenza di una ORGP/ARGP ma in assenza di un accertamento circa l'esistenza di attività di pesca INN o che uno stock ittico risulta sovra-sfruttato. In queste due situazioni, che peraltro coprono la significativa maggioranza delle attività di pesca mondiali, le sovvenzioni possono ancora essere concesse e quindi possono ancora produrre effetti molto negativi, incoraggiando un eccesso di capacità di pesca delle imbarcazioni o persino risultando in fenomeni di pesca eccessiva. Sotto questo punto di vista, i negoziati in corso per completare il testo dell'ASP rappresentano un'occasione unica per ampliare l'ambito di applicazione dell'accordo e andare ad affrontare direttamente quella che, in definitiva, è la vera causa del problema della pesca non sostenibile.

Infine sembrerebbe opportuno, cogliendo le opportunità aperte dalla natura ibrida e innovativa di questo accordo, che i negoziati in corso si preoccupino di prevedere un'apposita lista di sovvenzioni *a luce verde* che permetta agli Stati, da un lato, di proteggere e ricostruire la propria fauna ittica e, dall'altro, di sostenere la realizzazione dei diritti economici, sociali e lavorativi di quelle parti di popolazione che vivono grazie alle attività di pesca su piccola scala, di pesca artigianale o di pesca di sussistenza. L'inclusione di queste limitate categorie di sovvenzioni specifiche *a luce verde* potrebbe essere inserita in un più ampio discorso volto a rafforzare le forme di trattamento speciale e differenziato per i paesi in via di sviluppo e per i paesi economicamente meno sviluppati, come peraltro richiesto dal traguardo 14.6 dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile e in linea con gli obiettivi desumibili dalla lettura dell'ASP.

---

esonerati dai divieti degli articoli 3 e 4; l'introduzione di una esenzione per quei paesi che non superano una soglia *de minimis* pari allo 0,8% sul totale delle catture; e un'esenzione per la pesca artigianale nelle zone marine entro una certa distanza dalla costa (12 o 24 miglia nautiche). Sulle critiche a queste proposte e le controproposte dell'India, cfr. ad esempio <https://www.thehindubusinessline.com/news/world/25-years-exemption-from-subsidy-cuts-sought-for-developing-nations-not-into-distant-water-fishing/article36680392.ece>; <https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/agriculture/india-for-25-years-exemption-from-subsidy-cuts-for-developing-nations-not-into-distant-water-fishing/articleshow/91772050.cms?from=mdr>; e <https://www.outlookindia.com/business/india-rejects-text-on-fisheries-subsidy-negotiations-at-wto-meet-news-202430>.