

Capitolo IV
Lo Stato del porto e
la pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata

SOMMARIO: Il fenomeno della pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata. – 2. Poteri, doveri e obblighi dello Stato del porto negli strumenti internazionali sulla pesca. – 2.1 L'Accordo di conformità del 1993 e il Codice di condotta per una pesca responsabile del 1995. – 2.2 L'Accordo sugli stock ittici del 1995. – 2.3 Il Piano d'azione internazionale contro la pesca INN del 2001. – 2.4. Il Modello di Schema sulle misure dello Stato del porto del 2005. – 2.5 L'Accordo sulle misure dello Stato del porto contro la pesca INN del 2009. – 3. Prassi degli organismi regionali di gestione della pesca. – 3.1 Premessa. – 3.2 La Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico. – 3.3 La Commissione per la conservazione del tonno rosso del sud. – 3.4 La Commissione regionale per la pesca nel Mediterraneo. – 3.5 Gli organismi regionali di gestione della pesca per l'Oceano Atlantico. – 3.5.1 L'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale. – 3.5.2 La Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale. – 3.5.3 L'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico sud-orientale. – 3.5.4 La Commissione internazionale per la conservazione del tonno atlantico. – 3.6 Gli organismi regionali di gestione della pesca per l'Oceano Pacifico. – 3.6.1 La Commissione per la pesca nel Pacifico centro-occidentale. – 3.6.2 L'Organizzazione sulle specie anadrome del Pacifico settentrionale. – 3.6.3 La Commissione inter-americana per il tonno tropicale. – 3.6.4 L'Organizzazione di gestione della pesca per il Pacifico del sud. – 3.7 La Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano. – 3.8 Considerazioni generali sulle misure dello Stato del porto regionali. – 3.8 Considerazioni generali sulle misure regionali dello Stato del porto

1. Il fenomeno della pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata

La libertà di pesca in alto mare è un tradizionale principio di diritto internazionale generale, che le Convenzioni di Ginevra del 1958 relative all'alto mare e alla pesca e conservazione delle risorse biologiche d'alto mare hanno codificato subordinandolo al rispetto degli obblighi convenzionali, dei diritti e degli interessi degli Stati costieri e alle disposizioni sulla conservazione delle risorse biologiche¹.

¹ *Convention on the High Seas*, Geneva, 29 April 1958, United Nations, *Treaty Series*, vol. 450, p. 11, art. 2, par. 2 e *Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas*, Geneva, 29 April 1958, United Nations, *Treaty Series*, vol. 559, p. 285, art. 1, par. 1; l'art. 6, par. 1 riconosce inoltre il diritto speciale dello Stato costiero a mantenere la produttività delle risorse biologiche nella porzione d'alto mare adiacente il suo mare territoriale. Mancano tuttavia gli strumenti

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare ha stabilito il quadro giuridico generale per lo svolgimento delle attività di pesca, ribadendo la libertà di pesca in alto mare, ma subordinandone l'esercizio al rispetto delle condizioni previste per la conservazione e gestione delle risorse viventi, nonché alla considerazione degli interessi degli altri Stati che esercitano la medesima libertà²; oltre a dover adottare misure per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare da parte dei soggetti che ne hanno la nazionalità, tutti gli Stati hanno anche l'obbligo di collaborare a tale fine con altri Stati e in vista dell'istituzione di organizzazioni regionali o subregionali per la pesca³. La libertà di pesca in alto mare ha perso dunque carattere di assolutezza, in quanto è sottoposta alle limitazioni necessarie non solo per consentire il suo esercizio da parte degli altri Stati, secondo un principio di «solidarietà»⁴, ma anche per realizzare gli obiettivi di conservazione e gestione sostenibili delle risorse biologiche⁵; nel corso del tempo si è effettivamente affermata

giuridici adeguati per assicurare l'effettivo rispetto dei principi posti, in particolare l'obbligo degli Stati di bandiera di adottare misure di conservazione e di tenere in considerazione gli interessi degli Stati costieri (ORREGO VICUÑA F., *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, Cambridge, 1999, p. 19).

² *United Nations Convention on the Law of the Sea*, Montego Bay, 10 December 1982, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1834, p. 3, art. 87, par. 1, lett. e) e par. 2, art. 116. La Convenzione di Montego Bay affianca al concetto di «conservazione» quello di «gestione» delle risorse viventi, manifestando in tal modo l'esigenza di gestire lo sfruttamento delle risorse biologiche da parte degli Stati e dei loro cittadini (NORDQUIST M. H. (ed.), *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, Vol. 3, Dordrecht/Boston/London, 1995, p. 29).

³ Articoli 117 e 118. L'obbligo di cooperare ai fini della conservazione e gestione delle risorse biologiche è stato ribadito anche dalla Corte internazionale di giustizia (*North Sea Continental Shelf, Judgment*, I.C.J. Reports 1969, p. 46, par. 85; *Fisheries Jurisdiction (United Kingdom v. Iceland), Merits, Judgment*, I.C.J. Reports 1974, p. 31, par. 72 e *Fisheries Jurisdiction (Federal Republic of Germany v. Iceland), Merits, Judgment*, I.C.J. Reports 1974, p. 200, par. 64).

⁴ DE YTURRIAGA J. A., *The International Regime of Fisheries. From UNCLOS 1982 to the Presential Sea*, The Hague/Boston/London, 1997, p. 155.

⁵ A ciò si aggiungono i limiti derivanti dal rispetto di altri principi generali, come il divieto dell'abuso di diritto, l'equità e la considerazione dei diritti sovrani degli altri Stati (ORREGO VICUÑA F., *op. cit. supra* n. 1, pp. 13-14). La libertà di pesca nell'alto mare, così intesa, è stata riconosciuta anche dalla giurisprudenza internazionale. Nella sentenza arbitrale sulla protezione delle lontre marine nel Mare di Bering del 1893, il tribunale ha ad un tempo riconosciuto il principio della libertà di pesca in alto mare e l'esigenza di preservare le risorse biologiche dal depauperamento, secondo modalità concordate dagli Stati interessati (*Award between the United States and the United Kingdom relating to the rights of jurisdiction of United States in the Bering's sea and the preservation of fur seals*, 15 August 1893, United Nations, *Reports of International Arbitral Awards*, vol. XXVIII pp. 263-276); la decisione può essere considerata per questo motivo un precedente per la formazione della regola secondo cui gli Stati che sfruttano le risorse viventi dell'alto mare hanno l'obbligo di cooperare per prevenire il loro esaurimento (SCOVAZZI T., *The Evolution of International Law of the Sea: New Issues, New Challenges*, in *Recueil des Cours*, t. 286, 2000, p. 87). Anche la Corte internazionale di giustizia ha affermato, nel caso delle *Pescherie islandesi* del 1974, che uno Stato che esercita la libertà di pesca in alto mare deve tenere debito conto delle misure di conservazione necessarie (*Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, fond, arrêt, C.I.J. Recueil 1974, p. 3).

la tendenza a passare dalla previsione di limiti negativi recanti divieto di determinate utilizzazioni delle risorse biologiche, a quella di limiti positivi, vale a dire preordinati ad uno sfruttamento conforme alle norme internazionali applicabili, sottoposto al controllo degli Stati e degli organismi regionali e subregionali per la pesca⁶.

Negli ultimi decenni si è verificato un aumento progressivo del volume delle catture sul piano mondiale, principalmente come conseguenza dell'estensione spaziale della capacità di pesca delle imbarcazioni e dell'evoluzione tecnologica delle tecniche impiegate, passando dai 16,8 milioni di tonnellate del 1950 ai circa 80 milioni di tonnellate attuali⁷. Il sovra-sfruttamento delle risorse ittiche costituisce ormai un fenomeno di portata globale che interessa sia gli stock trans-zonali che i grandi migratori⁸; a partire dagli anni '70 prevale la tendenza ad una diminuzione degli stock non pienamente sfruttati e ad un correlativo aumento progressivo degli stock sovra-sfruttati o addirittura già pienamente sfruttati, ciò che ha indotto l'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO) ad affermare che «la situation mondiale des pêches de capture marines s'est aggravée et a eu un impact négatif sur la production» e che «la surexploitation des stocks a non seulement des conséquences écologiques défavorables, mais entraîne aussi une baisse de la production halieutique qui n'est pas sans incidences sur les plans économique et social»⁹.

La maggioranza dei pescherecci non rientra nel campo di applicazione delle convenzioni internazionali concluse sotto l'egida dell'Organizzazione marittima internazionale (OMI), talora perché tali imbarcazioni sono escluse dal campo di applicazione della normativa convenzionale, talaltra perché battono bandiera di Stati terzi. A partire dall'inizio degli anni '90 la comunità internazionale ha iniziato a manifestare un interesse maggiore per il tema della gestione sostenibile delle risorse

⁶ DEL VECCHIO A., *La disciplina della pesca negli spazi di alto mare, in particolare nel Mediterraneo*, in *Convegno latino-americano. Prospettive del diritto del mare all'alba del XXI secolo*, Roma, 1999, p. 108 e p. 115.

⁷ Il picco di produzione mondiale è stato raggiunto nel 1996 con ben 86,4 milioni di tonnellate di pescato; nel 2010 la produzione è stata di 77,4 milioni di tonnellate; alcuni Paesi, come il Giappone, la Cina, e la stessa Unione europea hanno nondimeno avviato politiche intese a ridurre la sovra-capacità delle rispettive flotte di pescherecci. Nel solo 2010 sono state prodotte circa 148 milioni di tonnellate di pesce, per un valore totale di 217,5 miliardi di dollari, di cui 88,6 milioni di tonnellate derivanti da catture della pesca e il restante da prodotti dell'acquacoltura (*La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture*, FAO, Rome, 2012, consultabile nel sito www.fao.org, pp. 3, 12-13).

⁸ ORREGO VICUÑA F., *op. cit. supra* n. 1, pp. 53-60.

⁹ *La situation mondiale des pêches et de l'aquaculture, cit. supra* n. 7, p. 14 e p. 60.

biologiche marine. Il concetto di pesca sostenibile si è imposto dapprima nella Dichiarazione di Cancun, adottata all'esito della Conferenza internazionale sulla pesca responsabile del 1992, e nella successiva Agenda 21, adottata dalla Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente e lo sviluppo, il cui capitolo 17 ha affrontato specificamente i problemi della pesca non regolamentata, dell'immatricolazione delle navi in registri di comodo e della carenza di cooperazione inter-statale nella gestione delle risorse ittiche dell'alto mare¹⁰. Il contributo della FAO è stato essenziale, grazie in particolare all'adozione di alcuni strumenti internazionali che saranno analizzati nel prosieguo di questo capitolo.

La pesca illecita è praticata tanto in alto mare che nelle zone sotto giurisdizione nazionale, in particolare modo in quelle degli Stati in via di sviluppo, da parte non solo delle grandi imbarcazioni industriali da pesca, ma anche dei pescherecci di piccole dimensioni o artigianali¹¹. L'espressione «pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata» (pesca INN) è stata utilizzata per la prima volta nel 1997 nell'ambito della Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR) in relazione all'austromerluzzo¹² e da allora costituisce un'espressione generalmente utilizzata sia sul piano internazionale che su quello regionale. L'Assemblea Generale e il Segretario Generale delle Nazioni Unite, che negli anni precedenti si erano già occupati di questo fenomeno nelle aree sotto giurisdizione nazionale, a partire dalla fine degli anni'90 hanno affrontato con regolarità anche la pesca INN praticata in alto mare¹³. L'impegno degli Stati a

¹⁰ *Agenda 21: Earth Summit - The United Nations Programme of Action from Rio*, consultabile nel sito www.un.org/esa/dsd/agenda21.

¹¹ Su tale problema cfr., per esempio, DRAMMEH O. K. L., *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in Small-Scale Marine and Inland Capture Fisheries*, doc. AUS:IUU/2000/7, consultabile nel sito www.fao.org.

¹² CCAMLR-XVI, *Report of the Sixteenth Meeting of the Commission, Hobart, Australia, 27 October-7 November, 1997*, p. 8 e p. 24 (accessibile nel sito www.ccamlr.org).

¹³ A partire dalla risoluzione A/RES/54/32, 19 January 2000, *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks* (l'Assemblea Generale ha esortato gli Stati di bandiera a controllare efficacemente le navi dedite alla pesca in alto mare e ha invitato l'IMO, la FAO, in cooperazione con altre organizzazioni regionali e con gli Stati a definire il concetto di «legame effettivo» che deve sussistere fra la nave e lo Stato di bandiera), la pesca INN costituisce oggetto di un'intera sezione della risoluzione annuale sulla pesca sostenibile dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed è regolarmente affrontata anche nel rapporto annuale sullo stato degli oceani del Segretario Generale (cfr., da ultimo, A/RES/66/68, 28 mars 2012, *Assurer la viabilité des pêches, notamment grâce à l'Accord de 1995 aux fins de l'application des dispositions de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer du 10 décembre 1982 relatives à la conservation et à la gestion des stocks de poissons dont les déplacements s'effectuent tant à l'intérieur qu'au-delà de zones économiques exclusives (stocks*

prevenire e combattere la pesca INN è stato ribadito nel Piano d'attuazione approvato in occasione del vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg, nel settembre 2002, e nell'ambito di altre istanze internazionali¹⁴; la raccomandazione di eliminare la pesca INN, in quanto ostacolo allo sviluppo sostenibile di molti Paesi, è stata nuovamente formulata anche nel documento finale della Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile tenutasi a Rio de Janeiro nel giugno 2012¹⁵.

La definizione comunemente accettata di pesca INN è quella contenuta nel Piano internazionale d'azione per prevenire, scoraggiare e eliminare la pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata, adottato dalla FAO nel 2001¹⁶. Il carattere di illiceità è riferibile alle attività di pesca effettuate: in acque rientranti nella giurisdizione nazionale, senza l'autorizzazione dello Stato o in violazione della sua legislazione interna; 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 applicabili; infine, 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 intende invece fare riferimento alle attività di pesca non dichiarate o dichiarate in modo ingannevole all'autorità nazionale competente, in violazione della legislazione interna, oppure all'organizzazione regionale di pesca competente per la regione interessata. La «non regolamentazione» designa, da un lato, le attività di pesca svolte 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

chevauchants) et des stocks de poissons grands migrants et à des instruments connexes, paragrafi 43-60 e A/66/70, 22 March 2011, *Oceans and the law of the sea Report of the Secretary-General*, paragrafi 31-36).

¹⁴ *Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development*, par. 31, lett. d), consultabile nel sito www.un.org/esa/sustdev. Cfr. anche il documento *Marine Environment and Tanker Safety - A G8 Action Plan*, con il quale i leader politici partecipanti all'incontro del G8 di Evian, nel giugno 2003, si sono impegnati *inter alia* a sviluppare e attuare con urgenza i piani di azione FAO contro la pesca INN, a rafforzare le organizzazioni regionali di pesca e a promuovere la pesca responsabile (consultabile nel sito www.g8.fr). Inoltre, nel corso della tavola rotonda dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCDE) relativa allo sviluppo sostenibile, nel dicembre 2003, è stata annunciata la creazione di una Task Force ministeriale incaricata di elaborare raccomandazioni per prevenire ed eliminare la pesca INN (OECD News Release, 1 December 2003, *Ministerial Task Force to Tackle Illegal, Unregulated and Unreported Fishing*, consultabile nel sito www.oecd.org)

¹⁵ UN Doc. A/CONF.216/L.1, 19 June 2012, *The Future We Want*, par. 170.

¹⁶ *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO, Rome, 2001, consultabile nel sito www.fao.org, par. 3; a tale definizione rinvia infatti anche l'art. 1, lett. e), del recente Accordo FAO sulle misure dello Stato del porto (cfr. infra par. 2.4).

conservazione ivi applicabili; dall'altro, quelle effettuate in zone o 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.

La definizione fornita dal Piano d'azione internazionale del 2001, articolata intorno all'elemento delle «attività di pesca» e a quello delle «operazioni condotte dall'imbarcazione», è stata criticata in quanto non tiene conto della complessa catena di fasi in cui la pesca INN in realtà si sostanzia e di cui le operazioni di pesca effettiva in mare non costituiscono che una delle componenti, seppur di indubbia rilevanza¹⁷. Di conseguenza, è stato suggerito di adottare un approccio olistico, tale da ricomprendere nella nozione in esame non solo le attività di pesca in mare, ma anche un'ampia gamma di altre operazioni, precedenti o successive, alle prime strettamente collegate, come l'immatricolazione della nave, lo sbarco e il trasbordo delle catture, il trasporto, la vendita e la distribuzione del pescato¹⁸. Lungi dall'essere circoscritta in mare, la pesca INN si sostanzia in molteplici fasi diversamente localizzate: in mare, nei porti degli Stati e sul territorio nazionale; anche gli strumenti da impiegare per combatterla dovrebbero quindi consistere in una serie più ampia e diversificata di misure, a cui fare ricorso in ciascuna delle fasi considerate.

La pesca INN è generalmente praticata su stock di rilevante valore economico per il conseguimento di benefici economici significativi e non per soddisfare esigenze alimentari di base. Le probabilità del suo successo dipendono dalla carenza di controlli degli Stati di bandiera sulle proprie imbarcazioni, dalla difficoltà di applicare le misure di conservazione regionali alle imbarcazioni di Stati terzi, soprattutto quando si tratta di navi immatricolate in registri di comodo, dall'incapacità dei governi di adottare regolamentazioni adeguate o di implementare quelle esistenti e dalla sovra-capienza dei pescherecci¹⁹. In alcuni casi, poi, sono gli

¹⁷ VIDAS D., *IUU Fishing or IUU Operations? Some Observations on Diagnosis and Current Treatment*, in CARON D. D., SCHEIBER H. N. (eds), *Bringing new law to Ocean Waters*, Leiden/Boston, 2004, pp. 127-128.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 128-129; lo stesso è stato rilevato da TREVES T., *La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellon, Estado costero y Estado del puerto*, in LOSA J. P., URBINA J. J., *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Madrid, 2009, p. 140 e KURUC M., *Monitoring, Control and Surveillance Tools to Detect IUU Fishing and Related Activities*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, p. 102.

¹⁹ Sul punto cfr. BRAY K., *Illegal, Unreported, and Unregulated (IUU) Fishing*, in NORDQUIST M. H., MOORE J. N. (eds), *Current Fisheries Issues and The Food and Agriculture*

stessi porti a non disporre delle procedure e/o delle risorse umane e finanziarie necessarie per garantire che solo le catture pescate in modo lecito siano sbarcate e trasbordate, presentandosi così ai pescherecci dediti alla pesca INN come veri e propri «porti di comodo». Le conseguenze della pesca INN sono particolarmente dannose poiché, oltre a compromettere l'efficacia delle misure di conservazione e gestione e quindi incidendo negativamente sulla conservazione a lungo termine degli stock, essa aggrava il problema delle catture accessorie ed incide negativamente sull'intero ecosistema marino e sulla biodiversità; gli effetti sul piano economico sono altrettanto significativi, sia in termini di perdita di opportunità economiche e sociali che per la sicurezza alimentare di certi gruppi sociali, come le comunità stanziate lungo le coste dei Paesi in via di sviluppo o la cui sussistenza dipende principalmente dalle risorse ittiche locali²⁰.

Combattere il fenomeno della pesca INN presuppone il ricorso ad un'ampia gamma di misure, che vanno dal controllo delle attività di pesca all'agevolazione della raccolta delle informazioni e ad una migliore gestione delle pescherie, dal monitoraggio dell'adempimento degli obblighi alla previsione di basi giuridiche per comminare sanzioni²¹. A tale fine è essenziale il coinvolgimento integrato e coordinato degli Stati nella loro triplice veste di Stati del porto, costieri e di bandiera. Il controllo dello Stato del porto non è infatti che uno degli strumenti a disposizione,

Organization of The United Nations, The Hague/Boston/London, 2000, pp. 119-120 e OULMAN D. J., *FAO Action to Combat IUU Fishing: Scope of Initiatives and Constraints on Implementation*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, pp. 140-141. La FAO ha affrontato tale problematica adottando un piano d'azione internazionale sulla sovra-capacità della pesca e avviando una consultazione di esperti per promuovere la sua implementazione nel settore della pesca INN (cfr. *International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity*, FAO, Rome, 1999, 26 p. e FAO Fisheries Report. No. 753, *Report of the Technical Consultation to Review Progress and Promote the Full Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing and the International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity. Rome, 24-29 June 2004*, FAO, Rome, 2004, 43 p.; entrambi i documenti sono consultabili nel sito www.fao.org).

²⁰ ROS N., *Halte au piratage halieutique!*, in *Ann. dr. mer*, 2002, pp. 357-361; HAYASHI M., *International Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing and Japan*, in *Jap. Yearb. Int. Law*, 2008, p. 58. Un esempio degli impatti negativi che la pesca INN può produrre sull'economia locale è fornito dalla Guinea, dove la pesca è praticata prevalentemente a livello artigianale e contribuisce a garantire la sicurezza alimentare delle comunità costiere; secondo quanto riportato da Environmental Justice Foundation (EJF), questo Paese perde ogni anno circa 105milioni\$ e 34.000 tonnellate di pescato a causa della pesca INN praticata nella sua zona economica esclusiva (informazioni consultabili nel sito www.ejfoundation.org; ultimo accesso il 31.7.2012).

²¹ Come evidenziato, anche graficamente, da MILLER D.G.M., *Occupying the High Ground: Technology and the War on IUU Fishing*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, pp. 77-93.

a cui devono affiancarsi sistemi di monitoraggio, controllo e sorveglianza e misure incidenti sul commercio del pescato, come gli schemi di certificazione e di documentazione²².

2. Poteri, doveri e obblighi dello Stato del porto negli strumenti internazionali sulla pesca

La Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare attribuisce poteri di applicazione allo Stato del porto unicamente rispetto agli scarichi illeciti derivanti dalle navi²³, ma similmente a quanto già avvenuto in materia di *safety*, a partire dagli anni'90 tale soggetto si è visto assegnare un ruolo di sempre maggiore spessore anche relativamente alla conservazione e gestione delle risorse biologiche. Poteri di attuazione dello Stato di approdo rispetto alla pesca praticata in alto mare erano stati previsti fin dalla Convenzione per il divieto della pesca con le grandi reti derivanti nel Pacifico meridionale del 1989, sebbene con una portata alquanto limitata, dato che il campo di applicazione di questo strumento è circoscritto alla regione del Pacifico meridionale e alla sola pesca praticata con simile attrezzature²⁴. Solo più tardi, nel quadro di alcuni strumenti internazionali, giuridicamente vincolanti o di mera *soft law*, adottati in seno alle Nazioni Unite e alla FAO, è stato riconosciuto un dovere generale dello Stato del porto di contribuire a garantire e promuovere l'efficacia delle misure di conservazione e gestione degli stock ittici.

²² HOWARD M., *IUU Fishing: Contemporary Practice*, in ELFERINK A. G. O., ROTHWELL D. R. (eds), *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Responses*, Leiden/Boston, 2004, p. 92 ss.

²³ Lo Stato di bandiera, esclusivamente competente nei riguardi delle proprie navi in alto mare, ha invece l'obbligo di adottare misure per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare o collaborare a tale fine con altri Stati (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, cit. *supra* n. 2, art. 94 e art. 116).

²⁴ *Convention for the Prohibition of Fishing with Long Driftnets in the South Pacific (and Protocols)*, Wellington, 24 November 1989, in *Int. Leg. Mat.*, 1990, pp. 1449-1463, art 3, par. 1, lett. b) e par. 2, lettere a), c) e d): ciascuno Stato parte adotta misure conformi al diritto internazionale per limitare le attività di pesca con reti derivanti, incluso, per esempio, il divieto di trasbordare le catture così ottenute nelle zone poste sotto giurisdizione nazionale; inoltre, ciascuna Parte ha la facoltà di adottare misure conformi al diritto internazionale per vietare lo sbarco di catture ottenute con grandi reti derivanti nel suo territorio, vietare l'importazione di pesce o prodotti derivati, limitare l'accesso ai propri porti e l'uso delle proprie strutture portuali da parte delle imbarcazioni dedite a tale forma di pesca. Per un commento della Convenzione cfr. FAO Legislative Study No. 47, *The regulation of driftnet fishing on the high seas: legal issues*, Rome, 1991, pp. 41-42; DE YTURRIAGA J. A., *op. cit. supra* n. 4, pp. 175-177; TREVES T., *Codification du droit international et pratique des Etats dans le droit de la mer*, in *Recueil des cours*, 1990, t. 223, pp. 226-227.

2.1 L'Accordo di conformità del 1993 e il Codice di condotta per una pesca responsabile del 1995

Il primo strumento a venire in considerazione è l'Accordo per promuovere il rispetto delle misure internazionali di conservazione e gestione delle risorse da parte delle navi da pesca in alto mare (c.d. Accordo di conformità), approvato in occasione della ventisettesima sessione della Conferenza della FAO nel 1993²⁵. Inteso a garantire l'osservanza delle misure di conservazione e di gestione delle risorse biologiche in alto mare, l'Accordo tende a rafforzare gli obblighi degli Stati di bandiera, senza peraltro modificare la ripartizione di giurisdizione fra Stati prevista dalla Convenzione sul diritto del mare²⁶.

L'art. V, relativo alla cooperazione internazionale ai fini dell'implementazione dell'Accordo, assegna un modesto ruolo di attuazione anche allo Stato del porto. In primo luogo è prescritto lo scambio di informazioni fra Stati parti in merito alle attività dei pescherecci allo scopo di assistere lo Stato di bandiera nell'identificazione delle unità responsabili della violazione delle misure di conservazione applicabili²⁷. Inoltre, ciascuna Parte deve notificare allo Stato di bandiera eventuali motivi ragionevoli per ritenere che un suo peschereccio, presente volontariamente in porto, sia stato utilizzato per svolgere attività compromettenti l'efficacia di tali misure; lo Stato di approdo può inoltre accordarsi con lo Stato di bandiera per l'eventuale adozione di misure di inchiesta, agendo allora come vero e proprio Stato inquirente²⁸.

²⁵ *Agreement to Promote Compliance with International Conservation and Management Measures by Fishing Vessels on the High Seas*, Rome, 24 November 1993, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2221, p. 91; l'Accordo è entrato in vigore il 24 aprile 2003 e conta attualmente 39 accessioni (informazione disponibile nel sito <http://treaties.un.org>; ultimo accesso il 6.8.2012).

²⁶ HARRISON J., *Making the Law of the Sea. A Study in the Development of International Law*, Cambridge, 2011, p. 209. Ai sensi dell'art. III, par. 1, lett. a) le Parti hanno l'obbligo di rispettare il principio della responsabilità dello Stato di bandiera, il cui esercizio forma oggetto di altri obblighi specificati nell'Accordo (cfr. in particolare art. III, par. 5 e 8). In questo senso l'Accordo di conformità «is a sign of a new way to understand the régime of fisheries on the high seas», poiché il diritto dello Stato a che le proprie navi peschino liberamente in alto mare è subordinato alla condizione che lo stesso eserciti la propria responsabilità per assicurare l'efficacia delle misure di conservazione e di gestione delle risorse biologiche, pena la violazione di un obbligo internazionale (SCOVAZZI T., *op. cit. supra* n. 5, p. 139).

²⁷ Art. V, par. 1. Può darsi infatti il caso, nella prassi, che uno Stato diverso dallo Stato di bandiera sia in possesso di prove relative alla violazione delle misure di conservazione e di gestione applicabili (BALTON D. A., *The Compliance Agreement*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, p. 52).

²⁸ Art. V, paragrafi 2 e 3. Né il diritto internazionale né la Convenzione sul diritto del mare vietano agli Stati, in determinate ipotesi, di delegare parte dei propri poteri d'inchiesta ad altri Stati (RAYFUSE R., *The Interrelationship Between the Global Instruments of International Fisheries Law*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, p. 152).

È evidente come il ruolo attribuito allo Stato del porto sia meramente passivo, in quanto consistente in un mero obbligo di notifica; il fatto che la cooperazione formi oggetto di un vero e proprio obbligo solo in capo allo Stato di approdo e non anche in capo allo Stato di bandiera è fonte di un certo disequilibrio normativo²⁹. Ciononostante, la norma in questione è significativa nella misura in cui è con essa che «the notion of the applicability of port state control and enforcement in the high seas fisheries context had been born»³⁰.

All'Accordo di conformità del 1993 ha fatto seguito il Codice di condotta per una pesca responsabile, adottato all'unanimità il 31 ottobre 1995 dalla Conferenza della FAO, recante principi e norme internazionali applicabili alla conservazione, gestione e valorizzazione di tutte le pescherie e all'acquacoltura³¹. Il Codice di condotta è stato successivamente completato da alcune linee guida tecniche, conformemente a quanto previsto al suo art. 5, e da quattro piani d'azione internazionali, aventi natura volontaria³². Pur non essendo giuridicamente vincolante nei confronti degli Stati, alcune delle sue disposizioni sono basate su pertinenti norme di diritto internazionale generale, comprese quelle codificate nella Convenzione sul diritto del mare, mentre altre sono suscettibili di assumere natura vincolante in virtù di ulteriori e specifici accordi³³. Si tratta dunque di uno dei più

²⁹ FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *A Guide to the Background and Implementation of the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2012, p. 6. Nel corso della negoziazione dell'Accordo era stata avanzata l'idea di introdurre una norma relativa alla giurisdizione di attuazione dello Stato del porto, ma la proposta è stata infine abbandonata per mancanza di consensus, specialmente da parte degli Stati con flotte di pescherecci di lunga distanza.

³⁰ RAYFUSE R. G., *Non-Flag State Enforcement in High Seas Fisheries*, Leiden/Boston, 2004, p. 77.

³¹ *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, FAO, Rome, 2011, 91 p., accessibile nel sito www.fao.org. Il Codice di condotta ha incorporato l'Accordo di conformità del 1993 (cfr. art. 1.1 del *Code of Conduct for Responsible Fisheries*; Preambolo e par. 11 del *Compliance Agreement*; par. 3 della FAO Conference, 27th Session, 24 November 1993, Resolution 15/93; sulla relazione fra i due strumenti cfr. EDESON W., *Closing the Gap: The Role of "Soft" International Instruments to Control Fishing*, in *Australian Yearb. Int. Law*, 1999, p. 90 e MOORE G., *The Code of Conduct for Responsible Fisheries*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, pp. 91-93).

³² Tre di questi piani (*International Plan of Action for Reducing Incidental Catch of Seabirds in Longline Fisheries*; *International Plan of Action for Conservation and Management of Sharks*; *International Plan of Action for the Management of Fishing Capacity*) sono stati adottati nel corso della ventitreesima sessione del Comitato FAO sulla pesca del febbraio 1999 e dal Consiglio FAO nel novembre 2000; l'*International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing* (cfr. *infra*), è stato invece adottato mediante consensus alla ventiquattresima sessione del Comitato FAO sulla pesca del marzo 2001 e dal Consiglio FAO nel giugno 2001.

³³ *Code of Conduct for Responsible Fisheries*, *cit. supra* n. 31, art. 1.1; tale è il caso del principio generale della «pesca responsabile», volto a integrare il principio dello sviluppo sostenibile nel settore della pesca (SCOVAZZI T., *op. cit. supra* n. 5, p. 138).

rilevanti e diffusi strumenti internazionali sulla pesca, come dimostrato dal suo richiamo in altri accordi internazionali o regionali³⁴.

Ai sensi dell'art. 8, par. 3, rubricato *Port States duties*, gli Stati del porto dovrebbero adottare, sulla base del proprio diritto interno e conformemente al diritto internazionale, compresi gli accordi internazionali applicabili, tutte le misure necessarie per realizzare gli obiettivi indicati e informare gli altri Stati della pertinente regolamentazione interna, senza operare alcuna discriminazione formale o di fatto nei confronti delle navi straniere³⁵. Dovrebbero inoltre fornire assistenza appropriata allo Stato di bandiera, su sua richiesta, qualora un peschereccio si trovi volontariamente in un loro porto o terminale per l'ormeggio al largo e abbia violato le misure sub-regionali, regionali o internazionali di conservazione e gestione o le norme minime internazionalmente accettate in materia di prevenzione dell'inquinamento, sicurezza, salute o condizioni di lavoro a bordo delle navi³⁶. Il ruolo dello Stato del porto resta dunque sostanzialmente invariato rispetto al precedente Accordo di conformità, in quanto è limitato a fornire assistenza allo Stato di bandiera; è tuttavia inedito il riferimento alla violazione delle norme e regole internazionali relative a questioni trattate in seno all'OMI, all'OIL e all'Organizzazione mondiale della salute³⁷.

2.2 L'Accordo sugli stock ittici del 1995

La disciplina stabilita dall'Accordo delle Nazioni Unite sugli stock trans-

³⁴ Cfr., per esempio *Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean*, Windhoek, 20 April 2001, Preambolo e art. 7 (consultabile nel sito www.mofa.go.jp); *Convention for the Strengthening of the Inter-American Tropical Tuna Commission Established by the 1949 Convention Between the United States of America and the Republic of Costa Rica*, Washington, 14 November 2003, Preambolo (consultabile nel sito www.iattc.org); *Convention on Future Multilateral Co-operation in North-East Atlantic Fisheries*, London, 18 November 1980, Preambolo (come emendata nel 2006; consultabile nel sito www.neafc.org).

³⁵ Art. 8.3.1. Il riferimento agli accordi internazionali applicabili dovrebbe includere, in special modo, l'Accordo sugli stock ittici (ANDERSON D., *Port States and Environmental Protection*, in BOYLE A., FREESTONE D. (eds), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999, p. 341). Almeno quindici organismi regionali per la pesca hanno adottato provvedimenti, anche relativi allo Stato di approdo, per assicurare la conformità delle operazioni di pesca svolte nelle rispettive aree di regolazione con le misure di gestione adottate (FAO Doc. COFI/2011/2, Twenty-ninth Session, Rome, Italy, 31 January – 4 February 2011, *Progress in the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries and Related Instruments, Including International Plans of Action and Strategies, and Other Matters*, par. 51).

³⁶ Art. 8.3.2.

³⁷ FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 8.

zionali e i grandi migratori (c.d. Accordo sugli stock ittici) del 1995 intende assicurare la conservazione a lungo termine e l'uso sostenibile degli stock ittici trans- zionali e dei grandi migratori, garantendo un'applicazione efficace delle norme della Convenzione sul diritto del mare³⁸; a tale fine sono dunque previste norme e procedure dettagliate per implementare e rafforzare l'obbligo di cooperazione fra Stati previsto dalla Convenzione di Montego Bay³⁹.

L'implementazione dell'Accordo è facilitata da due meccanismi giuridici: il primo consiste nella possibilità per gli Stati parti di procedere all'abbordaggio e all'ispezione delle navi da pesca in alto mare⁴⁰; il secondo, previsto all'art. 23, riguarda invece le misure dello Stato del porto in relazione alla violazione delle misure internazionali sulla conservazione e gestione della pesca. Tale norma, la cui adozione ha formato oggetto di vivaci discussioni nel corso della negoziazione, apporta un'importante eccezione al principio della competenza esclusiva dello Stato di bandiera sulle sue navi in alto mare, introducendo anche nel settore della pesca un dispositivo analogo a quello previsto nella Convenzione sul diritto del mare⁴¹.

³⁸ *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, New York, 4 August 1995, in United Nations, *Treaty Series*, vol. 2167, p. 3, articoli 2 e 4; in vigore dall'11 dicembre 2001, l'Accordo è stato ratificato da 78 Stati. Sull'Accordo cfr., senza pretesa di esaustività, HAYASHI M., *The 1995 Agreement on the conservation and management of straddling and highly migratory fish stocks: significance for the Law of the Sea Convention*, in *Oc. Coast. Manag.*, 1995, pp. 51-69; BALTON D. A., *Strengthening the law of the sea: The new agreement on straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 1996, pp. 125-151; AQORAU T., BERGIN A., *The UN fish stocks agreement—a new era for international cooperation to conserve tuna in the central western pacific*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 1998, pp. 21-42; ØREBECH P., SIGURJÓNSSON K., MCDORMAN T. L., *The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1998, pp. 119-141; LODGE M. W., NANDAN S. N., *Some Suggestions Towards Better Implementation of the United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks of 1995*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2005, pp. 345-379.

³⁹ HAYASHI M., *International Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing and Japan*, in *Jap. Yearb. Int. Law*, 2008, p. 59.

⁴⁰ Ciascuno Stato parte può infatti procedere all'abbordaggio e all'ispezione delle navi da pesca di un altro Stato parte nell'area di alto mare regolata da un'organizzazione regionale per la pesca, indipendentemente dalla sua partecipazione all'organizzazione, per garantire l'osservanza delle misure di conservazione regionali (art. 21).

⁴¹ HØNNELAND G., *Recent Global Agreements on High Seas Fisheries: Potential Effects on Fisherman Compliance*, in STOKKE O. S. (ed.), *Governing High Seas Fisheries. The Interplay of Global and Regional Regimes*, New York, 2001, p. 134. Le norme dell'Accordo, tuttavia, non sono in alcun modo suscettibili di pregiudicare i diritti, la giurisdizione e i doveri degli Stati previsti dalla Convenzione sul diritto del mare (art. 4). Sulla negoziazione dell'Accordo cfr. BARSTON R., *United Nations Conference on straddling and highly migratory fish stocks*, in *Mar. Pol.*, 1995, pp. 159-166. Per un esame delle tesi a favore e contro l'inclusione di tale disposizione cfr. ANDERSON D., *Port States and Environmental Protection*, in BOYLE A., FREESTONE D. (eds), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999, pp. 338-339 e

Ai sensi dell'art. 23, par. 1, lo Stato del porto «has the right and the duty to take measures, in accordance with international law, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures», senza operare alcuna forma di discriminazione, formale o di fatto, nei confronti delle navi straniere⁴². Tali misure comprendono, in particolare, l'ispezione dei documenti, dell'attrezzatura da pesca e delle catture a bordo delle imbarcazioni presenti volontariamente nel porto o presso i terminali per l'ormeggio al largo, ma ciò non esclude l'adozione di altri tipi di misure, come la confisca delle catture, il divieto di lasciare il porto fintantoché non sia stato consultato lo Stato di bandiera o l'inclusione dell'imbarcazione in una lista negativa di navi dedite alla pesca INN. Se il pescato è stato ottenuto compromettendo l'efficacia delle misure globali, regionali o sub-regionali di conservazione e gestione relative all'alto mare, lo Stato di approdo può, sulla base del proprio diritto interno, consentire alle competenti autorità nazionali di vietare lo sbarco o il trasbordo delle catture⁴³. Il divieto di sbarco è dunque applicabile non alle sole attività di pesca INN, bensì a qualunque operazione di pesca che comprometta i sistemi di gestione esistenti⁴⁴. Verosimilmente una simile constatazione consegue allo svolgimento di un'ispezione sulla nave, ma non è da escludere che le autorità competenti possano ritenere utile, per esempio, anche interrogare il capitano o i membri dell'equipaggio⁴⁵.

ANDERSON D., *Modern Law of the Sea. Selected Essays*, Leiden/Boston, 2008, pp. 278-281. La versione finale dell'art. 23 conferisce allo Stato del porto poteri nettamente meno ampi di quelli previsti nell'art. 21-3 del progetto di Accordo elaborato al termine della quarta sessione della Conferenza, tenutasi dal 15 al 26 agosto 1994; quest'ultimo prevedeva infatti che, in presenza di motivi ragionevoli per ritenere che una nave avesse violato o pregiudicato l'efficacia delle misure regionali o sub-regionali di conservazione e gestione o avesse pescato in alto mare senza autorizzazione, lo Stato del porto dovesse informare lo Stato della bandiera e richiedere a quest'ultimo di assumere il controllo della imbarcazione al fine di adottare adeguate misure; tuttavia, a fronte dell'incapacità dello Stato di bandiera di assumere immediatamente il controllo della nave o di esercitare le proprie responsabilità in altro modo, gli ufficiali dello Stato del porto avrebbero potuto proseguire l'abbordaggio della nave fino all'intervento dello Stato di bandiera.

⁴² Risulta implicitamente da tale disposizione che l'ispezione delle navi è preordinata a garantire l'efficacia delle misure di conservazione e di gestione (HAYASHI M., *The Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, p. 71).

⁴³ Art. 23, par. 3.

⁴⁴ KAYE S. M., *International Fisheries Management*, The Hague/London/Boston, 2001, p. 479.

⁴⁵ HEWISON G., *Balancing the Freedom of Fishing and Coastal State Jurisdiction*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, 1999, p. 189. *Contra* DE YTURRIAGA J. A., *op. cit. supra* n. 4, p. 216, secondo il quale solo la pertinente organizzazione regionale per la pesca, ad esclusione delle autorità dello Stato del porto, sarebbe competente per determinare se e quando le misure di conservazione e di gestione sono state compromesse dall'imbarcazione straniera.

Il paragrafo 4, in base al quale «Nothing in this article affects the exercise by States of their sovereignty over ports in their territory in accordance with international law», sembra dover essere interpretato come una conferma dei poteri che lo Stato di approdo detiene ai sensi del diritto internazionale generale, ciò che consentirebbe di applicare le misure previste dall'art. 23 anche alle navi di Stati terzi all'Accordo sugli stock ittici, come confermato dalla prassi delle organizzazioni regionali di gestione della pesca che non distinguono fra navi di Stati parti o terzi a tale strumento⁴⁶.

Dalla lettura della norma risulta, prima di tutto, che sono stati mantenuti alcuni elementi normativi già presenti nell'Accordo di conformità e del Codice di condotta per una pesca responsabile, in particolare l'applicazione alle operazioni di pesca, il requisito della presenza volontaria della nave nel porto e l'obiettivo di garantire l'efficacia delle misure di conservazione e di gestione. Al contempo, sono stati introdotti alcuni elementi giuridici ulteriori intesi a rafforzare l'intervento dello Stato del porto: la principale differenza consiste nella previsione di un vero e proprio dovere dello Stato di approdo di promuovere l'efficacia delle misure di conservazione e gestione delle risorse biologiche; ulteriori innovazioni attengono alla facoltà attribuita alle autorità portuali di ispezionare documenti, attrezzature e catture e di vietare lo sbarco o il trasbordo, nonché l'esplicito riconoscimento della sovranità degli Stati nei propri porti⁴⁷.

L'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici è stato chiaramente modellato sulle norme relative allo Stato di approdo previste nella Convenzione di Montego Bay, segnatamente il suo art. 218. Dato però che né il diritto internazionale generale né la Convenzione sul diritto del mare contemplano tale giurisdizione con riferimento alla conservazione e gestione delle risorse biologiche dell'alto mare, parte della dottrina ritiene che su questo punto l'Accordo si sia differenziato significativamente dal diritto internazionale applicabile in materia⁴⁸; tuttavia, poiché lo scopo perseguito è il

⁴⁶ ANDERSON D., *Port States and Environmental Protection*, in BOYLE A., FREESTONE D. (eds), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999, pp. 338-342, MOLENAAR E. J., *Port State Jurisdiction: Toward Comprehensive, Mandatory and Global Coverage*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2007, p. 234. Dovrebbe invece essere esclusa l'interpretazione più estensiva in base alla quale il paragrafo 4 servirebbe da base giuridica per l'adozione di misure attuative più stringenti, come il fermo o sanzioni pecuniarie (*ibidem*, pp. 234-235).

⁴⁷ FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 31.

⁴⁸ FREESTONE D., ELFERINK A. G. O., *Flexibility and Innovation in the Law of the Sea*, in ELFERINK A. G. O. (ed.), *Stability and Change in the Law of the Sea: the Role of the LOS*

rafforzamento della protezione degli stock trans-zonali e dei grandi migratori, le disposizioni in questione possono essere considerate una forma di adempimento dell'obbligo degli Stati di cooperare in vista della conservazione delle risorse ittiche dell'alto mare, consacrato dalla Convenzione di Montego Bay⁴⁹. Fra l'altro, per quanto in via di principio l'Accordo si applichi solo alla pesca degli stock trans-zonali e dei grandi migratori, è ragionevole ritenere che i doveri dello Stato del porto di cui all'art. 23 siano standard comuni a tutti gli stock ittici⁵⁰.

Rispetto all'art. 218 della Convenzione di Montego Bay la norma in esame presenta alcune caratteristiche autonome. In capo agli Stati del porto è posto non solo il diritto, ma anche il dovere di agire, anche se pur sempre nel rispetto del diritto internazionale e senza discriminazioni⁵¹; il tenore letterale della norma sembra in compenso escludere la possibilità di aprire procedimenti, dal momento che non sono contemplate nemmeno le misure, dalla portata ben meno incidente, dell'arresto, del fermo, del sequestro e della confisca del pescato⁵². Infine, il corpus normativo applicabile comprende anche le norme e regole accettate sul piano regionale da parte delle organizzazioni di gestione della pesca⁵³.

Il requisito della presenza volontaria del peschereccio in porto dovrebbe escludere la possibilità di ispezionare le imbarcazioni ivi approdate sulla base dell'art. 21, par. 8 dell'Accordo, vale a dire come conseguenza delle misure adottate

Convention, Leiden/Boston, 2005, p. 203; VIGNES D., CATALDI G., CASADO RAIGÓN R., *Le droit international de la pêche maritime*, Bruxelles, 2000, p. 204; FREESTONE D., MAKUCH Z., *The New International Environmental Law of Fisheries: The 1995 United Nations Straddling Stocks Agreement*, in *Yearb. Int. Env. Law*, 1996, p. 38; TAHINDRO A., *Conservation and management of transboundary fish stocks: Comments in light of the adoption of the 1995 agreement for the conservation and management of straddling fish stocks and highly migratory fish stocks*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 1997, p. 51; BARSTON R., *op. cit. supra* nota 41, p. 166.

⁴⁹ TAHINDRO A., *op. cit. supra* n. 48, p. 51.

⁵⁰ LOBACH T., *Combating IUU Fishing: Interaction of Global and Regional Initiatives*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, p. 113.

⁵¹ CHURCHILL R. R., LOWE A. V., *The Law of the Sea*, third ed., Manchester, 1999, p. 310. Formulando un dovere di portata generale, l'Accordo sugli stock ittici si discosta anche dall'Accordo di conformità, il quale pone a carico dello Stato di approdo solo un obbligo dal contenuto specifico (EDESON W., *Towards Long-term Sustainable Use*, in BOYLE A. e FREESTONE D. (eds), *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, 1999, p. 178).

⁵² ORREGO VICUÑA F., *The Changing International Law of High Seas Fisheries*, Cambridge, 1999, p. 261. La mancata previsione di simili poteri costituisce chiaramente una significativa limitazione per l'efficacia delle misure di conservazione regionali (GESTRI M., *La gestione delle risorse naturali d'interesse generale per la Comunità internazionale*, Torino, 1996, p. 246; SPERA G., *Il regime della pesca nel diritto internazionale e nel diritto dell'Unione europea*, Torino, 2010, p. 73).

⁵³ HAYASHI M., *op. cit. supra* n. 42, pp. 72-73.

in alto mare nei confronti della nave straniera ritenuta responsabile di una grave violazione, dal momento che tale circostanza esclude di per sé il carattere volontario della presenza in porto⁵⁴; di fatto, comunque, questo problema non dovrebbe porsi con frequenza, dato che la presunzione di violazione grave delle misure di conservazione e gestione applicabili di cui all'art. 21, par. 8 consegue, verosimilmente, ad un'ispezione effettuata in alto mare, rendendo così almeno teoricamente superfluo un ulteriore controllo in porto. Non è chiaro se il requisito della volontarietà della presenza riguardi solo l'ispezione del peschereccio o anche le eventuali ulteriori misure cui possono fare ricorso le autorità portuali, ma sembra ragionevole escludere lo stesso almeno in relazione alle restrizioni di cui al terzo paragrafo; sarebbe infatti illogico consentire lo sbarco o il trasbordo delle catture proprio ad un'imbarcazione condotta in porto dalle autorità nazionali successivamente ad un abbordaggio e ad un'ispezione in alto mare.

2.3 Il Piano d'azione internazionale contro la pesca INN del 2001

Gli strumenti internazionali richiamati si sono rivelati insufficienti a frenare il fenomeno della pesca INN che alla fine degli anni'90 continuava ad allarmare ulteriormente la comunità internazionale⁵⁵. La *Dichiarazione di Roma sul Codice di condotta per una pesca responsabile*, adottata all'esito di un incontro ministeriale sulla pesca tenutosi in seno alla FAO nel marzo 1999, preconizzava per questo motivo l'elaborazione di uno strumento volontario recante un piano d'azione globale relativo alla pesca INN⁵⁶. Una bozza preliminare di tale piano d'azione è stata presentata da un gruppo di esperti riunitosi a Sydney nel maggio del 2000, su invito del Governo australiano in cooperazione con la FAO, ed è stata successivamente riesaminata nel corso di due consultazioni tenutesi nell'ottobre dello stesso anno e nel

⁵⁴ VIGNES D., CATALDI G., CASADO RAIGÓN R., *op. cit. supra* n. 48, p. 203. L'art. 21, par. 8 dell'Accordo prevede infatti che, qualora in seguito all'abbordaggio e all'ispezione di una nave straniera in alto mare siano emersi chiari motivi per ritenere commessa una grave violazione e lo Stato di bandiera non ha reagito o non ha adottato le misure richieste, gli ispettori possono restare a bordo, proteggere le prove e richiedere l'assistenza del capitano per la continuazione delle indagini, compresa l'eventualità di condurre senza ritardo la nave nel porto appropriato più vicino o in un altro porto convenuto.

⁵⁵ Cfr. in particolare FAO, *Report of the Twenty-third Session of the Committee on Fisheries*, Rome, Italy, 15-19 February 1999, par. 72.

⁵⁶ *The Rome Declaration on the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries*, Adopted by the FAO Ministerial Meeting on Fisheries, Rome, 10-11 March 1999, consultabile nel sito www.fao.org, lett. j).

febbraio del 2001⁵⁷. Il *Piano internazionale d'azione per prevenire, scoraggiare e eliminare la pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata*, adottato dal Comitato FAO sulla pesca e dal Consiglio della FAO nel 2001, si somma agli altri tre piani d'azione elaborati nel quadro del *Codice di condotta per una pesca responsabile*⁵⁸.

Pur rafforzando le responsabilità degli Stati di bandiera e costiero, un'intera sua sezione è consacrata alle misure dello Stato del porto, le quali presentano alcuni elementi modificati o di novità rispetto agli strumenti precedenti⁵⁹. Rispettivamente a due fattispecie il campo di applicazione del Piano è esteso non solo ai pescherecci, ma anche alle imbarcazioni che svolgono attività connesse alla pesca e di supporto alla pesca INN⁶⁰; è stato invece eliminato il requisito della presenza volontaria dell'imbarcazione nel porto, sebbene, di fatto, le procedure di richiesta e di autorizzazione ad entrare nel porto conducano indirettamente a soddisfare anche tale condizione. Diversamente dall'*Accordo sugli stock ittici* è stato reintrodotta il riferimento allo Stato di bandiera, al quale lo Stato del porto deve comunicare tempestivamente le informazioni acquisite e dal quale può ricevere il consenso o la richiesta a prendere ulteriori misure. Una differenza significativa attiene poi alla rilevanza accordata non più al “pregiudizio” arrecato alle misure di conservazione e di gestione internazionali, bensì alla sussistenza di “chiare prove” relative allo svolgimento di pesca INN oltre la giurisdizione nazionale dello Stato del porto⁶¹. Per quanto riguarda gli elementi di novità si rileva anche l'accento posto sulla cooperazione finalizzata all'acquisizione di informazioni da parte degli Stati del porto, la determinazione concertata delle misure da adottare contro le imbarcazioni

⁵⁷ FAO Fisheries Report No. 666, *Report of and Papers Presented at the Expert Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Sydney, Australia, 15-19 May 2000, Rome, 2001, 306 p.; FAO Fisheries Report No. 634, *Report of the Technical Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, Italy, 2-6 October 2000, Rome, 2000, 39 p.; FAO Fisheries Report No. 646, *Report of the Second Technical Consultation on Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, Italy, 22-23 February 2001, Rome, 2001, 38 p.

⁵⁸ *International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO, Rome, 2001, 24 p.; consultabile nel sito www.fao.org. Per un commento cfr. EDESON W., *The International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: the Legal Context of a Non-Legally Binding Instrument*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2001, pp. 603-623.

⁵⁹ *Ibidem*, paragrafi da 52 a 64.

⁶⁰ L'obbligo del capitano di notificare preventivamente l'intenzione di entrare in porto (par. 55) e l'obbligo per gli Stati di sviluppare una strategia nazionale sul controllo dello Stato del porto (par. 61) si applicano anche a tali imbarcazioni.

⁶¹ FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 32.

sospettate di aver commesso un'infrazione, nonché la previsione di strategie e procedure nazionali sul controllo dello Stato del porto dei⁶².

L'implementazione del Piano d'azione internazionale è stata supportata dalla FAO mediante varie iniziative, in particolare grazie a workshop e seminari, organizzati a partire dal 2003 in collaborazione con varie organizzazioni regionali di pesca, per coadiuvare i Paesi in via di sviluppo⁶³. Negli ultimi anni si è sicuramente assistito ad un maggiore impegno degli Stati; sebbene continui a costituire un problema di attualità per l'80% dei membri, è significativo che nel 2010 la quasi totalità di questi Stati abbia adottato o avviato l'elaborazione di piani d'azione nazionali contro la pesca INN, segnando un incremento del 50% rispetto all'anno precedente⁶⁴.

2.4 Il Modello di Schema sulle misure dello Stato del porto del 2005

Concludiamo la disamina delle tappe che hanno condotto all'elaborazione dell'Accordo FAO del 2009 menzionando il Modello di Schema sulle misure dello Stato del porto, approvato nel 2005 dal Comitato sulla pesca e dal Consiglio della FAO⁶⁵. Il Modello di Schema è frutto di un processo avviato da una consultazione di esperti, tenutasi nel novembre 2002, al cui termine veniva proposta una bozza di memorandum regionale sulle misure dello Stato del porto ispirato al Paris MoU⁶⁶.

⁶² *Ibidem*. In particolare è stata raccomandata la stipulazione di accordi aggiuntivi con gli Stati membri delle pertinenti organizzazioni regionali per la pesca e con i Paesi terzi i cui porti rilevino ai fini dello sbarco o trasbordo delle catture regolate dall'organizzazione, nonché una maggiore cooperazione fra organismi regionali di pesca interessati da attività di pesca INN praticate su stock condivisi (FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries No. 9, *Implementation of the International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 2002, 46 p.).

⁶³ Piani d'azione nazionali sono stati elaborati dall'Argentina, dall'Australia, dal Canada, dal Cile, dal Giappone, dalla Nuova Zelanda, dagli Stati Uniti e dalla Corea (informazioni accessibili nel sito <http://www.fao.org/fishery/ipoa-iuu/npoa>; ultimi accesso il 25.7.2012). Sul punto cfr. DOULMAN D. J., *FAO Action to Combat IUU Fishing: Scope of Initiatives and Constraints on Implementation*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, pp. 148-149.

⁶⁴ FAO Doc. COFI/2011/2, Twenty-ninth Session, Rome, Italy, 31 January-4 February 2011, *Progress in the Implementation of the Code of Conduct for Responsible Fisheries and Related Instruments, Including International Plans of Action and Strategies, and Other Matters*, par. 40.

⁶⁵ *Model Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, FAO, Rome, 2007, 46 p.; consultabile nel sito www.fao.org.

⁶⁶ FAO Fisheries Report No. 692, *Report of the Expert Consultation to Review Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing. Rome, 4-6 November 2002*, Rome, 2002, 22 p. La consultazione di esperti aveva proposto una bozza di Memorandum of Understanding sulle misure dello Stato del porto da adottare sul piano regionale, focalizzato sul

Una consultazione tecnica tenutasi nel settembre 2004 ha successivamente modificato tale bozza addivenendo ad un Modello di Schema, che, insieme al Piano d'azione internazionale del 2001, ha servito da base per l'elaborazione dell'Accordo FAO del 2009, come espressamente indicato nel Preambolo di quest'ultimo.

Il Modello di Schema è stato concepito per offrire principi e linee guida agli Stati e alle organizzazioni regionali di gestione della pesca sulle misure da adottare nel quadro dei controlli svolti sulle navi approdate nei rispettivi porti⁶⁷. Sono dunque raccomandati standard minimi sulle misure dello Stato del porto da implementare sul piano regionale e nazionale, completati da cinque allegati tecnici, recanti precisazioni in merito ai dati da trasmettere alle autorità portuali prima dell'ingresso nei porti, alle procedure ispettive, alla formazione degli ispettori e ai sistemi informativi.

Il Modello di Schema costituisce lo strumento di transizione fra il Piano d'azione internazionale del 2001 e l'Accordo del 2009, in quanto ha facilitato la catalizzazione di un sufficiente *consensus* internazionale in merito all'esigenza di sviluppare uno strumento giuridicamente vincolante relativo alle misure dello Stato del porto⁶⁸. Trattandosi di un mero strumento di soft law, come tale indebolito dall'assenza di carattere giuridicamente vincolante⁶⁹, la FAO ha successivamente rilanciato il processo di elaborazione di un vero e proprio accordo internazionale in materia. Il Modello di Schema conserva nondimeno rilevanza nella misura in cui l'Accordo FAO del 2009 non è ancora entrato in vigore e non necessariamente potrà essere conseguita una partecipazione statale universale dello stesso; lo Schema potrebbe da questo punto di vista continuare a rivestire un ruolo significativo servendo da base giuridica per l'adozione di normative interne o regionali sulle misure dello Stato del porto che siano conformi agli standard minimi ivi previsti e, in ogni caso, al diritto internazionale.

controllo dell'accesso delle navi ai porti e applicabile a tutte le imbarcazioni praticanti o di supporto a attività di pesca.

⁶⁷ FAO Fisheries Report No. 759, *Report of the Technical Consultation to Review Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*. Rome, 31 August – 2 September 2004, Rome, 2004, 34 p., par. 18.

⁶⁸ SWAN J., *Port State Measures to Combat IUU Fishing: International and Regional Developments*, in *Sustainable Development Law and Policy*, Fall 2006, p. 38.

⁶⁹ Come evidenziato da TREVES T., *La pesca ilegal, no declarada y no reglamentada: Estado del pabellon, Estado costero y Estado del puerto*, in LOSA J. P., URBINA J. J., *La cooperación internacional en la ordenación de los mares y océanos*, Madrid, 2009, p. 150.

2.5 L'Accordo sulle misure dello Stato del porto contro la pesca INN del 2009

Nel 2009 è stato concluso, in seno alla FAO, un Accordo sulle misure dello Stato del porto per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata. La sua elaborazione, intrapresa da una consultazione di esperti e completata da alcune consultazioni tecniche riunitesi dal giugno 2008 all'agosto 2009, si è basata sul citato Modello di Schema del 2005⁷⁰. Il 22 novembre 2009 la Conferenza della FAO ha infine approvato l'Accordo, definito dal Vice-Direttore Generale della FAO, Ichiro Nomura, come «il più importante trattato internazionale sulla pesca dall'accordo ONU del 1995 sugli stock ittici»⁷¹. Diversamente da altri trattati adottati sulla base dell'art. XIV della Costituzione FAO, è stata stabilita una procedura di emendamento flessibile che richiede la partecipazione dei soli Stati parti e non anche l'attivazione di una procedura interna alla FAO⁷². L'Accordo entrerà in vigore trenta giorni dopo il deposito del venticinquesimo strumento di ratifica, sebbene ciascuna parte possa optare per la sua applicazione provvisoria in pendenza dell'entrata in vigore⁷³. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ed altre istanze internazionali hanno ripetutamente invitato gli Stati a procedere alla ratifica⁷⁴; il trattato è stato sottoscritto da ventiquattro Stati e

⁷⁰ Sulla negoziazione dell'Accordo cfr. in particolare MORIN M., *L'accord FAO sur les mesures de contrôle des navires par l'Etat du port*, in *Ann. dr. mar. oc.*, 2010, pp. 393-398 e McDORMAN T. L., *A Note on the May 2009 FAO Draft Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate IUU Fishing*, in *Chinese (Taiwan) Yearb. Int. Law Aff.*, 2009, pp. 131-148. L'Accordo è commentato anche da SPERA G., *op. cit. supra* n., 52 pp. 103-113.

⁷¹ FAO News, *Groundbreaking Treaty on Illegal Fishing Approved*, 25 November 2009, consultabile nel sito www.fao.org/news. Sull'Accordo cfr. FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29; MOLENAAR E. J., *Port State Jurisdiction to Combat IUU Fishing: The Port State Measures Agreement*, in RUSSELL D. A., VANDERZWAAG D. L. (eds), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements*, Leiden/Boston, 2010, pp. 369-386; ITEN J.-L., *Les compétences de l'Etat du port*, in *Ann. fr. dr. int.*, 2010, pp. 529-542; MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, pp. 393-410.

⁷² La procedura di emendamento è prevista all'art. 33. Il dibattito sul fondamento giuridico da adottare è stato segnato dalla contrapposizione fra gli Stati occidentali, favorevoli ad un'adozione del trattato al di fuori della FAO, e gli altri Stati (MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, pp. 396-397).

⁷³ Articoli 29 e 32.

⁷⁴ Così l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nelle risoluzioni sulla pesca sostenibile posteriori al 2009 (A/RES/64/72, 19 March 2010, *Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, par. 55; A/RES/65/38, 30 March 2011, *Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, par. 50; A/RES/66/68, *cit. supra* n. 13, par. 54), gli Stati partecipanti alla Conferenza delle Nazioni Unite sullo sviluppo sostenibile, tenutasi a Rio de Janeiro dal 20 al 22 giugno 2012 (UN Doc. A/CONF.216/L.1, *cit. supra* n. 15, par. 171), la Conferenza delle Nazioni

dall'Unione europea, ma solo quest'ultima, lo Sri Lanka, la Norvegia e Myanmar ne sono divenuti parti⁷⁵; l'Unione europea ha peraltro apposto una dichiarazione al momento della sottoscrizione, precisando di essere competente in ordine a tutte le questioni trattate e affermando la superiorità degli obblighi discendenti dal suo trattato istitutivo, come interpretato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea, rispetto a quelli risultanti dalla disciplina in esame⁷⁶. In occasione della sessione del Comitato FAO sulla pesca del luglio 2012 ventisei Stati membri hanno inoltre fornito indicazioni in merito ai procedimenti interni di ratifica attualmente pendenti⁷⁷.

L'Accordo si compone di trentasette articoli, suddivisi in otto parti, e cinque allegati. Si tratta di uno strumento giuridicamente vincolante avente natura tecnica, in quanto è inteso a precisare e sviluppare sul piano normativo il controllo minimo dello Stato del porto già previsto dall'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici del 1995⁷⁸; la sua portata è universale, in quanto si applica a tutti i porti degli Stati parti e a tutte le navi straniere che intendono entrarvi o sono già ivi presenti, fatta eccezione per quelle di Stati vicini dedite alla pesca artigianale di sussistenza e le navi porta-container prive di pescato a bordo o che trasportano catture già precedentemente sbarcate; le Parti hanno inoltre la facoltà di sottrarre all'applicazione dell'Accordo le

Unite sul riesame dell'Accordo sugli stock ittici (UN Doc. A/CONF.210/2010/7, 27 July 2010, *Report of the resumed Review Conference on the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, paragrafi 40, 98 e 99), nonché le organizzazioni regionali di pesca del tonno (cfr. Third Joint Meeting of the Tuna Regional Fisheries Management Organizations, La Jolla, California (USA) July 11-15, 2011, Document K3-001, *Recommendations of the Kobe II Process*, p. 10, consultabile nel sito www.tuna-org.org).

⁷⁵ Informazione accessibile nel sito www.fao.org (ultimo accesso il 31.8.2012). In seguito alla decisione del Consiglio dell'Unione europea di approvare l'Accordo (Decisione 2011/443/UE del Consiglio, del 20 giugno 2011, relativa all'approvazione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo sulle misure di competenza dello Stato di approdo intese a prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in *G.U.U.E.* L 191 del 22.7.2011, pp. 1-18), è stato depositato lo strumento di approvazione il 7 luglio 2011 (Accordo sulle misure di competenza dello Stato di approdo intese a prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, in *G.U.U.E.* L 203 del 6.8.2011, p. 1). Prossima dovrebbe essere anche la ratifica da parte degli Stati Uniti; il 14 novembre 2011 il Presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha infatti deferito l'Accordo al Senato in vista della sua ratifica (Media Note, 14 November 2011, *President Obama Submits Port State Measures Agreement to Senate*, www.state.gov).

⁷⁶ Declaration Concerning the Competence of the European Union with Regard to Matters Governed by the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, in *O.J.E.U.* L 191 del 22.7.2011, p. 3. Non è chiaro se tale dichiarazione sia compatibile con l'art. 28, par. 2, lett. c) dell'Accordo, ai sensi del quale, in caso di conflitto normativo, gli obblighi dell'Accordo prevalgono su quelli risultanti dal trattato istitutivo dell'organizzazione partecipante.

⁷⁷ FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1012, *Report of the thirtieth session of the Committee on Fisheries. Rome, 9-13 July 2012*, Rome, 2012, par. 54.

⁷⁸ MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, pp. 398-399.

navi noleggiate dai propri cittadini per pescare nelle zone sotto giurisdizione nazionale⁷⁹. Lo «Stato del porto» non è espressamente definito, ma può essere identificato per contrapposizione allo Stato di bandiera e allo Stato costiero come il Paese nei cui porti i pescherecci attraccano per scaricare o trasbordare il pescato o dove procedono al rifornimento dei viveri, del carburante e ad altre attività connesse. La definizione di «porto» è d'altronde piuttosto ampia, in quanto include anche «offshore terminals and other installations for landing, transshipping, packaging, processing, refuelling or resupplying»⁸⁰. Per quanto riguarda invece la nozione di «pesca illecita, non dichiarata e non regolamentata» è fatto rinvio alla definizione accolta nel Piano d'azione internazionale del 2001⁸¹; è stata questa una scelta di compromesso, dettata dall'esigenza di superare la situazione di stallo provocata dalla contrapposizione emersa su questo punto fra l'Unione europea e altre delegazioni, ma resta criticabile nella misura in cui il Piano d'azione internazionale del 2001 costituisce uno strumento di mera *soft law* e fornisce una definizione lunga e talora ambigua della pesca INN⁸². Il campo di applicazione del nuovo Accordo si estende non solo alle attività di pesca in senso stretto, ma anche alle attività connesse di supporto alla pesca INN, vale a dire «toute opération de soutien, ou de préparation, aux fins de la pêche, y compris le débarquement, le conditionnement, la transformation, le transbordement ou le transport des poissons qui n'ont pas été précédemment débarqués dans un port, ainsi que l'apport de personnel et la fourniture de carburant, d'engins et d'autres provisions en mer»⁸³.

⁷⁹ Art. 3, paragrafi 1 e 2. La possibilità per le «entità» che non possono diventare parti all'Accordo di impegnarsi ad agire in modo compatibile con le sue disposizioni (art. 3, par. 5) costituisce un riferimento alla situazione peculiare di Taiwan; il riferimento alle «entità» deve però essere interpretato come un rinvio alle ipotesi considerate all'art. 305, par. 1, lettere *c*), *d*) e *e*) della Convenzione di Montego Bay e solo in via estensiva come inclusivo di Taiwan (MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, p. 405; sulla partecipazione delle «entità di pesca» nelle organizzazioni regionali di pesca cfr. i contributi dottrinali nel fascicolo speciale su *The Concept of Fishing Entities in International Law: A Decade of Practice*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2006, pp. 113-264). Ampia è anche la definizione di «imbarcazione» che include «any vessel, ship of another type or boat used for, equipped to be used for, or intended to be used for, fishing or fishing related activities» (art. 1, lett. *j*)). La prima eccezione, introdotta su richiesta dei Paesi africani, e la terza eccezione, voluta in special modo dal Marocco, sono in definitiva superflue nella misura in cui l'Accordo ribadisce i diritti sovrani degli Stati costieri nel mare territoriale e, per quanto riguarda la pesca, nella zona economica esclusiva (art. 4); la seconda eccezione citata, invece, consente di escludere dal campo di applicazione della convenzione le imbarcazioni che trasportano prodotti alimentari trasformati contenenti anche pesce (MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, pp. 403-404).

⁸⁰ Art. 1, lett. *g*).

⁸¹ Art. 1, lett. *e*).

⁸² MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, pp. 401-402.

⁸³ Art. 3, par. 3 e art. 1, lett. *d*)).

La seconda parte, composta dagli articoli da 7 a 10, concerne l'ingresso delle imbarcazioni nei porti. È stabilito un sistema di richiesta preventiva d'ingresso in uno dei porti nazionali designati da ciascuno Stato parte, inoltrata con sufficiente anticipo ed accompagnata da un serie di informazioni elencate in Allegato⁸⁴. Fatta salva l'ipotesi di forza maggiore o di pericolo, le autorità portuali competenti valutano se l'imbarcazione abbia praticato pesca INN o attività connesse di supporto sulla base delle informazioni ricevute e di altre pertinenti e decidono se autorizzare o rifiutare l'approdo⁸⁵. Il rifiuto d'ingresso può dunque risultare sia dall'esito negativo dell'esame delle informazioni comunicate, sia dall'iscrizione dell'imbarcazione in una lista negativa INN predisposta da un'organizzazione regionale di gestione per la pesca, indipendentemente dal fatto che lo Stato di bandiera ne sia membro o meno; in via alternativa resta comunque possibile ammettere l'approdo per sottoporre l'imbarcazione ad ispezione o adottare altre misure sanzionatorie⁸⁶. La preferenza per un principio di divieto d'ingresso nel porto è comprensibile se si tiene conto del fatto che, una volta approdata, seppur per esser sottoposta ad ispezione e ad altre misure di attuazione, un'imbarcazione riesce generalmente a portare a termine le proprie operazioni commerciali⁸⁷. Ai sensi dell'art. 9, par. 6, tuttavia, qualora una nave cui sia stato vietato di entrare in porto vi approdi comunque, quale che sia il motivo, le autorità portuali le impediscono di utilizzare il porto per lo sbarco, il trasbordo, il confezionamento e la trasformazione del pescato, nonché di usufruire dei servizi di rifornimento del carburante e approvvigionamento, manutenzione e collocamento nel bacino di carenaggio.

L'art. 11, unica norma della terza parte, dispone il divieto per l'imbarcazione straniera di utilizzare il porto di uno Stato parte, per gli stessi fini indicati all'art. 9, par. 6, in cinque situazioni⁸⁸. È stata rimproverata una certa incoerenza dell'Accordo su questo punto, nella misura in cui le fattispecie considerate all'art. 11 dovrebbero

⁸⁴ Articoli 7 e 8.

⁸⁵ Art. 9, par. 1. L'ingresso nel porto per motivi di forza maggiore o di pericolo avviene conformemente al diritto internazionale; l'imbarcazione non ha dunque alcun diritto di ingresso e lo Stato del porto può anche consentire l'approdo esclusivamente per assistere le persone a bordo o la nave. Gli Stati dovrebbero pervenire ad accordi istituzionali per designare le autorità incaricate di verificare e accettare o rifiutare la richiesta di ingresso su tale fondamento (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 46).

⁸⁶ Art. 9, paragrafi 3, 4 e 5 e art. 4, paragrafi 2 e 3.

⁸⁷ MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, p. 406.

⁸⁸ L'utilizzazione dei servizi portuali resta comunque possibile se si rivela indispensabile per la sicurezza e la salute dell'equipaggio e della nave o per la sua rottamazione (art. 11, par. 2).

condurre in realtà ad un divieto di accesso *tout court* ai sensi dell'art. 9, prima ancora che ad un divieto di utilizzazione del porto⁸⁹. Tuttavia, ci sembra che il divieto di cui all'art. 11 sia conseguenza di elementi non verificabili o addirittura non sussistenti prima dell'attracco e che quindi non vi sia sovrapposizione o incoerenza fra le due norme. Per quanto riguarda le prime due fattispecie (assenza a bordo delle pertinenti autorizzazioni di pesca dello Stato di bandiera e/o dello Stato costiero), è vero che le informazioni trasmesse per ottenere l'autorizzazione d'ingresso dovrebbero includere tali autorizzazioni, ma eventuali scorrettezze o falsificazioni possono essere concretamente constatate dalle autorità portuali solo in seguito all'approdo della nave⁹⁰. Analogamente, è ragionevole ritenere che le altre due ipotesi considerate (ricezione di prove chiare della violazione dei requisiti dello Stato costiero o mancata conferma entro un termine ragionevole, da parte dello Stato di bandiera, dell'osservanza delle misure di conservazione e gestione della pertinente organizzazione regionale di pesca) si verifichino in seguito al rilascio dell'autorizzazione di ingresso nel porto, anziché prima⁹¹. Infine, l'ultima ipotesi concerne l'esistenza di «motivi ragionevoli» per ritenere praticate attività di pesca INN o di supporto, mentre il rifiuto di accesso di cui all'art. 9, par. 4 si applica allorché lo Stato del porto dispone di «prove sufficienti» per stabilire una simile circostanza. L'impossibilità per la nave di entrare in porto è dunque percepita come una sanzione di elevata severità, per la quale la mera esistenza di motivi ragionevoli circa il coinvolgimento in attività di pesca INN non appare una giustificazione sufficiente.

La quarta parte reca la disciplina applicabile alle ispezioni e alle misure conseguenti. Diversamente dai vari memoranda d'intesa regionali sul *Port State Control*, non è prevista una percentuale minima di ispezioni da svolgere annualmente

⁸⁹ MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, p. 407.

⁹⁰ Lo Stato del porto deve prima di tutto identificare i requisiti imposti a tale riguardo dallo Stato di bandiera o dallo Stato costiero e successivamente verificare che l'autorizzazione sia valida, applicabile alle specie catturate, alle attività connesse svolte e all'imbarcazione coinvolta (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, pp. 47-48).

⁹¹ Lo Stato di bandiera è esentato dal rispondere alla richiesta di conferma se non è parte della pertinente organizzazione regionale di pesca o se contesta la conformità delle misure di conservazione con il diritto internazionale (art. 4, paragrafi 2 e 3). Il divieto di utilizzazione del porto, in questo caso, non è subordinato alla presenza di prove manifeste in merito al coinvolgimento dell'imbarcazione in attività di pesca INN, anche se, di fatto, l'identificazione dell'organizzazione regionale competente presuppone l'esistenza di indizi relativi alla commissione di pesca illecita nell'area di sua competenza (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 48).

per ciascuno Stato contraente, ma solo un numero di controlli che sia sufficiente per realizzare l'obiettivo perseguito; anche la determinazione dei livelli minimi d'ispezione è lasciata alla volontà delle parti di pervenire ad un accordo⁹². Inoltre, non è stabilita alcuna distinzione fra ispezioni iniziali e dettagliate, a favore di un'unica forma di ispezione, seppure dalla portata alquanto ampia, in quanto estesa non solo ai documenti e registri di bordo, ma anche a tutte le aree rilevanti dell'imbarcazione, alle catture a bordo, all'attrezzatura da pesca e all'equipaggiamento; gli ispettori devono tuttavia avere cura di evitare quanto più possibile ritardi indebiti, interferenze e inconvenienti, compresa un'ingiustificata presenza degli ispettori a bordo e azioni suscettibili di compromettere la qualità delle catture⁹³.

Per quanto riguarda le misure conseguenti, vige l'obbligo di comunicare quanto prima allo Stato di bandiera e ad altri soggetti eventuali seri motivi per ritenere l'imbarcazione coinvolta in attività di pesca INN o di supporto; all'imbarcazione è invece vietato di utilizzare il porto per le stesse funzioni indicate già all'art. 9, par. 6⁹⁴. Tale regime amplia in modo significativo gli obblighi dello Stato di approdo rispetto a quanto previsto nel Piano d'azione internazionale del 2001, in base al quale lo Stato del porto aveva unicamente il dovere di notificare immediatamente le proprie osservazioni allo Stato di bandiera e, eventualmente, ad altri soggetti, mentre godeva della facoltà di adottare altre misure solo previo consenso o su richiesta dello Stato di bandiera⁹⁵.

L'art. 19 dell'Accordo impone alle autorità portuali di essere in grado di fornire informazioni all'armatore, all'operatore e al capitano sui ricorsi disponibili, ai

⁹² Art. 12, paragrafi 1 e 2; ai sensi di quest'ultima disposizione, le parti «s'efforcent de s'accorder sur les niveaux minimaux pour l'inspection des navires» grazie all'intermediario, se del caso, delle organizzazioni regionali di pesca, della FAO o in altro modo; il tenore letterale della norma lascia però intendere che si tratti solo di un obbligo di negoziare di buona fede e non di raggiungere effettivamente un accordo. L'adozione di un approccio più flessibile di quello dei memoranda d'intesa sul controllo dello Stato del porto e di alcune organizzazioni regionali di pesca è stato voluto per tenere debito conto dei diversi livelli di risorse a disposizione degli Stati (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 50).

⁹³ Art. 13, lettere c) e f).

⁹⁴ Art. 18, par. 1. Deve però essere consentito l'utilizzo dei servizi portuali indispensabili per la salute e la sicurezza dell'equipaggio o della nave (par. 2). I «seri motivi» devono essere determinati sulla base di standard di ragionevolezza tenendo conto delle circostanze concrete (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 59).

⁹⁵ *International Plan of Action to Prevent Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, *cit. supra* n. 16, par. 59. Esso appare invece mero rigorose laddove esige la sussistenza di un motivo ragionevole, emerso nel corso dell'ispezione, anziché di seri motivi per ritenere che l'imbarcazione si è dedicata alla pesca INN.

sensi del diritto interno, contro le misure adottate nei confronti dell'imbarcazione, sul diritto di ottenere un indennizzo e sull'esito dei ricorsi presentati. La portata di tale obbligo è alquanto limitata, dato che lo Stato di approdo non ha alcun obbligo di predisporre adeguati ricorsi interni e di indennizzare le perdite e i danni subiti a causa di un ritardo indebito, ma solo un obbligo d'informazione qualora i soggetti indicati ne facciano richiesta; su tale punto la disciplina in esame si discosta da quanto previsto nella stessa Convenzione di Montego Bay e nella maggior parte degli strumenti internazionali relativi alla sicurezza marittima e all'inquinamento marino, precedentemente analizzati⁹⁶.

La sesta parte dell'Accordo è interamente dedicata alle esigenze degli Stati in via di sviluppo, la cui situazione peculiare è presa in considerazione anche nell'ambito di altre disposizioni⁹⁷. L'art. 21, unica norma della sesta parte, formula requisiti specifici relativi all'applicazione delle misure dello Stato di approdo da parte dei Paesi in via di sviluppo, al fine di evitare che la carenza di risorse possa compromettere gli sforzi regionali compiuti per eliminare il fenomeno della pesca INN. Oltre all'assistenza necessaria per la predisposizione di appropriati regimi giuridici nazionali, per la partecipazione alle organizzazioni internazionali e per la fornitura di strumenti tecnici, gli Stati hanno cercato di evitare che l'implementazione dell'Accordo comporti, direttamente o indirettamente, un peso eccessivo a carico degli Stati in via di sviluppo, prevedendo un obbligo di cooperazione fra le Parti per facilitare l'esecuzione di alcuni specifici obblighi, mentre un gruppo di lavoro *ad hoc* si occuperà dei meccanismi di finanziamento in favore di tali Stati⁹⁸. Nel novembre

⁹⁶ Il tentativo di introdurre obblighi più stringenti al riguardo ha incontrato l'opposizione, in particolare, dell'Islanda e del Canada oltre che di alcuni Paesi africani e latino-americani (MORIN M., *op. cit. supra* n. 70, p. 408). Un diritto automatico di ricorso sarebbe stato di fatto difficilmente implementato da parte di molti Stati in via di sviluppo a causa delle scarse risorse a disposizione (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, pp. 60-61)

⁹⁷ Prendendo atto della carenza di risorse umane e finanziarie di questi Paesi, l'art. 7, par. 2 si limita per esempio ad esigere che gli Stati assicurino «nella maggior misura possibile» che i porti nazionali designati siano dotati di personale sufficiente ai fini dello svolgimento delle ispezioni (FAO Fisheries and Aquaculture Circular No. 1074, *cit. supra* n. 29, p. 43).

⁹⁸ Art. 21, paragrafi 1, 2 e 4. Sebbene il par. 4 preveda l'istituzione di meccanismi di finanziamento appropriati per gli Stati in via di sviluppo, in via generale, tale disposizione deve essere interpretata alla luce della norma nella sua interezza come facente riferimento ai soli Stati in via di sviluppo che siano parti all'Accordo (FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 989, *Report of the Informal Open-Ended Technical Meeting to Review Draft Terms of Reference for the Ad Hoc Working Group Referred to in Paragraph 6 of Article 21 of the 2009 Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported And Unregulated Fishing (The Agreement) and Draft Terms of Reference for an Appropriate Funding Mechanism Referred to in Article 21 of the Agreement to Assist Developing States Implement the Agreement*, Rome, 21–23 November 2011, par. 11).

2011 è stato convocato un incontro tecnico informale incaricato di definire il mandato di tale organismo e una bozza al riguardo è stata deferita per adozione al Comitato FAO sulla pesca in occasione della sua trentesima sessione del 2012, passo di cui si è felicitata anche l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite⁹⁹. A partire dall'aprile 2012 sono inoltre stati avviati una serie di workshop regionali, intesi a valutare le priorità regionali da considerare nel quadro dell'implementazione dell'Accordo¹⁰⁰.

3. Prassi degli organismi regionali di gestione della pesca

3.1 Premessa

Le commissioni regionali o subregionali per la pesca sono «organismi a carattere permanente per la cooperazione in materia di pesca marittima (...), dotate di personalità giuridica, alcune con competenza generale, altre che si occupano invece di specie determinate», aventi natura multilaterale o bilaterale¹⁰¹. Alcune

⁹⁹ Cfr. *ibidem*, Allegato D e UN Doc. A/RES/66/68, *cit. supra* n. 13, Preambolo, p. 4.

¹⁰⁰ Il primo workshop si è tenuto a Bangkok, in Thailandia, dal 23 al 27 aprile 2012 in collaborazione con la Commissione per la pesca dell'Asia e del Pacifico (cfr. FAO Fisheries and Aquaculture Report No. 1008, *Report of the FAO/APFIC Workshop on Implementing the 2009 FAO Agreement on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, Bangkok, Thailand, 23–27 April 2012*, consultabile nel sito www.fao.org).

¹⁰¹ La definizione è di CATALDI G., *Le Commissioni regionali di pesca*, in *Il diritto internazionale del mare fra usi antichi e nuove forme di utilizzazione*, Napoli, 2002, p. 30. Sono commissioni di pesca bilaterali, per esempio, la Commissione internazionale dell'Halibut del Pacifico o la Commissione del salmone del Pacifico, entrambe istituite sulla base di un trattato concluso fra gli Stati Uniti e il Canada. Sulle commissioni ed organizzazioni regionali di pesca in generale cfr. BEER-GABEL J., LESTANG V., *Les commissions de pêche et leur droit. La conservation et la gestion des ressources marines vivantes*, Bruxelles, 2003, 298 p.; KAYE S. M., *International Fisheries Management*, The Hague/London/Boston, 2001, XXI-606 p.; KOERS A. W., *International Regulation of Marine Fisheries. A Study of Regional Fisheries Organizations*, London, 1973, 368 p.; VIGNES D., CATALDI G., CASADO RAIGÓN R., *op. cit. supra* n. 48, pp. 181-192; PALMA M. A., TSAMENYI M., EDESON W., *Promoting Sustainable Fisheries: the International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Leiden/Boston, 2010, pp. 201-237; SWAN J., *Regional Fishery Bodies and Governance: Issues, Actions and Future Directions*, FAO Fisheries Circular No. 959, Rome, 2000, consultabile nel sito www.fao.org; FREESTONE D., *Fisheries, Commissions and Organizations*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, www.mpil.de; McDORMAN T. L., *Implementing Existing Tools: Turning Words Into Actions – Decision-Making Processes of Regional Fisheries Management Organisations (RFMOs)*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2005, pp. 423-457; APPLEBAUM B., DONOHUE A., *The Role of Regional Fisheries Management Organizations*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, pp. 217-249; MOLENAAR E. J., *Participation, Allocation and Unregulated Fishing: the Practice of Regional Fisheries Management Organizations*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2003, pp. 457-480; MOLENAAR E. J., *Regional Fisheries Organizations: Issues of Participation, Allocation and Unregulated Fishing*, in ELFERINK A. G. O. and ROTHWELL D. R. (eds), *Oceans Management in the 21st Century: Institutional Frameworks and Responses*,

hanno funzione meramente consultiva, mentre le organizzazioni regionali di gestione della pesca (*Regional Fisheries Management Organizations*) in senso stretto sono preordinate all'adozione di misure di conservazione e di gestione vincolanti per i membri. Alle prime commissioni create nel secondo dopoguerra, con funzioni prevalentemente consultive e dotate di poteri alquanto limitati, sono succedute molte altre organizzazioni nel corso degli anni '80 e di nuovo a partire dagli anni '90¹⁰². La Convenzione sul diritto del mare riconosce il ruolo di queste organizzazioni ai fini dell'adempimento dell'obbligo degli Stati di cooperare per la conservazione e gestione delle risorse biologiche dell'alto mare¹⁰³; l'Accordo sugli stock ittici ha poi contribuito a fare di queste organizzazioni il principale meccanismo di cooperazione internazionale in materia¹⁰⁴.

La loro area di regolazione spesso comprende non solo le zone poste sotto giurisdizione nazionale, ma anche (o esclusivamente) l'alto mare; la competenza è talora essere circoscritta ad una data specie ittica, localizzata in un'area geografica o disseminata in molteplici regioni (come nel caso della Commissione per il salmone del Pacifico o la Commissione per la conservazione del tonno rosso del sud) ovvero comprendere tutte le risorse biologiche localizzate in una data regione (come nel caso dell'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale)¹⁰⁵. La forma, la composizione e le funzioni di tali organismi essendo alquanto eterogenee, non è

Leiden/Boston, 2004, pp. 69-86.

¹⁰² BARSTON R., *The Law of the Sea and Regional Fisheries Organisations*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 1999, pp. 341-342. Fra i primi organismi regionali di gestione della pesca figurano il Consiglio di pesca indo-pacifico del 1948 e la Commissione baleniera internazionale del 1947; risalgono agli anni '50 e '70 le principali commissioni per la pesca nell'Oceano Pacifico orientale e nell'Oceano Atlantico settentrionale e agli anni 2000 quelle per l'Oceano Pacifico centro-occidentale, l'Oceano Indiano meridionale e l'Oceano Atlantico sud-orientale.

¹⁰³ Cfr. *United Nations Convention on the Law of the Sea*, *cit. supra* n. 2, specialmente l'art. 117. Con tutta probabilità l'obbligo per gli Stati di cooperare con altri Stati ai fini dell'adozione di misure di conservazione costituisce un principio di diritto internazionale generale (BURKE W. T., *The New International Law of Fisheries. UNCLOS 1982 and Beyond*, Oxford, 1994, p. 123). In ciò la Convenzione di Montego Bay si differenzia dalla Convenzione internazionale concernente la pesca e la conservazione delle risorse biologiche d'alto mare, che prescrive un dovere generale di cooperazione per l'adozione di misure di conservazione delle risorse viventi dell'alto mare, ma non riconosce esplicitamente l'importanza delle organizzazioni regionali di pesca (*Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas*, *cit. supra* n. 1, art. 1, par. 2 e art. 4).

¹⁰⁴ APPLEBAUM B., DONOHUE A., *op. cit. supra* n. 101, pp. 231-233. Nel corso della decima Conferenza di revisione dell'Accordo sugli stock ittici del 2010 è stato confermato che le organizzazioni regionali di gestione della pesca costituiscono «the primary mechanism for international cooperation in conserving and managing straddling fish stocks and highly migratory fish stocks» (UN Doc. A/CONF.210/2010/7, *cit. supra* n. 74, Annex, par. 2).

¹⁰⁵ BEER-GABEL J., LESTANG V., *Les commissions de pêche et leur droit. La conservation et la gestion des ressources marines vivantes*, Bruxelles, 2003, pp. 11-12.

agevole delineare delle caratteristiche comuni¹⁰⁶. A fianco di organismi del tutto autonomi e indipendenti, ne esistono altri istituiti sulla base all'art. VI della Costituzione della FAO, di cui costituiscono dunque organi sussidiari, di un trattato internazionale negoziato e concluso ai sensi dell'art. XIV della Costituzione della FAO¹⁰⁷. L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha peraltro invitato le organizzazioni esistenti a avviare un riesame dei rispettivi mandati e una modernizzazione delle misure e politiche adottate in modo da rafforzare i regimi di conservazione e gestione regionali in vigore e garantire una maggiore aderenza agli strumenti internazionali applicabili¹⁰⁸; su tale spinta sono state intrapresi processi interni di valutazione del rendimento dell'organizzazione e un gruppo di esperti ha formulato una serie di raccomandazioni sulle migliori prassi regionali da seguire¹⁰⁹.

L'osservanza delle misure di conservazione regionali è garantita grazie a meccanismi eterogenei, che comprendono la presenza di osservatori indipendenti e imparziali a bordo dei pescherecci, l'attuazione di programmi congiunti di ispezione e sorveglianza, la presenza obbligatoria a bordo di sistemi di monitoraggio dell'

¹⁰⁶ Le loro competenze sono eterogenee, ma consistono essenzialmente nello svolgimento di attività di ricerca scientifica e raccolta di dati statistici, nella regolamentazione delle attività di pesca dei membri, in particolare mediante la previsione e ripartizione delle catture ammissibili o il divieto di cattura di specie determinate, nel controllo delle attività dei membri e degli Stati terzi nell'area di regolazione e nell'assistenza fornita ai membri ai fini dell'adempimento dei loro obblighi. Solo alcune organizzazioni sono dotate di un segretariato esecutivo (*Regional Fishery Body*), mentre altre costituiscono dei meri accordi (*Regional Fishery Arrangement*) come il recente *Southern Indian Ocean Fisheries Agreement*, concluso a Roma il 7 luglio 2006 ed in vigore dal 21 giugno 2012.

¹⁰⁷ Sulla base dell'art. VI dello Statuti FAO sono create commissioni consultive o dei comitati incaricati di svolgere studi e elaborare rapporti; in entrambi i casi si tratta di organismi sussidiari della FAO privi di indipendenza statutaria e finanziaria; le commissioni sulla pesca istituite sulla base dell'art. XIV dello Statuto FAO sono invece dotate di competenze autonome, ma restano comunque strettamente collegate alla FAO sia sul piano budgetario che in virtù delle modalità della loro creazione (per dettagli cfr. BEER-GABEL J., LESTANG V., *op. cit. supra* n. 105, pp. 53-57).

¹⁰⁸ UN Doc. A/RES/61/105, 6 March 2007, *Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, paragrafi 70, 73 e 74.

¹⁰⁹ Chatham House Report, *Recommended Best Practices for Regional Fisheries Management Organizations*, August 2007, consultabile nel sito www.chathamhouse.org. Per un commento cfr. LODGE M. W., *Developing a Model for Improved Governance by Regional Fisheries Management Organisations*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, pp. 157-174) La decima Conferenza di revisione dell'Accordo sugli stock ittici del 2010 ha ribadito l'esigenza di modernizzare il mandato delle organizzazioni regionali di pesca e di avviare valutazioni interne sul rendimento (UN Doc. A/CONF.210/2010/7, *cit. supra* n. 74, Annex, II.a/d). Sui processi di revisione già avviati cfr. HOEL A. H., *Performance Reviews of Regional Fisheries Management Organizations*, in RUSSELL D A., VANDERZWAAG D. L. (eds), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles. Canadian and International Perspectives*, Leiden/Boston, 2010, pp. 449-472.

imbarcazione; un ruolo preponderante stanno peraltro assumendo le misure dello Stato del porto, di cui procederemo all'analisi nei paragrafi seguenti.

3.2 La Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico

La Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartico (CCAMLR) è stata istituita sulla base dell'omonima convenzione del 1980 per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche dell'Oceano meridionale¹¹⁰. La pesca INN in questa regione si concentra principalmente sull'austromerluzzo (*Dissostichus spp.* o *Patagonian toothfish*), una specie dall'elevato valore commerciale, spesso localizzata in zone dove il controllo delle navi è particolarmente problematico¹¹¹.

Gli obblighi dello Stato del porto per promuovere l'efficacia delle misure di conservazione relative all'austromerluzzo sono espressamente richiamati nel Preambolo dello Schema di Documentazione delle Catture (*Catch Documentation Scheme* – CDS), applicabile dal 2009 nei porti degli Stati parti¹¹². Lo Stato del porto

¹¹⁰ Cfr. *Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources*, Canberra, 20 May 1980, consultabile nel sito www.ccamlr.org. Le risorse marine viventi dell'Antartico comprendono in particolare molluschi, crostacei e pesci dorsali; restano escluse le balene e le foche, che formano oggetto di specifiche convenzioni internazionali.

¹¹¹ BEDERMAN D. J., *CCAMLR in Crisis: A Case Study of Marine Management in the Southern Ocean*, in SCHEIBER H. N. (ed.), *Law of the Sea: The Common Heritage and Emerging Challenges*, The Hague, 2000, pp. 169-196; HERR R., *The International Regulation of Patagonian Toothfish: CCAMLR and High Seas Fisheries Management*, in STOKKE O. S. (ed.), *Governing High Seas Fisheries. The Interplay of Global and Regional Regimes*, New York, 2001, pp. 303-328; VIGNES D., *Le régime de la pêche dans l'Antarctique*, in VIGNES D., CATALDI G., CASADO RAIGÓN R., *op. cit. supra* n. 48, pp. 245-279; JOYNER C. C., AYLESWORTH L., *Managing IUU Fishing in the Southern Ocean: Rethinking the Plight of the Patagonian Toothfish*, in *Oc. Yearb.*, 2008, pp. 249-290. In generale sulla lotta contro la pesca INN nell'area di regolazione CCAMLR cfr. RIDDLE K. W., *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: Is International Cooperation Contagious?*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2006, pp. 281-284; MILLER A. G. M., SLICER N., SABOURENKOV E. N., *IUU Fishing in Antarctic Waters: CCAMLR Actions and Regulations*, in VIDAS D. (ed.), *Law, Technology and Science for Oceans in Globalisation. IUU Fishing, Oil Pollution, Bioprospecting, Outer Continental Shelf*, Leiden/Boston, 2010, pp. 177-196; ANDREONE G., *Illegal, Unreported, Unregulated Fishing*, in TAMBURELLI G. (ed.), *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, Milano, 2006, pp. 121-131.

¹¹² Adottato per la prima volta nel 1999 e più volte emendato negli anni seguenti, la versione in vigore risulta dalla CCAMLR Conservation Measure 10-05 (2009), *Catch Documentation Scheme for Dissostichus spp.* Avendo constatato la non osservanza del CDS da parte di alcuni Stati membri e di altri Stati terzi non partecipanti, la CCAMLR ha invitato le Parti ad esigere, quale condizione per il rilascio dell'autorizzazione di pesca, che l'imbarcazione sbarchi le proprie catture solo nei porti degli Stati pienamente adempienti (CCAMLR, Resolution 15/XXII (2003), *Use of ports not implementing the Catch Documentation Scheme for Dissostichus spp.*).

è quello che esercita il controllo su una specifica area portuale o zona di libero scambio ai fini dello sbarco, trasbordo, importazione e esportazione del pescato e le cui autorità sono competenti al riguardo¹¹³. Oltre a dover agire in modo tale da identificare l'origine delle catture di *Dissostichus spp.* importate o esportate e la loro conformità alle misure di conservazione in vigore, lo sbarco e il trasbordo di tali specie nei porti dei Paesi membri sono subordinati alla presentazione di un valido documento di cattura; sono inoltre vietate l'importazione, l'esportazione o la ri-esportazione se non accompagnate dal pertinente certificato¹¹⁴. In assenza di un'indicazione di segno contrario, tale requisito si applica tanto alle navi degli Stati parti che a quelle di Stati terzi alla CCAMLR e allo Schema possono partecipare anche gli Stati terzi cooperanti coinvolti nel commercio di austromerluzzo.

Fin dal 1998 sono state stabilite ispezioni obbligatorie nei porti degli Stati parti su qualunque peschereccio che trasporta austromerluzzo, per verificare la conformità della pesca praticata nell'area della Convenzione alle misure di conservazione in vigore e la presenza di un valido documento di cattura; tale regime è stato ampliato in occasione della trentunesima sessione della CCAMLR nel 2012, su iniziativa dell'Unione europea e degli Stati Uniti, estendendolo anche a specie diverse dall'austromerluzzo catturate nell'area della Convenzione¹¹⁵. Gli Stati parti sono tenuti ad esigere la previa notifica dell'intenzione di approdare nei loro porti e a rifiutare l'accesso qualora l'imbarcazione straniera dichiarata di essere coinvolta in attività di pesca INN o non fornisca alcuna informazione al riguardo; in porto l'imbarcazione è sottoposta ad un'ispezione sommaria, ma la constatazione di una violazione comporta solo il divieto di scaricare e trasbordare e la notifica allo Stato di bandiera e al Segretariato, mentre solo lo Stato di bandiera può avviare inchieste e comminare sanzioni adeguate.

A tali misure si affianca lo Schema per promuovere la conformità delle navi di Stati terzi, adottato per la prima volta nel 1997 sul modello di quello

¹¹³ CCAMLR Conservation Measure 10-05 (2009), *cit. supra* n. 112, par. 1, i).

¹¹⁴ *Ibidem*, paragrafi 2, 4 e 10. Qualora sorgano questioni in merito alle informazioni contenute nel documento di cattura o di esportazione/importazione lo Stato del porto, di bandiera e di rilascio del documento sono invitati a cooperare per trovare una soluzione; l'invalidità del documento di cattura comporta un divieto assoluto di importazione o esportazione delle catture, che restano dunque sequestrate o confiscate (paragrafi 14 e 18).

¹¹⁵ CCAMLR-XXXI, 7 November 2012, *Report of the Thirtieth Meeting of the Commission (Hobart, Australia, 23 October to 1 November 2012)*, par. 7.7. Il regime risulta dalla Conservation Measure 10-03 (2009), *Port inspections of vessels carrying toothfish*, come emendata nel corso della trentunesima sessione.

dell'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale (NAFO), successivamente emendato¹¹⁶. È stabilita una presunzione di compromissione dell'efficacia delle misure di conservazione in capo alle navi di Stati terzi avvistate a svolgere attività di pesca nell'area di regolazione o a cui è stato vietato l'ingresso nel porto oppure lo sbarco o il trasbordo del pescato; in tal caso la nave è sottoposta ad ispezione da parte degli ufficiali portuali dello Stato di approdo e non è autorizzata a sbarcare o trasbordare le catture a meno che non dimostri di aver pescato conformemente alle misure di conservazione pertinenti. A partire dal 2002 un analogo schema è stato adottato anche nei confronti delle navi di Stati parti¹¹⁷. In entrambi i casi l'accesso ai porti degli Stati membri è negato alle navi iscritte in una lista INN, salvo per motivi di forza maggiore o di assistenza oppure per adottare misure di attuazione; una volta ammessa nel porto, tuttavia, la nave è sottoposta ad ispezione e può andare incontro a restrizioni commerciali che vanno dal sequestro del pescato al diniego di sbarcare o trasbordare le catture, in caso di origine sconosciuta del pescato, finanche alla vera e propria confisca di quest'ultime e al divieto di utilizzare i servizi portuali, in caso di violazione delle misure di conservazione della Commissione.

In una risoluzione del 2010 relativa alla pesca INN, la CCAMLR ha inoltre invitato le Parti a ricercare la cooperazione degli Stati di approdo terzi qualora i pescherecci INN tentino di usare i porti di quest'ultimi e ha raccomandato agli Stati terzi di adottare misure portuali analoghe a quelle sopra menzionate¹¹⁸.

3.3 La Commissione per la conservazione del tonno rosso del sud

La Commissione per la conservazione del tonno rosso del sud (CCSBT), istituita nel 1994, è responsabile in via generale della conservazione e gestione di questa specie ittica¹¹⁹. Fino ad epoca alquanto recente la CCSBT non aveva

¹¹⁶ Il primo schema risale alla Conservation Measure 118/XVI, *Scheme to promote compliance by non-Contracting Party Vessels with CCAMLR Conservation Measures*, attualmente sostituita dalla Conservation Measure 10-07 (2009), *Scheme to promote compliance by non-Contracting Party vessels with CCAMLR conservation measures*.

¹¹⁷ Attualmente posto da Conservation Measure 10-06 (2008), *Scheme to promote compliance by Contracting Party vessels with CCAMLR conservation measures*.

¹¹⁸ CCAMLR, Resolution 32/XXIX (2010), *Prevention, deterrence and elimination of IUU fishing in the Convention Area*, paragrafi 4 e 5.

¹¹⁹ Cfr. *Convention for the Conservation of Southern Bluefin Tuna*, Canberra, 10 May 1993, consultabile nel sito www.ccsbt.org; entrata in vigore il 20 maggio 1994.

considerato il possibile contributo dei suoi membri in veste di Stati di approdo, né il problema generale dell'implementazione delle sue misure di conservazione e gestione. Gli unici elementi di *Port State Control* consistevano nell'obbligo per le Parti di vietare lo sbarco di tonno rosso del sud proveniente da pescherecci non rientranti nella lista di imbarcazioni autorizzate a pescare nell'area di regolazione¹²⁰.

Negli ultimi anni si è tuttavia assistito ad un graduale cambiamento di prospettiva anche in seno a quest'organizzazione. A partire dal 2006 il Comitato sulla conformità ha iniziato ad assegnare crescente peso al ruolo dello Stato del porto e, secondo quanto risulta da una valutazione interna avviata nel 2008, l'introduzione di misure dello Stato di approdo è ormai concretamente prospettata in vista di un miglioramento del rendimento dell'Organizzazione¹²¹; tale strategia comporterebbe, in particolare, l'invito a cooperare con la Commissione rivolto a quegli Stati del porto che facilitano attività di pesca illecita, l'adozione di misure commerciali restrittive conformi al diritto internazionale, la facilitazione dello scambio e della condivisione delle informazioni fra Stati membri e Stati di approdo, nonché la cooperazione con Stati terzi che sono o possono diventare Stati del porto rilevanti nella regione¹²². L'elaborazione di misure dello Stato del porto provvisorie, modellate sull'Accordo FAO del 2009 e su analoghi provvedimenti presi in seno ad altri organismi regionali, è stata disposta in occasione della settima sessione del Comitato sulla conformità, nel settembre 2012 e saranno considerate nel corso del 2013¹²³.

3.4 La Commissione regionale per la pesca nel Mediterraneo

La Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo (GFCM), risalente al 1949, è competente per lo sviluppo, la conservazione e la gestione razionale delle risorse biologiche e lo sviluppo di un'acquacoltura sostenibile nel Mediterraneo, nel

¹²⁰ CCSBT, *Resolution on amendment of the Resolution on "Illegal, Unregulated and Unreported Fishing (IUU) and Establishment of a CCSBT Record of Vessels over 24 meters Authorized to Fish for Southern Bluefin Tuna"* adopted at the CCSBT15 in 2008, par. 8a.

¹²¹ Cfr. CCSBT, *Report of the Performance Review Working Group*, 3-4 July 2008, Canberra, Australia, pp. 61-62; CCSBT, *Part Two, Report of the Independent Expert*, September 2008, p. 10; CCSBT, *Report of the Special Meeting of the Commission*, 23-27 August 2011, Sydney, Australia, Appendix 2, *Report of the Special Meeting of the Extended Commission*, 23-27 August 2011, Sydney, Australia (i documenti sono tutti consultabili nel sito www.ccsbt.org).

¹²² *CCSBT Compliance Plan*, consultabile nel sito www.ccsbt.org, par. 8.4, 8.5 e 11.1

¹²³ *Report of the Seventh Meeting of the Compliance Committee, 27-29 September 2012, Takamatsu City, Japan*, par. 27.

Mar Nero e nelle acque connesse¹²⁴.

Una raccomandazione obbligatoria del 2008 ha stabilito uno Schema regionale relativo alle misure dello Stato del porto per combattere la pesca INN nell'area di regolazione, che, oltre a richiamare il Modello di Schema del 2005 e la decisione del Comitato FAO sulla pesca di elaborare uno strumento giuridicamente vincolante sulle misure dello Stato del porto, tiene conto della bozza di accordo internazionale predisposta dalla consultazione di esperti della FAO tenutasi a Washington nel settembre 2007¹²⁵. Lo Schema è volto a rafforzare la cooperazione e lo scambio di informazioni sulle ispezioni portuali fra Paesi membri, grazie anche all'istituzione di un sistema regionale informativo, e prevede la creazione, da parte del Segretariato, di un registro dei porti designati dagli Stati membri per l'ingresso delle imbarcazioni. In via generale gli Stati parti esigono la preventiva notifica dell'intenzione di entrare in porto e decidono se autorizzare o meno l'ingresso ovvero l'utilizzazione dei servizi portuali. Gli Stati parti sono tenuti a rifiutare l'utilizzazione dei loro porti non solo alle imbarcazioni ritenute coinvolte in attività di pesca INN, salva prova contraria, ma anche alle imbarcazioni di Stati terzi che abbiano svolto attività di pesca nell'area di regolazione della GFCM¹²⁶; tale previsione è interessante nella misura in cui stabilisce una presunzione assoluta di non conformità con le misure di conservazione della GFCM in capo alle imbarcazioni di Stati terzi per il solo fatto che queste ultime si siano dedicate alla pesca nell'area di regolazione, compreso in alto mare. Le disposizioni dello Schema lasciano intendere, tuttavia, che il rifiuto sia opponibile alla nave di uno Stato terzo che è già stata autorizzata ad

¹²⁴ Cfr. *Agreement for the Establishment of the General Fisheries Commission for the Mediterranean*, Rome, 24 September 1949, United Nations, *Treaty Series*, vol. 2275, p. 187; consultabile nel sito www.gfcm.org, l'ultima versione emendata è entrata in vigore il 29 aprile 2004.

¹²⁵ *Recommendation GFCM/2008/1 on a Regional Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the GFCM Area*, consultabile nel sito [ftp://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/gfcm](http://ftp.fao.org/FI/DOCUMENT/gfcm). La raccomandazione è il frutto di un processo iniziato con un workshop congiunto GFCM/FAO del 2007 (FAO Fisheries Report. No. 857, *Report of the FAO/GFCM Workshop on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Rome, 10–12 December 2007, Rome, 2008, 86 p.). Per un commento cfr. FERRI N., *General Fisheries Commission for the Mediterranean*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2009, pp. 163-171.

¹²⁶ *Recommendation GFCM/2008/1 on a Regional Scheme on Port State Measures to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the GFCM Area*, par. 15, lett. a). Dei dieci membri della Commissione, infatti, solo due (il Libano e Montenegro) non hanno adottato misure e politiche interne di attuazione; in alcuni casi (come in Algeria, in Croazia e in Romania) l'implementazione dello Schema richiede solo una definizione del dispositivo sul piano tecnico, mentre in altri casi, come in Egitto e in Marocco, sono necessari emendamenti profondi della legislazione in vigore (GFCM, COC:VI/2012/2, *Sixth Session of the Compliance Committee (CoC)*, Marrakesh, Morocco, 14-19 May 2012. *Status of Implementation of GFCM Decisions by the Members*, pp. 8-9).

entrare in porto.

Per quanto riguarda specificamente le catture di tonno rosso, il loro trasbordo deve avvenire nei porti e nei periodi prescelti dagli Stati del porto, i quali sono tenuti a svolgere un'ispezione generale sulla nave approdata previa notifica di alcune informazioni e all'autorizzazione delle autorità portuali¹²⁷. Gli Stati membri sono inoltre tenuti ad impedire che i pescherecci attraccati nei loro porti riprendano il largo senza aver prima corretto le carenze del sistema di monitoraggio dell'imbarcazione; tale obbligo vincola potenzialmente anche agli Stati di approdo terzi, dal momento che questi ultimi sono tenuti a vietare l'ingresso nei loro porti ai pescherecci sospettati di aver trasmesso dati erronei agli Stati membri della GFCM ovvero a sottoporre l'imbarcazione a ispezione conformemente allo Schema del 2008¹²⁸.

3.5 Gli organismi regionali di gestione della pesca per l'Oceano Atlantico

3.5.1 L'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale

L'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale (NAFO) è incaricata di gestire le risorse ittiche dell'Oceano Atlantico nord-occidentale situate oltre la zona economica esclusiva degli Stati membri¹²⁹. Nel 2006 è stato avviato un processo di riforma interna, culminato nel 2007 nell'adozione di una versione emendata della Convenzione istitutiva dell'Organizzazione. L'XII della Convenzione emendata impone agli Stati parti del porto di implementare le misure adottate dalla

¹²⁷ *Recommendation GFCM/35/2011/7 (A) ICCAT recommendation [10-04] amending the Recommendation by ICCAT to establish a Multi-annual recovery plan for Bluefin Tuna in the Eastern Atlantic and Mediterranean*, paragrafi 63 e 64.

¹²⁸ *Recommendation GFCM/33/2009/7 Concerning Minimum Standards for the Establishment of a Vessel Monitoring System (VMS) in the GFCM Area*, paragrafi 8 e 11.

¹²⁹ *Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*, Ottawa, 24 October 1978, consultabile nel sito www.nafo.int; entrata in vigore il 1° gennaio 1979. L'area della Convenzione è più ampia dell'Area di regolazione in senso stretto, in quanto comprende anche le zone poste sotto giurisdizione nazionale. Succeduta nel 1979 alla Commissione internazionale per la pesca nell'Atlantico nord-occidentale, in vigore dal 1949 al 1978, la NAFO gestisce la maggioranza delle risorse marine viventi nell'Oceano Atlantico nord-occidentale, fatta eccezione per le specie sedentarie della piattaforma continentale e quelle gestite da altri organismi di pesca, ossia il salmone, il tonno/pesce spada e le balene. Le tre principali pescherie concernono i pesci demersali, i gamberetti e gli scorfani atlantici, anche se lo sforzo di pesca globale ha subito una diminuzione del 60% nel periodo 2004-2010 (NAFO/FC Doc. 11/33, 33rd Annual Meeting-September 2011, *Annual Compliance Review (Compliance Report for Fishing Year 2010)*, p. 1).

Commissione in materia di ispezioni portuali¹³⁰.

A partire dal 1° gennaio 2009 è inoltre in vigore un complesso di misure dello Stato del porto, attualmente incorporate nel Capitolo V delle misure di conservazione e di attuazione per il 2012¹³¹. Tali misure riguardano gli sbarchi e i trasbordi di pescato catturato nell'area di regolazione o di prodotti ittici derivati, non precedentemente sbarcati o trasbordati, destinati ad avere luogo nei porti degli Stati membri da parte di pescherecci battenti bandiera di un altro Stato parte. Il sistema si basa, anche in questo caso, sulla designazione dei porti nazionali in cui è ammesso l'approdo, sulla previa notifica della richiesta d'ingresso, sull'autorizzazione a scaricare o trasbordare le catture e sullo svolgimento di ispezioni portuali; il requisito del 100% di ispezioni portuali, in vigore prima del 2009, è stato mantenuto solo per lo sbarco delle specie ittiche che formano oggetto di piani di ricrescita, mentre è stato abbassato al 15% per i pescherecci degli Stati parti che trasportano altre specie. Le ispezioni sono diminuite significativamente nel corso degli ultimi anni, passando da un numero di 228 nel 2004 ad appena 100 nel 2010, ma non sembra che le nuove misure del 2009 abbiano direttamente inciso sulla portata delle ispezioni dei membri; anche la trasmissione dei rapporti ispettivi è complessivamente avvenuta in modo puntuale e soddisfacente¹³².

Lo Schema per promuovere la conformità delle navi di Stati terzi, originariamente adottato nel 1997, è attualmente integrato nel Capitolo VIII delle misure di conservazione e gestione in vigore¹³³. È stabilita una presunzione di non

¹³⁰ NAFO, *Amendment to the Convention on Future Multilateral Cooperation in the Northwest Atlantic Fisheries*(2007), GC Doc. 07/04. L'art. XII mira a rafforzare l'adempimento degli obblighi derivanti dalla Convenzione ed è conforme all'art. 23 dell'Accordo ONU sugli stock ittici (RUSSEL D. A., *NAFO and ICCAT: The Implementation of Sustainability Principles and Practices in the Management of Straddling Stocks and Highly Migratory Species*, in RUSSELL D. A., VANDERZWAAG D. L. (eds), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles. Canadian and International Perspectives*, Leiden/Boston, 2010, p. 258).

¹³¹ NAFO/FC Doc. 12/1, *Northwest Atlantic Fisheries Organization Conservation and Enforcement Measures*, articoli da 39 a 44. Sullo Schema cfr. RUSSEL D. A., *op. cit. supra* n. 130, pp. 274-275.

¹³² Nonostante la distinzione introdotta nel 2009, la percentuale di ispezioni portuali resta elevata a causa del volume elevato di sbarchi di *groundfish*, che forma oggetto di un piano di recupero (NAFO/FC Doc. 11/33, *Annual Compliance Review (Compliance Report for Fishing Year 2010)*, p. 3 e p. 7). Inoltre, il 64% dei rapporti sulle ispezioni in porto è stato trasmesso puntualmente al Segretariato dell'Organizzazione, a fronte del 33% e 37% dei rapporti relativi alle ispezioni in mare e degli osservatori (*ibidem*, p. 8).

¹³³ NAFO/FC Doc. 12/1, *cit. supra* n. 131, articoli 45-53; sullo schema originario del 1997 cfr. PLÉ J.-P., *Responding to Non-Member Fishing in the Atlantic: the ICCAT and NAFO Experiences*, in SCHEIBER H. N. (ed.), *Law of the Sea: The Common Heritage and Emerging Challenges*, The

conformità alle misure di conservazione in vigore, in capo alle imbarcazioni di Stati terzi avvistate, o in altro modo identificate, a svolgere attività di pesca nell'area di regolazione dell'Organizzazione, vale a dire in alto mare. Peraltro, data l'adiacenza dell'area di regolazione NAFO con quella della Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC) e l'esistenza di stock che attraversano le due aree, la stessa presunzione vige anche nei riguardi delle imbarcazioni di Stati terzi incluse nella lista INN della NEAFC. Tali imbarcazioni sono sottoposte ad ispezione secondo le modalità previste per i pescherecci delle navi di Paesi membri; lo sbarco e il trasbordo di tutto il pescato a bordo sono vietati nei porti di tutti le Parti, a meno che non sia dimostrato che le catture rientranti nell'ambito di applicazione della Convenzione NAFO sono state pescate al di fuori della sua area di regolazione o che sono state rispettate le misure di conservazione e gestione pertinenti.

L'iscrizione della nave di uno Stato terzo nella lista INN dell'Organizzazione comporta una serie di azioni che gli Stati parti sono tenuti ad intraprendere; fra queste assume rilievo, in particolare, il divieto di usufruire dei servizi portuali, il divieto di ingresso in porto (salvo in caso di forza maggiore), il divieto di importare il pescato tracciabile sbarcato da tali imbarcazioni e il divieto di sbarcare le catture; lo Schema non intende in alcun modo impedire agli Stati parti di consentire alle navi di Stati terzi di accedere ai loro porti qualora ciò sia necessario per condurre inchieste o adottare misure appropriate nei loro confronti¹³⁴.

3.5.2 La Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale

La Commissione per la pesca nell'Atlantico nord-orientale (NEAFC), istituita nel 1980, opera per la conservazione delle risorse marine dell'Oceano Atlantico nord-orientale¹³⁵.

Un regime di *Port State Control* è stato stabilito nell'ambito dello Schema sul controllo e l'attuazione del 2010, applicabile agli sbarchi e ai trasbordi che hanno luogo nei porti degli Stati parti da parte di pescherecci trasportanti catture congelate,

Hague, 2000, pp. 202-204.

¹³⁴ NAFO/FC Doc. 12/1, *cit. supra* n. 131, art. 52 e art. 45, par. 3.

¹³⁵ La Commissione è stata istituita sulla base della *Convention on Future Multilateral Cooperation in Northeast Atlantic Fisheries*, London, 18 November 1980, consultabile nel sito www.neafc.org. Sono esclusi dalla sua competenza i grandi migratori elencati nell'Allegato I della Convenzione sul diritto del mare e gli stock anadromi.

ottenute nell'area della Convenzione e cedute da pescherecci stranieri, se non sono già state precedentemente sbarcate o trasbordate¹³⁶. Sono ispezionati anche gli sbarchi e i trasbordi dei pescherecci battenti bandiera di uno Stato parte che siano stati autorizzati ad entrare nel porto di un altro Stato parte e a ivi procedere a tali operazioni¹³⁷. Gli ispettori rivestono tuttavia un ruolo alquanto limitato, poiché possono solo constatare le eventuali infrazioni, mentre i poteri di inchiesta e di controllo ulteriore restano di competenza dello Stato parte di bandiera o dello Stato di bandiera del peschereccio cedente; solo qualora siano commesse gravi violazioni l'ispettore dello Stato del porto parte può essere autorizzato ad assistere all'ispezione svolta dalle autorità dello Stato di bandiera.

La Commissione sta nondimeno valutando le implicazioni che l'entrata in vigore dell'Accordo FAO del 2009 avrà sul sistema vigente di *Port State Control*, in quanto il primo ha un campo di applicazione nettamente più esteso del secondo. In primo luogo, il citato regime concerne solo il pesce congelato catturato nell'area di regolazione, mentre l'Accordo FAO del 2009 si applica senza distinzioni a ogni specie ittica; in secondo luogo, la preventiva richiesta di autorizzazione trasmessa dall'imbarcazione straniera alle autorità portuali è finalizzata, nel quadro della NEAFC, a procedere alle operazioni di sbarco e trasbordo del pescato e non all'ingresso in porto, diversamente da quanto previsto dall'Accordo FAO del 2009; infine, la nozione di «imbarcazione» accolta dall'Accordo FAO è più ampia in quanto comprende anche le imbarcazioni che svolgono attività connesse alla pesca e i pescherecci che non trasportano pescato¹³⁸.

Lo Schema sul controllo e l'attuazione prevede infine delle misure per promuovere l'osservanza dei pescherecci degli Stati terzi avvistati o in altro modo identificati a svolgere attività di pesca nell'area della Convenzione¹³⁹. Nei loro confronti, così come nei confronti delle imbarcazioni di Stati terzi cessionarie del pescato dai primi, vige la presunzione di aver violato le raccomandazioni della

¹³⁶ *NEAFC Scheme of Control and Enforcement*, London, February 2010, consultabile nel sito www.neafc.org, articoli da 20 a 33.

¹³⁷ Rayfuse ha rilevato la previsione di un mero divieto, opponibile ai pescherecci di un altro Stato parte, di sbarcare catture trasbordate da pescherecci di Stati terzi; secondo l'a., quindi, «reciprocal port state controls in respect of contracting party vessels has not yet become a reality» (RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 221).

¹³⁸ *Report of the 30th Annual Meeting of the North-East Atlantic Fisheries Commission*, 7-11 November 2011, Vol. I, pp. 31-33, consultabile nel sito www.neafc.org.

¹³⁹ *NEAFC Scheme of Control and Enforcement*, *cit. supra* n. 136, articoli da 34 a 46.

Commissione; una volta autorizzati ad accedere al porto di un Paese membro sono dunque sottoposti ad ispezione ed è loro vietato lo sbarco o il trasbordo qualora a bordo siano presenti specie che formano oggetto delle raccomandazioni della Commissione, a meno che non sia dimostrato che le catture sono state ottenute conformemente a tali raccomandazioni ovvero al di fuori dell'area della Convenzione¹⁴⁰.

3.5.3 L'Organizzazione per la pesca nell'Atlantico sud-orientale

Nell'ambito dell'*Organizzazione per la pesca nell'Atlantico sud-orientale* (SEAFO)¹⁴¹ i doveri e le misure dello Stato di approdo sono stabiliti all'art. 15 della Convenzione istitutiva, ai sensi del quale:

1. Measures taken by a port State in accordance with this Convention shall take full account of the right and the duty of a port State to take measures, in accordance with international law, to promote the effectiveness of subregional, regional and global conservation and management measures.
2. Each Contracting Party shall, in accordance with measures agreed by the Commission, inter alia, inspect documents, fishing gear and catch on board fishing vessels, when such vessels are voluntarily in its ports or at its offshore terminals.
3. Each Contracting Party shall, in accordance with measures agreed by the Commission, adopt regulations in accordance with international law to prohibit landings and transshipments by vessels flying the flag of non-parties to this Convention where it has been established that the catch of a stock covered by this Convention has been taken in a manner which undermines the effectiveness of conservation and management measures adopted by the Commission.
4. In the event that a port State considers that there has been a violation by a Contracting Party vessel of a conservation and management or control measure adopted by the Commission, the port State shall draw this to the attention of the flag State concerned and, as appropriate, the Commission. The port State shall provide the flag State and the Commission with full documentation of the matter, including any record of inspection. In such cases, the flag State shall transmit to the Commission details of actions it has taken in respect of the matter.
5. Nothing in this article affects the exercise by States of their sovereignty over ports in their territory in accordance with international law.
6. All measures taken under this article shall be taken in accordance with international law.

¹⁴⁰ Diversamente dal *Non-contracting Party Scheme* approvato nel 1998 (v. *Report of the Seventeenth Annual Meeting of NEAFC (1998)*, par. 49 e Allegato E).

¹⁴¹ *Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean*, Windhoek, 20 April 2001, consultabile nel sito www.seafo.org. Per un commento cfr. SYDNES A. K., *New regional fisheries management regimes. Establishing the South East Atlantic Fisheries Organisation*, in *Mar. Pol.*, 2001, pp. 353-364; JACKSON A., *The Convention on the Conservation and Management of Fishery Resources in the South East Atlantic Ocean, 2001: an Introduction*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2002, pp. 33-77.

Tali disposizioni sono chiaramente modellate sull'art 23 dell'Accordo sugli stock ittici del 1995, sebbene lo svolgimento di ispezioni sulle imbarcazioni attraccate nei porti degli Stati parti e l'eventuale divieto di sbarco o trasbordo del pescato siano previsti in termini obbligatori e non meramente facoltativi. In base al tenore letterale della norma, inoltre, gli obblighi a carico dello Stato del porto non risultano direttamente dalla Convenzione, bensì dalle pertinenti misure di conservazione adottate dalla Commissione; la Convenzione si affida dunque alla effettiva volontà della Commissione di prendere misure a tale riguardo, anche se il riconoscimento, nel quinto paragrafo, del diritto delle Parti di controllare i propri porti consente, almeno teoricamente, di superare l'eventuale inerzia di tale organo¹⁴².

Le prime misure dello Stato del porto sono state adottate nel 2005 e successivamente modificate¹⁴³. Una nuova misura di conservazione sul *Port State Control* è stata poi adottata nel 2011 per tenere conto dell'Accordo FAO del 2009 ed è entrata in vigore nel dicembre 2012¹⁴⁴; il campo di applicazione della disciplina è stato così esteso alle imbarcazioni coinvolte in attività connesse alla pesca nell'area della Convenzione, fatta eccezione per quelle che non trasportano catture o con a bordo catture già precedentemente sbarcate; sono stati allineati sul regime internazionale anche la disciplina dell'ingresso e dell'utilizzazione del porto e quella relativa alle ispezioni.

È interessante osservare che l'art. 15, par. 3, della Convenzione SEAFO indica il divieto di sbarco o trasbordo del pescato come misura da adottare nei confronti delle navi di Stati terzi qualora «it has been established» che le catture trasportate sono state ottenute compromettendo le misure di conservazione e di

¹⁴² RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 314.

¹⁴³ Cfr. SEAFO, *Conservation Measure 02/05 on Interim Port State Measures*, in *Report of the 2nd Annual Meeting of the Commission*, 2005, Appendix 8, (questa misura imponeva agli Stati parti solo di mantenere un efficace sistema di controllo portuale nei riguardi delle imbarcazioni degli altri Stati parti o di Stati terzi, di svolgere ispezioni secondo le modalità indicate, di consultarsi, cooperare e scambiare informazioni con le altri Parti e di trasmettere i risultati al Segretariato) e SEAFO, *Conservation Measure 09/07 to Amend and Consolidate Conservation Measure 02/05 Relating to Interim Port State Measures*, in *Report of the 4th Annual Meeting of the Commission*, 2007, Annex 9 (entrambi consultabili nel sito www.seafo.org).

¹⁴⁴ Cfr. SEAFO, *Report of the 3rd Annual Meeting of the Compliance Committee*, 2010, Recommendation 24, e l'analisi, corredata di una proposta di misure dello Stato del porto, preparata dalla Norvegia (DOC/CC/Meeting/04/2011, *SEAFO-Port State Control of Foreign Fishing Vessels*). La proposta norvegese, come emendata dal Compliance Committee, è stata approvata dalla Commissione nel 2011 (SEAFO, *Report of the 8th Annual Meeting of the Commission*, 2011, par. 9.1). Le nuove misure sono previste in SEAFO, *Conservation Measure 21/11 on port State control*, 11 October 2011.

gestione in vigore. Diversamente dagli altri schemi regionali esaminati, che stabiliscono una presunzione di non conformità basata sul mero svolgimento di attività di pesca nell'area della convenzione pertinente, la misura di conservazione in esame prescrive il divieto di approdo in presenza di «prove sufficienti» in merito allo svolgimento di pesca INN o attività di supporto alla stessa, come per esempio l'inclusione dell'imbarcazione in una lista negativa INN adottata sul piano regionale; analogamente, il divieto di utilizzazione del porto è opposto ad un peschereccio quando, *inter alia*, sussistono «motivi ragionevoli» per ritenere che l'imbarcazione è in qualche modo coinvolta in simili attività¹⁴⁵. Anche ai fini della predisposizione della lista negativa INN, la presunzione di svolgimento di pesca INN nell'area della Convenzione deve essere fondata su elementi più precisi e chiari della mera circostanza che l'imbarcazione ha praticato la pesca in tale regione¹⁴⁶.

3.5.4 La Commissione internazionale per la conservazione del tonno atlantico

La Commissione internazionale per la conservazione del tonno atlantico (ICCAT) è stata istituita nel 1969 ed è responsabile della conservazione di trenta specie di tonno e specie analoghe nell'Oceano Atlantico e nei mari adiacenti¹⁴⁷. La Convenzione ICCAT non contempla alcuna norma relativa agli Stati contraenti nella loro capacità di Stati di approdo, anche se di fatto si è proceduto ad un parziale adempimento dell'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici¹⁴⁸.

Fin dal 1987 è in vigore uno Schema sulle ispezioni portuali, giuridicamente non vincolante, la cui ultima versione emendata risale al 1997¹⁴⁹; esso prevede che

¹⁴⁵ Art. 5, par. 4 e art. 6, par. 1, lett. c); lo stesso avviene quando l'imbarcazione è priva di una valida autorizzazione di pesca e quando lo Stato di bandiera non conferma, entro un termine ragionevole, l'osservanza dei requisiti FAO da parte della sua nave (art. 6, par. 1, lettere a) e b)).

¹⁴⁶ Vedi *SEAFO Conservation Measure 08/06 Establishing A List Of Vessels Presumed To Have Carried Out Illegal, Unreported And Unregulated (IUU) Fishing Activities*, par. 3.

¹⁴⁷ Cfr. *International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas*, Rio de Janeiro, 14 May 1966, consultabile nel sito www.iccat.int; entrata in vigore il 21 marzo 1969.

¹⁴⁸ Ciononostante è stata rilevata l'opportunità di emendare la Convenzione istitutiva dell'ICCAT per tenere conto delle misure dello Stato del porto, analogamente a quanto verificatosi in seno alla NAFO (RUSSELL D. A., *NAFO and ICCAT: The Implementation of Sustainability Principles and Practices in the Management of Straddling Stocks and Highly Migratory Species*, in RUSSELL D. A., VANDERZWAAG D. L. (eds), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles. Canadian and International Perspectives*, Leiden/Boston, 2010, p. 295).

¹⁴⁹ ICCAT, *Recommendation 97/10 by ICCAT for a Revised ICCAT Port Inspection Scheme*, consultabile nel sito www.iccat.org; il nuovo Schema è in vigore dal 13 giugno 1998. Il primo Schema, risalente al 1978, è entrato in vigore solo nel 1982 sulla base dell'art. IX, par. 3 della

gli Stati parti svolgano ispezioni in porto per controllare il rispetto delle misure di conservazione ICCAT da parte dei pescherecci stranieri, ma in seguito alla constatazione di una presunta violazione sono unicamente tenuti a notificare la circostanza allo Stato di bandiera e alla Commissione, mentre l'adozione di misure conseguenti resta di competenza dello Stato di bandiera; hanno invece l'obbligo di collaborare, sulla base del diritto interno, per facilitare l'apertura di procedimenti giudiziari o di altra natura come conseguenza delle ispezioni svolte. Le regole per lo sbarco e le verifiche in porto sono applicabili solo alle navi da tonno su larga scala battenti bandiera di un altro Stato parte e in ogni caso l'eventuale violazione delle stesse non è assortite da sanzioni¹⁵⁰. Sarebbe dunque utile procedere ad un ampliamento delle misure dello Stato del porto e rendere quest'ultime obbligatorie nei confronti delle imbarcazioni degli altri Stati parti, analogamente a quanto previsto nell'ambito della NAFO¹⁵¹; a tale esigenza risponde la recente proposta, presentata dall'Unione europea, di una raccomandazione intesa a rafforzare lo Schema, in attesa di addivenire ad un vero e proprio Schema ICCAT sulle misure dello Stato del porto¹⁵².

Per quanto attiene ai pescherecci battenti bandiera di Stati terzi, la Commissione ha inizialmente adottato dei piani d'azione per assicurare l'efficacia dei programmi di conservazione di determinate specie ittiche¹⁵³. Attualmente, le navi di Stati terzi responsabili di una grave violazione delle regole emanate dalla Commissione sono sottoposte ad ispezione completa nei porti degli Stati parti, durante la quale non sono autorizzati a scaricare o trasbordare¹⁵⁴. Diversamente da analoghi schemi adottati in seno ad altre organizzazioni, tali misure si applicano solo

Convenzione, una volta soddisfatta la condizione dell'avvenuta ratifica di almeno dieci Stati parti (*ICCAT Report for the Biennial Period, 1978-79, Part II* (1979), pp. 50-51).

¹⁵⁰ Vedi ICCAT, *Recommendation 06-11 Establishing a Programme for Transshipment*.

¹⁵¹ RUSSEL D. A., *op. cit. supra* n. 148, p. 298.

¹⁵² Una bozza emendata di tale proposta è stata peraltro finalizzata nell'aprile 2012 (v. ICCAT, *Report on the 7th Meeting of the Working Group on Integrated Monitoring Measures (Tokyo, Japan – April 2 to April 6, 2012)*, par. 6.3 e Allegato 4).

¹⁵³ Si trattava in particolare dell'*Action Plan to Ensure the Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Bluefin Tuna* del 1994 e dell'*Action Plan to Ensure Effectiveness of the Conservation Program for Atlantic Swordfish* del 1995, che consentivano l'identificazione delle imbarcazioni di Stati terzi coinvolte in attività di pesca suscettibili di pregiudicare l'efficacia delle misure ICCAT; la Commissione poteva raccomandare ai membri di vietare l'importazione di prodotti derivati dalle specie coinvolte (per una breve analisi di queste misure cfr. PLÉ J.-P., *op. cit. supra* n. 133, pp. 200-201).

¹⁵⁴ ICCAT, *Recommendation 98-11 by ICCAT Concerning the Ban on Landings and Transshipments of Vessels From Non-Contracting Parties Identified as Having Committed a Serious Infraction*, par. 2.

alle imbarcazioni avvistate a svolgere attività di pesca contrarie alle misure di conservazione ICCAT o qualora sussistano motivi per ritenere sussistente tale circostanza. Se dall'ispezioni risulta la presenza a bordo di specie che formano oggetto di misure di conservazione ICCAT, il divieto di sbarco e trasbordo è esteso a tutti i porti degli Stati parti, a meno che non sia dimostrato che le catture sono state ottenute al di fuori dell'area di regolazione o conformemente alle misure di conservazione e ai requisiti ICCAT. In via generale, la Commissione ha raccomandato a tutti gli Stati parti e agli Stati terzi cooperanti di adottare le misure necessarie per vietare lo sbarco, il collocamento in gabbie e il trasbordo entro la loro giurisdizione di tonno e specie analoghe catturate nel corso di attività di pesca INN¹⁵⁵. Sono inoltre state stabilite precise e dettagliate procedure per l'imposizione di restrizioni commerciali che siano conformi alle regole OMC e al diritto internazionale, sul quale la Commissione interna di revisione ha espresso parere positivo¹⁵⁶.

In seno all'ICCAT è stato elaborato anche un Piano di campionamento portuale finalizzato all'acquisizione di informazioni su tre specifiche specie di tonno, per la cui implementazione è stata ribadita l'importanza del rafforzamento delle squadre addette al campionamento, l'accesso a tutte le navi attraccate e l'ispezione di ogni imbarcazione che intende sbarcare; a partire dal 2013 tale programma dovrà essere applicato nei porti preposti allo sbarco o al trasbordo e le informazioni raccolte dovranno essere comunicate alla Commissione su base annuale¹⁵⁷. Gli Stati membri sono inoltre gravati da un obbligo di raccolta e comunicazione alla Commissione delle informazioni relative ai pescherecci attraccati nei loro porti con a bordo tonno pinna blu o da cui siano esportate tali specie¹⁵⁸.

¹⁵⁵ ICCAT, *Recommendation 03-16 by ICCAT to Adopt Additional Measures Against Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing*.

¹⁵⁶ *Recommendation 06-13 by ICCAT Concerning Trade Measures e Report of the Independent Review*, PLE 106/2008, p. 78.

¹⁵⁷ ICCAT, *2012 Inter-Session Meeting of the Tropical Tuna Species Group*, (Madrid, Spain - April 23 to 27, 2012), pp. 10-11 e ICCAT, *Recommendation 11-01 by ICCAT on a Multi-Annual Conservation and Management Program for Bigeye and Yellowfin Tunas*, par. 32.

¹⁵⁸ ICCAT, *Resolution 94-09 by ICCAT on Compliance with the ICCAT Conservation and Management Measures (Including Addendum)*, paragrafi 5 e 6. Analogamente, gli Stati parti o cooperanti che importano tonno, pesci simili o prodotti derivati o in cui siano sbarcati tali specie, devono identificare i prodotti, raccogliere e esaminare i dati di importazione o di sbarco e trasmettere le informazioni acquisite al Segretariato dell'Organizzazione, in modo tale da consentire alla Commissione di identificare gli Stati inadempienti e, eventualmente, adottare appropriate misure commerciali non discriminatorie (ICCAT, *Recommendation 06-13 by ICCAT Concerning Trade Measures*, par. 1).

3.6 Gli organismi regionali di gestione della pesca per l'Oceano Pacifico

3.6.1 La Commissione per la pesca nel Pacifico centro-occidentale

L'area di regolazione della Commissione per la pesca nel Pacifico centro-occidentale (WCPFC), istituita nel 2000, copre quasi il 20% della superficie terrestre, sovrapponendosi ad oriente all'area di competenza della Commissione interamericana sul tonno tropicale¹⁵⁹.

L'art 27 della Convenzione istitutiva, rubricato *Measures taken by a port State*, ribadisce quanto previsto dall'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici e la sovranità dello Stato sui suoi porti ai sensi del diritto internazionale; ciascun membro può inoltre effettuare ispezioni sui pescherecci di un altro Stato membro, volontariamente entrati in un suo porto, e abilitare le proprie autorità nazionali a vietare sbarchi e trasbordi di catture ottenute pregiudicando l'efficacia delle misure di conservazione e gestione della Commissione. La norma, dal tenore facoltativo¹⁶⁰, ha una portata più limitata del citato art. 15 della Convenzione SEAFO, dato che l'ispezione portuale è circoscritta ai pescherecci battenti bandiera di un altro Stato parte e che tanto l'ispezione che il divieto di sbarco e trasbordo sono previsti a titolo facoltativo¹⁶¹.

In occasione dell'ultima sessione della Commissione, nel marzo 2012, l'Unione europea ha appoggiato l'adozione di una misura di conservazione specificatamente relativa alle misure dello Stato di approdo, in attuazione dell'Accordo FAO del 2009¹⁶². Si consideri a questo riguardo che, dato l'elevato

¹⁵⁹ *Convention on the Conservation and Management of Highly Migratory Fish Stocks in the Western and Central Pacific Ocean*, Honolulu, 5 September 2000, consultabile nel sito www.wcpfc.int; entrata in vigore il 19 giugno 2004. L'Organizzazione è responsabile della conservazione e gestione di tutti gli stock di grandi migratori dell'Oceano Pacifico, soprattutto le specie di tonno, fatta eccezione per i sauri. Su quest'organizzazione e la pesca INN nell'Oceano pacifico centro-occidentale cfr. SAUNDERS P. M., *The Western and Central Pacific Fisheries Commission: Management challenges and Development Imperatives*, in RUSSELL D. A., VANDERZWAAG D. L. (eds), *Recasting Transboundary Fisheries Management Arrangements in Light of Sustainability Principles. Canadian and International Perspectives*, Leiden/Boston, 2010, pp. 149-174; AQORAU T., *Illegal, Unreported and Unregulated Fishing in the Western and Central Pacific Ocean (WCPO): Some Legal and Policy Issues Surrounding Control of Nationals and Charter Vessels under the New Legal Regime in the WCPO*, in *Oc. Yearb.*, 2007, pp. 177-201; SYDNES A. K., *Establishing a regional fisheries management organisation for the Western and Central Pacific Tuna Fisheries*, in *Oc. Coast. Manag.*, 2001, pp. 787-811.

¹⁶⁰ SAUNDERS P. M., *op. cit. supra* n. 159, p. 164.

¹⁶¹ Non è chiaro, peraltro, se tale divieto sia opponibile solo ai pescherecci degli Stati membri o anche a quelli battenti bandiera di Stati terzi.

¹⁶² Cfr. WCPFC8-2011-DP/26, 31 January 2012, *EU Proposal for a Conservation and*

numero di piccoli Stati insulari in via di sviluppo presenti fra i membri della Commissione, le disposizioni dell'Accordo FAO del 2009 relative alle esigenze particolari degli Stati in via di sviluppo si rivelano in questo contesto di particolare importanza. Gli Stati del Pacifico hanno tuttavia sollevato alcune obiezioni sul rischio di un'inutile duplicazione di strumenti normativi e sugli sforzi eccessivi posti a carico dei piccoli Stati insulari; una nuova proposta dovrebbe dunque essere presentata in occasione della prossima riunione del Comitato tecnico e di attuazione¹⁶³.

3.6.2 L'Organizzazione sulle specie anadrome del Pacifico settentrionale

L'Organizzazione sulle specie anadrome del Pacifico settentrionale (NPAFC) si occupa della conservazione e gestione di sette specie di salmoni situate nell'Oceano Pacifico settentrionale¹⁶⁴.

L'attuazione delle misure di conservazione e di gestione adottate in seno a quest'Organizzazione si è finora basata sull'operato delle pattuglie di controllo e sull'abbordaggio delle navi in alto mare; l'esigua prassi sviluppatasi in materia di *Port State Control* non è invece stata formalizzata nell'atto istitutivo dell'Organizzazione, né ha formato oggetto di discussioni approfondite in occasione degli incontri fra Stati parti¹⁶⁵.

Ciononostante, anche nell'ambito di quest'Organizzazione il tema delle misure dello Stato del porto sta emergendo con forza. A fronte dei modesti risultati ottenuti, in parte riconducibili all'ampia estensione dell'area di regolazione di quest'organismo, nel corso del 2011 il Comitato sulla conformità ha deciso di dare attuazione all'Accordo FAO del 2009, ove conforme al diritto interno dei suoi

Management Measure on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing e WCPFC8- 2011-DP/27, 31 January 2012, *Explanatory Note EU Proposal for a WCPFC CMM on Port State Measures*.

¹⁶³ WCPFC, Eight Regular Session, Tumon, Guam, United States of America, 26-30 March 2012, *Summary Report*, p. 41 e WCPFC8- 2011- DP/07, 7 November 2011, *FFA Members Comments on European Union Port State Measures Proposal*.

¹⁶⁴ *Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean*, Moscow, 11 February 1992, consultabile nel sito www.npafc.org; entrata in vigore il 16 febbraio 1993.

¹⁶⁵ Sia il Canada che gli Stati Uniti vietano lo sbarco nei loro porti di catture ottenute da pescherecci stranieri in alto mare (RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 135). A partire dal 2010, inoltre, la Corea ha svolto ispezioni portuali e condotto inchieste in merito ad una nave da trasporto panamense e ad un peschereccio cambogiano attraccati nei suoi porti con a bordo catture (*NPAFC Annual Report 2011*, p. 73).

membri e ha incoraggiato questi ultimi a ratificare l'Accordo; nel 2012 gli Stati membri hanno inoltre deciso di rendicontare sullo stato del proprio diritto interno con riferimento alle misure dello Stato di approdo, mentre il Comitato sta operando in vista dell'integrazione di tali misure nelle attività dell'Organizzazione¹⁶⁶.

3.6.3 La Commissione inter-americana per il tonno tropicale

Le misure di conservazione e di gestione della Commissione inter-americana per il tonno tropicale (IATTC) si applicano alle specie di tonno tropicale e alle specie analoghe situate nell'Oceano Pacifico orientale¹⁶⁷.

Il ricorso a misure di attuazione da parte di Stati diversi dallo Stato di bandiera era pressoché inesistente fino ad appena pochi anni fa¹⁶⁸; anche in seno a questo organismo sono però ormai in corso discussioni in vista del ricorso a misure dello Stato del porto. In via preliminare si osserverà che l'art. XVIII della Convenzione IATTC, relativo all'implementazione, osservanza e attuazione, non menziona espressamente l'abbordaggio in mare e i controlli dello Stato del porto, ma prevede l'obbligo per gli Stati costieri e gli Stati nel cui territorio sia sbarcato o processato il pescato di cooperare per assicurare l'osservanza delle misure adottate, lasciando così aperta la possibilità di adottare misure di controllo dello Stato del porto.

In aggiunta si segnalano le proposte normative di alcuni membri in quanto, pur non essendo state approvate finora dalla Commissione, segnano un chiaro allineamento sull'idea in base alla quale lo Stato del porto è un attore chiave per garantire l'implementazione delle misure adottate. Si consideri in particolare la proposta presentata congiuntamente dall'Unione europea e dal Canada, nel 2010, di adottare misure dello Stato di approdo sul modello di quelle previste dall'Accordo FAO del 2009; la proposta ha incontrato l'opposizione degli altri membri, che hanno evidenziato da un lato l'assenza di supporto unanime dell'Accordo FAO da poco stipulato e, d'altra parte, le consultazioni in corso sul piano interno di molti Stati in

¹⁶⁶ NPAFC Newsletter No. 32, July 2012, *Port State Measures Oppose Illegal High-Seas Salmon Fishing*, consultabile nel sito www.npafc.org.

¹⁶⁷ *Convention for the Strengthening of the Inter-American Tropical Tuna Commission Established by the 1949 Convention Between the United States of America and the Republic of Costa Rica ("Antigua Convention")*, Washington, 14 November 2003, consultabile nel sito www.iattc.org.

¹⁶⁸ Cfr. l'analisi di RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, pp. 145-152.

merito alla ratifica di detto Accordo¹⁶⁹. Sebbene la proposta sia stata nuovamente respinta nel 2011, alcuni membri hanno manifestato il proprio consenso al riguardo, a condizione che sia tenuto conto delle obiezioni sollevate a proposito di alcuni specifici aspetti dell'accordo internazionale¹⁷⁰. Obblighi per gli Stati di approdo erano contenuti anche in una precedente proposta di adottare misure commerciali per promuovere l'osservanza della Convenzione; la portata e l'efficacia delle misure che gli Stati parti possono o devono adottare in quanto Stati del porto sono infine state proposte quali criteri da impiegare per valutare il rendimento generale dell'Organizzazione¹⁷¹.

3.6.4 L'Organizzazione di gestione della pesca per il Pacifico del sud

L'Organizzazione di gestione della pesca per il Pacifico del sud (SPRFMO) è stata creata nel 2010 per gestire le risorse marine viventi dell'alto mare nell'Oceano Pacifico meridionale¹⁷². Essendo entrata in vigore solo nell'agosto 2012, sono state per ora emanate solo alcune misure di gestione provvisorie, nell'ambito delle quali non è fatto alcun riferimento allo Stato del porto¹⁷³.

I doveri dello Stato del porto sono tuttavia espressamente riconosciuti e specificati dall'art. 26 della Convenzione istitutiva dell'Organizzazione; oltre a ribadire quanto disposto all'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici e la sovranità di ciascuno Stato sui suoi porti conformemente al diritto internazionale, questa norma stabilisce l'obbligo per ciascun membro di dare seguito alle misure di conservazione e di gestione della Commissione relative all'accesso e all'utilizzazione dei porti da parte di pescherecci coinvolti in attività di pesca nell'area della Convenzione (per esempio in materia di sbarco e trasbordo, ispezioni e utilizzazione dei servizi portuali); gli Stati membri sono altresì tenuti a fornire l'assistenza richiesta da uno Stato di bandiera, nella misura del possibile e conformemente al diritto interno e

¹⁶⁹ IATTC 81st Meeting, Antigua, Guatemala, 27 September-1 October 2010, *Minutes of the Meeting*, par. 12 e Allegato 3e.

¹⁷⁰ IATTC 82nd Meeting, La Jolla, California (USA) 4-8 July 2011, *Minutes of the Meeting*, par. 5 e Allegato 3h.

¹⁷¹ *Ibidem*, paragrafi 2 e 9 e Allegati 3c, 3d e 3j.

¹⁷² Cfr. *Convention on the Conservation and Management of High Seas Fishery Resources in the South Pacific Ocean*, Auckland, 14 November 2009; entrata in vigore il 24 agosto 2012 e consultabile nel sito www.southpacificfimo.org.

¹⁷³ La prima riunione della Commissione si è tenuta nel gennaio 2013 a Auckland, in Nuova Zelanda.

internazionale, per garantire l'osservanza della Convenzione e delle misure in vigore da parte di un peschereccio straniero volontariamente presente in un loro porto. Qualora uno Stato membro ritenga che un peschereccio straniero in un suo porto abbia violato la Convenzione o le misure della Commissione, deve notificare l'evento allo Stato di bandiera, alla Commissione ed alle pertinenti organizzazioni internazionali, ma non è abilitato ad avviare esso stesso un'inchiesta e ad aprire procedimenti.

Analogamente a quanto previsto nella risoluzione del 2010 adottata dalla CCMLR, precedentemente richiamata, gli Stati parti sono tenuti a ricercare la cooperazione degli Stati terzi che siano, almeno potenzialmente, Stati del porto o Stati di esportazione/importazione rilevanti per assicurare la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla Convenzione¹⁷⁴.

3.7 La Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano

La Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano (IOTC), istituita nel 1993, gestisce il tonno e le specie analoghe nell'Oceano indiano e nelle acque adiacenti¹⁷⁵.

Lo schema di ispezione portuale attualmente in vigore è applicabile sia agli Stati membri che agli Stati terzi cooperanti, anche se è sicuramente vincolante solo nei confronti dei primi¹⁷⁶. Gli Stati parti sono sovrani sui loro porti, conformemente al diritto internazionale, ma hanno il diritto/dovere di adottare misure per promuovere l'efficacia delle misure di conservazione e gestione in veste di Stati di approdo, conformemente all'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici. I pescherecci presenti volontariamente nel porto o presso i terminali off-shore possono essere ispezionati in modo tale da subire la minima interferenza possibile ed evitare il degrado del pescato, mentre lo sbarco e il trasbordo da parte delle navi di Stati terzi

¹⁷⁴ Art. 32, par. 4.

¹⁷⁵ *Agreement for the Establishment of the Indian Ocean Tuna Commission (with annexes)*, Rome, 25 November 1993, United Nations, *Treaty Series*, vol. 1927, p. 329; consultabile anche nel sito www.iotc.org ed entrato in vigore il 27 marzo 1996. Per un commento cfr. EDESON W. R., *An International Legal Extravaganza in the Indian Ocean: Placing the Indian Ocean Tuna Commission Outside the Framework of FAO*, in *Int. Journ. Mar. Coast. Law*, 2007, pp. 485-515.

¹⁷⁶ Cfr. IOTC, *Resolution 05/03 Relating to the Establishment of an IOTC Programme of Inspection in Port*, consultabile nel sito www.iotc.org. Per un commento dello schema originario cfr. RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 191. Questa risoluzione è stata adottata sulla base dell'art. IX, par. 1 dell'Accordo IOTC, ai sensi del quale le misure di conservazione e di gestione prese dalla Commissione sono vincolanti nei confronti dei suoi membri.

sono obbligatoriamente vietati qualora sia stabilito che le catture, rientranti nel campo di applicazione dell'Accordo IOTC, sono state ottenute in modo da pregiudicare l'efficacia delle misure di conservazione e di gestione applicabili. Se sussistono prove di tale violazione, lo Stato del porto deve attirare l'attenzione dello Stato di bandiera e della Commissione e fornire tutta la documentazione disponibile sul caso; controlli sono comunque svolti nel rispetto del principio di non discriminazione, anche se assume priorità l'ispezione sulle navi di Stati terzi. Uno Schema per promuovere l'osservanza da parte delle imbarcazioni di Stati terzi, dal funzionamento identico a quelli delle altre organizzazioni, è stato adottato nel 2001¹⁷⁷.

La IOTC è stata inoltre la prima organizzazione regionale di gestione della pesca ad aver implementato l'Accordo FAO del 2009 nell'ambito della propria area di regolazione mediante la risoluzione 10/11, in vigore dal 1° marzo 2011¹⁷⁸; essa è applicabile ai porti degli Stati parti e degli Stati terzi cooperanti situati entro l'area di competenza dell'Organizzazione, mentre non vincola quelli collocati al di fuori di tale area. Fatta salva l'omissione di alcune parti, la risoluzione reitera quanto previsto dallo strumento internazionale, pur limitandolo all'area di regolazione in esame e adeguandolo alle esigenze di quest'Organizzazione¹⁷⁹.

¹⁷⁷ Anche in questo caso vige la presunzione secondo cui l'imbarcazione di uno Stato terzo avvistata nell'area IOTC pregiudica le misure di conservazione e gestione dell'Organizzazione e quindi, qualora entri volontariamente nel porto di uno Stato parte, è sottoposta ad ispezione e non è autorizzata a sbarcare o trasbordare il pescato; queste operazioni continuano ad essere vietate in tutti i porti degli Stati parti se l'ispezione rivela la presenza a bordo di specie soggette alle misure di conservazione e gestione IOTC, mentre l'onere della prova contraria incombe sull'imbarcazione straniera. I risultati dell'ispezione e le misure conseguenti sono comunicati alla Commissione, la quale provvede ad informare le altre Parti e lo Stato di bandiera (IOTC, *Resolution 01/03 Establishing a Scheme to Promote Compliance by Non-Contracting Party Vessels With Resolutions Established by IOTC*. Per un commento dello schema cfr. RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, pp. 190-191).

¹⁷⁸ IOTC, *Resolution 10/11 on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, consultabile nel sito www.iotc.org. Nel Preambolo è preso espressamente atto dell'Accordo FAO del 2009 ed è dichiarato lo scopo di implementare quest'ultimo nell'area di regolazione IOTC.

¹⁷⁹ Il campo di applicazione delle misure dello Stato del porto non è esteso a tutte le risorse biologiche marine, ma solo ai grandi migratori considerati dall'Accordo IOTC; non è stata ripresa la facoltà per gli Stati parti di esimere dall'applicazione della risoluzione le navi noleggiate dai propri cittadini per pescare in zone poste sotto giurisdizione nazionale; sono inoltre specificati i termini entro cui deve essere adempiuto l'obbligo di comunicare le informazioni pertinenti prima dell'accesso al porto e di trasmettere il rapporto ispettivo e la percentuale annuale minima di ispezioni; possono essere invitati ad assistere all'ispezione non solo i rappresentanti dello Stato di bandiera, ma anche gli ispettori di altri membri allorché sono coinvolte le navi di una Parte; infine, è stato ampliato il novero dei soggetti cui deve essere obbligatoriamente trasmesso il rapporto dell'ispezione ed è stata aggiunta una parte concernente i doveri del Segretariato IOTC.

3.8 Considerazioni generali sulle misure regionali dello Stato del porto

Dall'esame della prassi delle organizzazioni regionali di gestione della pesca è emerso un ricorso generalizzato alle *Port State Measures*, ad esclusione della CCSBT e della NPAFC, nell'ambito delle quali sono nondimeno in corso riflessioni in vista dell'istituzionalizzazione di simili misure. Fatta eccezione per alcuni dispositivi peculiari, come il piano di campionamento portuale previsto in seno all'ICCAT, è possibile formulare alcune osservazioni generali.

Un primo dato riguarda la previsione di doveri e/o misure dello Stato del porto direttamente nell'atto istitutivo delle organizzazioni regionali di più recente creazione, vale a dire la WCPFC, la SEAFO e la SPRFMO, oltre che nella convenzione NAFO emendata nel 2007. In tutti i casi è ribadito o fatto rinvio a quanto previsto all'art. 23 dell'Accordo sugli stock ittici del 1995 e riaffermata la sovranità dello Stato sui suoi porti conformemente al diritto internazionale; al di là di tale dato comune, il tenore di queste norme presenta alcune differenze (cfr. tabella 1). Il regime più stringente pare risultare dall'art. 26 della Convenzione SPRFMO, il quale, oltre a sancire l'obbligo di dare attuazione alle misure della Commissione relative all'accesso e all'uso dei porti da parte di qualunque peschereccio straniero dedito ad attività di pesca nell'area di regolazione, stabilisce anche un obbligo di assistenza a favore dello Stato di bandiera che ne faccia richiesta. Il campo di applicazione dell'obbligo di notificare eventuali violazioni è più ampio di quello previsto in seno alla SEAFO, in quanto non limitato alle infrazioni commesse da pescherecci di Stati parti, ma esteso a qualunque peschereccio che faccia uso del porto di uno Stato membro; inoltre, esso ha per destinatari anche gli Stati interessati e ad altre organizzazioni internazionali. La WCPFC si limita invece a consentire lo svolgimento di ispezioni in porto e il divieto di sbarchi e trasbordi, limitando peraltro tali misure ai pescherecci di Stati parti.

In secondo luogo è interessante richiamare l'attenzione sui provvedimenti, già adottati o solamente proposti, specificamente relativi alle misure dello Stato del porto per contrastare la pesca INN, che sono stati chiaramente influenzati dall'Accordo FAO del 2009. Ci riferiamo alla IOTC, alla GFCM e alla SEAFO, nell'ambito delle quali sono stati adottati schemi che intendono espressamente implementare lo strumento internazionale nell'area di regolazione regionale ovvero sono stati

comunque influenzati dal processo di elaborazione di tale accordo. Abbiamo altresì avuto modo di rilevare le proposte presentate in seno ad altre organizzazioni, come la NEAFC, la WCPFC e la IATTC, in vista dell'adozione di misure di conservazione che diano attuazione all'Accordo FAO del 2009. Siamo dunque in presenza di casi di (talora già avvenuta) implementazione sul piano regionale di un accordo internazionale con portata globale, non ancora entrato in vigore. Peraltro, lo stesso Accordo FAO del 2009 prende in considerazione a più riprese il ruolo delle organizzazioni regionali di gestione della pesca: quest'ultime possono effettivamente adottare misure più stringenti di quelle previste nell'Accordo e sono indicate come forum di cooperazione per assicurare la sua corretta implementazione, compreso per quanto attiene all'assistenza dovuta agli Stati in via di sviluppo.

Al di là di questi importanti progressi, almeno sei delle organizzazioni esaminate hanno stabilito forme di *Port State Control*. In alcuni casi siamo confrontati a mere ispezioni portuali sui pescherecci entrati nel porto di uno Stato membro (ICCAT, IOTC), talora circoscritte ai pescherecci che trasportano specifiche specie ittiche (come nel caso della CCAMLR); in altri casi sono invece state stabilite forme più sofisticate di *Port State Control*, articolate intorno alla designazione dei porti nazionali in cui è ammesso l'accesso delle navi straniere, alla previa notifica e all'autorizzazione di ingresso e/o sbarco e trasbordo del pescato e allo svolgimento di ispezioni (ICCAT, IOTC, NAFO, NEAFC). Le ispezioni in porto possono essere circoscritte alle navi degli Stati parti (ICCAT, IOTC, NAFO, NEAFC) ovvero essere estese anche alle navi di Stati terzi (NAFO, IOTC, ICCAT, NEAFC, CCAMLR).

Un'ulteriore osservazione attiene ai dispositivi destinati a produrre effetti giuridici nei confronti delle navi di Stati terzi all'organizzazione. Rientrano in questa categoria l'identificazione delle navi di Stati terzi coinvolte in attività di pesca che pregiudicano l'efficacia delle misure di conservazione, seguita da misure diplomatiche nei confronti dello Stato di bandiera. Tale provvedimento non solleva particolari problemi, nella misura in cui ha come solo effetto l'invito rivolto allo Stato di bandiera di correggere la propria condotta, senza peraltro produrre alcun effetto di tipo coercitivo¹⁸⁰. Più complesso è invece il tema degli schemi fondati sulla

¹⁸⁰ HAYASHI M., *Regional Fisheries Management Organisations and Non-Members*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, p. 760. La stessa iscrizione in liste INN consegue ad una specifica procedura decisionale stabilita in seno ad ogni

presunzione secondo cui le navi straniere avvistate a svolgere attività di pesca nell'area di regolazione dell'organizzazione compromettono l'efficacia delle misure di conservazione e di gestione ivi in vigore e, per tale motivo, sono destinatarie di misure sanzionatorie nei porti degli Stati membri¹⁸¹. Tali schemi tendono ad invertire l'onere della prova, dal momento che grava sulla nave straniera l'onere di dimostrare di aver pescato conformemente alle misure di conservazione in vigore o al di fuori dell'area di regolazione dell'organizzazione, in tal modo smentendo la presunzione citata¹⁸².

La questione che si pone a tale riguardo è se, in forza di tali schemi, gli Stati parti impongano gli obblighi risultanti dall'accordo istitutivo dell'organizzazione anche agli Stati che non vi hanno aderito, in violazione dell'art. 116 della Convenzione sul diritto del mare e, più in generale, del principio di diritto internazionale consuetudinario dell'efficacia relativa dei trattati¹⁸³. Una risposta negativa a tale quesito è fornita da quella parte della dottrina secondo cui il dovere generale degli Stati di provvedere alla conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, consacrato dalla Convenzione di Montego Bay e specificato dall'Accordo sugli stock ittici, comporta un limite alla libertà di pesca in alto mare e, correlativamente, l'obbligo per qualunque Stato di rispettare la disciplina disposta dall'organizzazione regionale competente per una data regione per poter ivi partecipare alle attività di pesca¹⁸⁴. Rayfuse, in particolare, ritiene che l'obbligo di applicare le misure di conservazione e gestione regionali adottate per tutelare gli stock di una data regione, sancito all'art. 8, par. 3 dell'Accordo sugli stock ittici, abbia ormai acquisito natura consuetudinaria e che da esso discenda l'obbligo per tutti gli Stati, anche terzi all'organismo regionale competente, di conformarsi alle misure di conservazione applicabili oppure di non praticare la pesca nella regione considerata¹⁸⁵.

organizzazione, ciò che vale ad escluderne il carattere arbitrario o abusivo.

¹⁸¹ HAYASHI M., *Regional Fisheries Management Organisations and Non-Members*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, p. 753.

¹⁸² Senza contare che, in pratica, una simile prova può essere alquanto difficile da fornire (TANAKA T., *The International Law of the Sea*, Cambridge, 2012, p. 250).

¹⁸³ *Convention de Vienne sur le droit des traités*, Vienne, 23 mai 1969, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155, p. 331, art. 34.

¹⁸⁴ RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 373; PLÉ J.-P., *op. cit. supra* n. 133, p. 205; nello stesso senso, basandosi sulla sola Convenzione sul diritto del mare, cfr. anche BURKE W. T., *The New International Law of Fisheries: UNCLOS 1982 and Beyond*, Oxford, 1994, p. 131.

¹⁸⁵ RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 373; DEL VECCHIO A., *Verso un superamento nel diritto del mare dei principi di sovranità territoriale e di inefficacia dei trattati verso i terzi*, in

	Ispezioni, sbarchi e trasbordi	Assistenza allo Stato di bandiera	Notifica delle violazioni riscontrate
SEAFO (art. 15)	<p>Obbligo d'ispezionare qualunque peschereccio straniero volontariamente presente in porto (adempimento conforme alle misure adottate dalla Commissione).</p> <p>Obbligo di vietare sbarchi e trasbordi da pescherecci di Stati terzi, qualora sia stabilito che le catture, regolate dalla Convenzione, sono state ottenute pregiudicando l'efficacia delle misure di conservazione e gestione in vigore (adempimento conforme alle misure adottate dalla Commissione).</p>		<p>Obbligatoria in caso di violazione di una misura della Commissione da parte del peschereccio di uno Stato parte; notifica allo Stato di bandiera e, ove appropriato, alla Commissione.</p>
WCPFC (art. 27)	<p>Facoltà d'ispezionare i pescherecci di Stati parti.</p> <p>Facoltà di vietare gli sbarchi e i trasbordi da pescherecci di Stati parti.</p>		
SPRFMO (art. 26)	<p>Obbligo di attuare le misure prese dalla Commissione relativamente all'accesso e all'uso dei porti da parte di pescherecci dediti alla pesca nell'area di regolazione.</p>	<p>Obbligatoria su richiesta dello Stato di bandiera in relazione a un peschereccio straniero presente in porto.</p>	<p>Obbligatoria in caso di violazione di una misura della Commissione o della Convenzione da parte di un peschereccio che utilizza i porti dello Stato (destinatari: Stato di bandiera, Commissione, Stati pertinenti e ad altre organizzazioni internazionali).</p>
NAFO 2007 (art. XII)	<p>Obbligo di dare attuazione alle misure della Commissione relative alle ispezioni in porto.</p>		

Tabella 1

Comunicazioni e studi, 2002, p. 232. *Contra* TREVES T., *Diritto internazionale, Problemi Fondamentali*, Milano, 2005, pp. 372-373; ØREBECH P., SIGURJÓNSSON K., MCDORMAN T. L., *The 1995 United Nations Straddling and Highly Migratory Fish Stocks Agreement: Management, Enforcement and Dispute Settlement*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 1998, p. 124; FRANCKX E., *Pacta Tertiis and the Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, FAO Legal Papers Online No. 8, June 2000, p. 20: secondo questi a. non solo l'art. 8, par. 3 dell'Accordo sugli stock ittici del 1995 non ha acquisito natura di diritto internazionale generale, ma, nonostante il suo tenore letterale, non incide sul principio *pacta tertiis* e non è dunque suscettibile di produrre effetti giuridici sugli Stati terzi all'Accordo.

Questa conclusione è effettivamente avvalorata dalla sostanziale acquiescenza, da parte degli Stati terzi, alla produzione di effetti giuridici nei loro confronti da parte delle misure di conservazione regionali, come dimostrato dall'assenza di obiezioni sollevate contro i divieti di sbarco o di trasbordo del pescato nei porti degli Stati membri delle organizzazioni regionali di volta in volta pertinenti, dalla sostanziale osservanza degli schemi di documentazione delle catture, dalla comunicazione delle informazioni richieste dalle autorità portuali ecc.¹⁸⁶.

Infine, si pone la questione della compatibilità delle misure commerciali restrittive adottate dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca con gli obblighi internazionali assunti dai loro membri in materia di libero commercio. Il ricorso a simili misure è stato espressamente indicato dal Piano d'azione internazionale contro la pesca INN, adottato dalla FAO nel 2001, ed è stato ribadito dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, oltre che nell'Accordo FAO del 2009¹⁸⁷. Rientrano in questa categoria, da un lato, la necessaria presentazione di un valido documento di cattura o statistico per procedere allo sbarco o trasbordo delle catture nei porti di una data organizzazione regionale; dall'altro, le restrizioni (per esempio il divieto di sbarcare, trasbordare e importare) prescritte nei confronti di navi battenti bandiera di Stati terzi iscritte in liste INN o avvistate a svolgere attività di pesca che pregiudicano le misure di conservazione in vigore nella regione.

Gli strumenti richiamati, così come le pertinenti misure di conservazione regionali, chiariscono che tali provvedimenti devono in ogni caso essere conformi al diritto internazionale, compresi i principi, i diritti e gli obblighi stabiliti mediante gli

¹⁸⁶ RAYFUSE R. G., *op. cit. supra* n. 30, p. 373. *Contra* HAYASHI M., *Regional Fisheries Management Organisations and Non-Members*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, p. 761: secondo l'a., l'acquiescenza manifestata dagli Stati terzi nei confronti di tali schemi non basta a dimostrare la convinzione di adempiere un obbligo giuridico o l'accettazione della richiesta dell'organizzazione come giuridicamente fondata; allo stato attuale non sarebbe dunque ancora possibile ritenere sussistente una norma di diritto internazionale generale che obbliga gli Stati a aderire ad un organismo regionale di pesca o, alternativamente, a rispettare le misure di conservazione da quest'ultimo adottate.

¹⁸⁷ Cfr. UN Doc. A/RES/56/13, 11 December 2001, *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks*, Preambolo e, da ultimo, A/RES/65/38, 30 March 2011, *Sustainable fisheries, including through the 1995 Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks, and related instruments*, par. 54; A/RES/66/68, *cit. supra* n. 13, par. 58.

accordi dell'Organizzazione mondiale per il commercio (OMC)¹⁸⁸. A venire in considerazione sono in particolare l'art. V e l'art. XI dell'Accordo generale sulle tariffe e il commercio (GATT). Il primo, relativo alla libertà di transito delle merci nel territorio degli Stati membri dell'OMC, è suscettibile di applicarsi anche alle navi di Stati membri che intendono sbarcare il pescato in un altro Stato membro; il secondo vieta invece le limitazioni o le interdizioni alle importazioni ed esportazioni da o per gli Stati membri¹⁸⁹. La violazione dell'art. V del GATT è stata invocata in passato dall'Unione europea con riferimento ad una legislazione cilena recante divieto di sbarcare, immagazzinare e trasbordare pesce spada nei porti del Cile, applicabile alle imbarcazioni comunitarie non conformi alle misure di conservazione cilene relative a questa specie ittica; la controversia è stata successivamente composta sul piano extragiudiziale e non è dunque dato conoscere la soluzione che tale questione avrebbe ricevuto¹⁹⁰.

La violazione dell'art. XI è stata invece dedotta nell'ambito di alcune controversie più direttamente rilevanti ai nostri fini. In particolare, gli organi di soluzione delle controversie dell'OMC hanno avuto l'occasione di pronunciarsi sull'applicabilità dell'eccezione agli obblighi commerciali prevista all'art. XX, lett. g) del GATT, relativa alla tutela delle risorse naturali esauribili¹⁹¹, nell'ambito di controversie conseguenti all'adozione di misure commerciali restrittive unilaterali. Nel caso *Tuna-Dolphin I*, il comitato ha ritenuto che il provvedimento statunitense recante divieto di importare tonno pescato con reti a circuizione nell'Oceano Pacifico orientale, in provenienza dal Messico, fosse contrario agli articoli I, III e XI del GATT; nella specie l'eccezione *ex art. XX* è stata considerata inapplicabile in ragione

¹⁸⁸ *Ibidem*. Lo stesso è ribadito dal *Codice di condotta per una pesca responsabile* al suo art. 11, par. 2.

¹⁸⁹ Rilevano anche l'art. I, recante l'obbligo della Nazione più favorita e l'obbligo del trattamento nazionale di cui all'art. III.

¹⁹⁰ Cfr. WTO, WT/DS193/1 G/L/367, 26 April 2000, *Chile - Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish - Request for Consultations by the European Communities*. Per un commento di questo caso cfr. ORELLANA CRUZ M., *The Swordfish in Peril: the EU Challenges Chilean Port Access Restrictions at the WTO*, in *Bridges*, 2000/6, pp. 11-12 (consultabile nel sito <http://ictsd.org/news/bridges>); l'a. dubita che le regole dell'OMC costituiscano un regime speciale rispetto al diritto generale degli Stati di limitare l'accesso ai loro porti e che pi membri dell'OMC abbiano consentito in via generale a mantenere aperti i loro porti durante l'Uruguay Round.

¹⁹¹ Nella nozione di «risorse naturali esauribili» sono difatti comprese anche le risorse viventi (WTO, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, *United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, AB-1998-4, Report of the Appellate Body, in *Int. Leg. Mat.*, 1999, p. 121, par. 128 e paragrafi 150 e 158).

degli effetti extra-territoriali della legislazione contestata¹⁹². La medesima conclusione è stata raggiunta nel successivo caso *Tuna-Dolphin II*, anche se il comitato ha in questo caso ritenuto che la localizzazione extra-territoriale delle risorse naturali da proteggere non incide sulla facoltà per uno Stato di adottare, in via eccezionale, misure restrittive sulla base dell'art. XX del GATT¹⁹³. Nel caso *Shrimp/Turtle* questa posizione è stata ulteriormente elaborata; l'Organo di Appello ha infatti ammesso che le misure commerciali restrittive prese unilateralmente da uno Stato per preservare interessi comuni all'intera comunità internazionale, segnatamente la protezione delle risorse naturali viventi, possano rientrare nel campo di applicazione dell'art. XX e dunque derogare in via eccezionale agli obblighi sul commercio posti a carico degli Stati membri¹⁹⁴; l'Organo di Appello ha inoltre confermato che la localizzazione di tali risorse oltre la giurisdizione nazionale di per sé non osta alla possibilità di invocare tale eccezione, a condizione che sussista un legame sufficiente fra lo Stato e la protezione delle risorse¹⁹⁵. Dalla giurisprudenza esaminata si evince comunque una preferenza del sistema GATT/OMC per le misure commerciali adottate sulla base di accordi ambientali multilaterali, anziché in via meramente unilaterale ed una sostanziale preminenza assegnata al sistema multilaterale del commercio rispetto alla protezione dell'ambiente¹⁹⁶.

¹⁹² DS21/R, 3 September 1991, *United States-Restrictions on Imports of Tuna*, Report of the Panel, par. 5.31. Il *Marine Mammal Protection Act* del 1972 vietava in via generale l'importazione di tonno pescato con reti a circuizione nell'Oceano Pacifico orientale, salva deroga consentita previo accertamento dell'esistenza di norme interne del Paese esportante sostanzialmente equivalenti a quelle statunitensi. L'interpretazione effettuata dal Panel dell'art. XX è stata criticata per non aver tenuto debito conto né dei lavori preparatori dell'art. XX, né della prassi internazionale successiva all'adozione dell'Accordo GATT (FRANCIONI F., *GATT e applicazione extraterritoriale di norme nazionali sulla conservazione delle specie marine*, in LEANZA U., (a cura di), *La pesca e la conservazione delle risorse biologiche nel Mare Mediterraneo*, Napoli, 1993, pp. 92-93).

¹⁹³ DS29/R, 16 June 1994, *United States-Restrictions on Imports of Tuna*, Report of the Panel, par. 5.15.

¹⁹⁴ KÖNIG D., *The Enforcement of the International Law of the Sea by Coastal and Port States*, in *ZaöRV*, 2002, p. 12. Nella fattispecie in esame gli Stati Uniti avevano vietato l'importazione di gamberetti e di prodotti derivati da Paesi le cui imbarcazioni si dedicavano alla pesca di tali specie usando tecniche non conformi agli standard statunitensi in vigore per la conservazione delle tartarughe marine. Pur ammettendo la possibilità di invocare l'art. XX del GATT per giustificare misure unilaterali recanti attuazione di una politica ambientale interna, l'Organo di Appello ha ritenuto che nella specie non fossero state soddisfatte le condizioni previste dallo *chapeau* dell'art. XX e ha così rigettato l'appello degli Stati Uniti (WTO, WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, *United States- Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, AB-1998-4, Report of the Appellate Body, in *International Legal Materials*, 1999, p. 121).

¹⁹⁵ Nel caso in esame un nesso sufficiente fra le tartarughe marine e gli Stati Uniti risultava dalla localizzazione delle stesse entro la giurisdizione statunitense (*ibidem*, par. 133).

¹⁹⁶ JOYNER C. C., TYLER Z., *Marine Conservation versus International Free Trade: Reconciling Dolphins with Tuna and Sea Turtles with Shrimp*, in *Oc. Dev. Int. Law*, 2000, p. 140.

Venendo al piano multilaterale regionale, i documenti di cattura o statistici imposti per l'importazione di pescato negli Stati membri di una data organizzazione si applicano indistintamente a tutte le navi. Gli Stati terzi sono invitati a cooperare ai fini della corretta implementazione di questi programmi, pena l'impossibilità per le loro navi di effettuare sbarchi nei porti degli Stati parti dell'organizzazione; ne risulta una discriminazione fra Stati terzi cooperanti e Stati terzi non cooperanti, ma ciò sembra trovare giustificazione giuridica nello Chapeau dell'art. XX del GATT¹⁹⁷. Manca invece una disciplina uniforme relativa alle misure restrittive conseguenti all'iscrizione dell'imbarcazione in una lista INN; ciò comporta il rischio, da un lato, che la scelta, in seno all'organizzazione, dei concreti provvedimenti da applicare sia effettuata in modo arbitrario o abusivo, e, dall'altro, che una stessa legislazione nazionale operi discriminazioni ingiustificate fra navi battenti bandiera di diversi Stati terzi o che distinte legislazioni prevedano misure diverse applicabili ad una medesima attività¹⁹⁸.

Infine, le misure restrittive conseguenti all'avvistamento dell'imbarcazione nella pertinente area di competenza regionale sono da considerare fondate sul trattato istitutivo dell'organizzazione regionale se sono applicate da uno Stato membro contro un altro Stato membro inadempiente dei propri obblighi¹⁹⁹. Il problema si pone invece nei riguardi degli Stati terzi; se non sono operate discriminazioni fra navi battenti bandiera di Stati terzi diversi e sempre che le misure siano adottate in modo equo e conforme alle procedure previste in seno all'organizzazione, compresa la concessione di un termine ragionevole entro cui lo Stato terzo può modificare la propria condotta, non sembrano sussistere motivi di incompatibilità con l'art. XX del GATT, che può dunque essere applicato²⁰⁰. Se la misura restrittiva si applica al

¹⁹⁷ Tali misure non sono infatti applicate fra Paesi "where the same conditions prevail" (HAYASHI M., *Regional Fisheries Management Organisations and Non-Members*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, p. 764).

¹⁹⁸ HAYASHI M., *Regional Fisheries Management Organisations and Non-Members*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, p. 764. Osserva l'a. che "it remains to be seen whether these doubts will be satisfactorily solved by the RFOs concerned".

¹⁹⁹ MCDORMAN T. L., *Fisheries Conservation and Management and International Trade Law*, in HEY E. (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, The Hague/London/Boston, p. 521, con riferimento alla facoltà degli Stati parti alla Convenzione di Wellington di imporre un embargo commerciale, conformemente al diritto internazionale, sul pesce pescato con reti derivanti.

²⁰⁰ HAYASHI M., *Regional Fisheries Management Organisations and Non-Members*, in NDIAYE T. M., WOLFRUM R. (eds), *Law of the Sea, Environmental Law and Settlement of Disputes. Liber Amicorum Judge Thomas A. Mensah*, Leiden/Boston, 2007, p. 763.

pescato ottenuto nell'area di regolazione regionale, in violazione delle misure di conservazione applicabili, sussiste un legame diretto fra tale provvedimento e la gestione delle risorse naturali esauribili, conformemente a quanto richiesto dall' art. XX, lett. g) del GATT²⁰¹; rispetto alle catture illecitamente ottenute da Stati terzi al di fuori dell'area di regolazione regionale, una possibile soluzione consiste nel considerare tali misure come sanzioni contro un'attività internazionalmente illecita, la pesca INN, vietata da una norma generale e come tale prevalente sui principi del libero commercio dell'OMC²⁰². Depongono in tal senso non solo il recente Accordo FAO del 2009 che, sebbene non ancora entrato in vigore, è stato sottoscritto da un ampio numero di Stati e considerato come una tappa normativa di rilievo dalla stessa Assemblea Generale, ma anche la condanna della pesca INN reiterata in tutti gli altri strumenti internazionali sulla pesca citati, nei trattati istitutivi delle organizzazioni regionali di gestione della pesca e nelle misure di conservazione regionali attualmente in vigore.

Infine, conviene rilevare che le misure aventi effetti commerciali restrittivi sono di norma adottate dagli organi dell'organizzazione regionale, mentre il ruolo degli Stati parti, in veste di Stati di importazione o di sbarco del pescato, si limita generalmente alla raccolta e all'esame dei dati e alla trasmissione degli stessi all'Organizzazione affinché quest'ultima possa identificare le Parti inadempienti o gli Stati terzi che non hanno cooperato per garantire la conservazione e la corretta gestione delle specie considerate.

Infine, si rileva la tendenza, peraltro non circoscritta alle organizzazioni regionali, ma ravvisabile anche nell'Accordo FAO del 2009, a promuovere un maggiore e migliore coordinamento fra porti nazionali, assicurando così la compatibilità delle “misure dello Stato del porto” in una stessa regione, nonché il rafforzamento della cooperazione con gli Stati terzi, nella loro veste di Stati del porto, ai fini di una corretta ed efficace applicazione delle misure adottate dalle organizzazioni regionali²⁰³. L'intervento dello Stato del porto, inoltre, è sempre più

²⁰¹ *Ibidem*, p. 522 in n.

²⁰² Con riferimento alla Convenzione di Wellington è stato difatti evidenziata l'affermazione sul piano globale del divieto della pesca con grandi reti derivanti, come dimostrato dall'esistenza di una risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite che vieta tale forma di pesca (*ibidem*).

²⁰³ A questo proposito si ricorderà, per esempio, che nell'ambito della CCAMLR anche gli Stati terzi coinvolti nel commercio di austromerluzzo possono partecipare all'implementazione dello Schema di documentazione delle catture e che la Commissione ha recentemente invitato i propri membri a ricercare la cooperazione degli Stati terzi affinché anche quest'ultimi adottino, nei loro porti,

spostato nella fase antecedente il vero e proprio ingresso in porto della nave straniera, come esemplificato dall'obbligo di esigere la previa notifica dell'intenzione di approdare e la previa comunicazione di determinate informazioni relative all'imbarcazione e alle catture trasportate²⁰⁴. L'obiettivo perseguito consiste infatti nel prevenire l'ingresso nel mercato degli Stati di prodotti ittici catturati in violazione delle misure di conservazione applicabili e quindi di impedire il loro stesso ingresso nel territorio dello Stato del porto, dove è materialmente più facile poter portare a termine le operazioni della pesca. A tale obiettivo rispondono in particolare gli schemi di documentazione delle catture, precedentemente citate, come quello in vigore in seno alla CCAMLR.

misure analoghe a quelle applicabili alle imbarcazioni approdate in uno dei porti rientranti nell'area della Convenzione CCAMLR (cfr. capitolo 6, par. 3.2).

²⁰⁴ VIDAS D., *IUU Fishing or IUU Operations? Some Observations on Diagnosis and Current Treatment*, in CARON D. D., SCHEIBER H. N. (eds), *Bringing new law to Ocean Waters*, Leiden/Boston, 2004, pp. 138-140.