

Capitolo Primo

La regolamentazione e le misure programmatiche di natura internazionale, regionale e nazionale in materia di piccola pesca

Cristiana Carletti

SOMMARIO: 1. La dimensione internazionale e regionale atta a regolamentare la piccola pesca nei sistemi internazionale e regionale europeo. – a. Piccola pesca e piccola pesca artigianale: analisi preliminare del fenomeno per una sua definizione nel quadro sistemico internazionale. – b. Potenziale e capacità della piccola pesca e della pesca artigianale quale modello di buona pratica/sostenibile e riproducibile. – i. Alcune osservazioni generali. – ii. Compilazione di strumenti di hard e soft law internazionale. – iii. Elementi di carattere programmatico: la componente della piccola pesca nella visione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile. – 2. La connotazione regionale della piccola pesca: nozioni generali e prospettive di sviluppo nel sistema europeo e nel contesto geografico mediterraneo. – a. Il quadro normativo europeo. – b. La dimensione regionale mediterranea: il dibattito sulla piccola pesca nell'ambito della Commissione Generale della Pesca nel Mediterraneo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO-GFCM). – 3. La piccola pesca in Italia: dimensione del fenomeno e previsioni programmatiche-operative.

1. La dimensione internazionale e regionale atta a regolamentare la piccola pesca nei sistemi internazionale e regionale europeo

a. Piccola pesca e piccola pesca artigianale: analisi preliminare del fenomeno per una sua definizione nel quadro sistemico internazionale

Per offrire un inquadramento iniziale sul tema della piccola pesca, nella sua declinazione complessiva ed in relazione alla specifica componente dell'utilizzo delle tecniche tradizionali ed artigianali da parte del pescatore, il sistema multilaterale ha inserito un riferimento mirato ad esso nella compilazione del Codice di Condotta per la Pesca Responsa-

bile, adottato dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) nel 1995¹.

“Recognizing the important contributions of artisanal and small-scale fisheries to employment, income and food security, States should appropriately protect the rights of fishers and fish workers, particularly those engaged in subsistence, small-scale and artisanal fisheries, to a secure and just livelihood, as well as preferential access, where appropriate, to traditional fishing grounds and resources in the waters under their national jurisdiction”.

È evidente come il tema possa essere letto ed interpretato alla luce di molteplici prospettive che incidono sulla componente giuridica, economica e sociale in quanto intercorrelate e a fondamento dei processi decisionali e programmatici condotti dagli Stati e dagli organismi multilaterali nel quadro della Comunità internazionale.

Esso poggia infatti sulle dinamiche dei mercati alimentari e sull'andamento della domanda e dell'offerta di consumatori e produttori in ordine al concetto di sostenibilità del prodotto. Per quanto riguarda in particolare il prodotto ittico, è la connotazione tipica della piccola

¹ Vedi Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), Code of Conduct for Responsible Fisheries (CCRF) Doc. V9878, 1995 (CCRF), Report of the Conference of FAO, Twenty-Eighth Session, 20-31 October 1995, Annex 1 to the CCRF (Background to the Origin and Elaboration of the Code), www.fao.org/3/a-v9878e.pdf. In dottrina cfr. *inter alia*: W. EDESON, *Current legal development: The Code of Conduct For Responsible Fisheries: an introduction*, in *International Journal of Marine and Coastal Law*, 1996, vol. 11, p. 233 ss.; *id.*, *Closing the Gap: The Role of 'Soft' International Instruments to Control Fishing*, in *Australian Yearbook Of International Law*, 1999, vol. 20, p. 83 ss.; G. MOORE, *The Code of Conduct for Responsible Fisheries*, in Ellen Hey (ed.), *Developments in International Fisheries Law*, 1999, Martinus Nijhoff, Dordrecht, pp. 85-105; FRIEDRICH JÜRGEN, *Legal Challenges of Nonbinding Instruments: The Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries*, in *German Law Journal* 2008, vol. 9, n. 11, p. 1539 ss.; T. PITCHER, D. KALIKOSKI, G. PRAMOD, *Evaluations of compliance with the FAO (UN) Code of Conduct for Responsible Fisheries*, 2006, Fisheries Centre Research Reports, vol. 14 n. 2, The Fisheries Centre, University of British Columbia; G. HOSCH, G. FERRARO, P. FAILLER, *The 1995 FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries: Adopting, implementing or scoring results?*, in *Marine Policy*, 2011, vol. 35, n. 2, p. 189 ss.; M. COLLA, S. LIBRALATO, T. PITCHER, C. SOLIDORO, S. TUDELA, *Sustainability implications of honouring the Code of Conduct for Responsible Fisheries*, in *Global Environmental Change*, 2013, vol. 23, n. 1, p. 157 ss.

pesca a garantirne la qualità e la sicurezza nel rispetto dei parametri primari, sanciti nei principali strumenti giuridici internazionali e regionali in materia ambientale e recepiti dagli Stati sul piano legislativo ed operativo domestico. I piccoli pescatori e gli artigiani adoperano tecniche che non mettono a repentaglio il volume delle risorse ittiche in termini di sovra-sfruttamento, non alterano le condizioni di vita e di crescita nelle zone adibite alla piccola pesca ed alla pesca artigianale e preservano le stesse risorse non attuando catture accidentali bensì rendendo disponibile sul mercato il quantitativo necessario. Inoltre utilizzano navigli e tecniche che, pur rispondendo ai principi formali sanciti sul piano internazionale e nazionale in ordine alle caratteristiche strutturali ed operative delle flotte, assumono un valore peculiare in ordine alla cultura ed alle tradizioni della piccola pesca e della pesca artigianale. In tale dimensione è evidente e motivabile l'opportunità di fornire un apposito sostegno istituzionale in favore del settore e dei pescatori, prestando attenzione a che l'accesso a misure di supporto finanziario non si traduca in alterazione delle ordinarie regole commerciali e nell'eccessiva conduzione delle attività di pesca a detrimento sia delle zone di pesca sia delle risorse ittiche ivi contenute.

Ogni possibile intervento teso a tutelare e a promuovere la piccola pesca e la pesca artigianale deve essere basato su una conoscenza completa del settore: allo stato attuale non vi sono dati ed informazioni sufficienti per la determinazione quantitativa delle flotte e qualitativa delle metodologie e delle attrezzature utilizzate dagli operatori. In altre parole non sussistono criteri omogenei atti a definire misure istituzionali, economiche e sociali, ambientali ad impatto tecnico e finanziario volte ad incentivare in modo corretto la crescita della piccola pesca. Senza dubbio sono già stati individuati i fattori sui quali il processo deve essere condotto e sostenuto: il rafforzamento delle competenze e la programmazione e realizzazione di attività cooperative nel contesto locale, in linea con la definizione della piccola pesca inclusa nel Glossario della FAO:

“traditional fisheries involving fishing households (as opposed to commercial companies), using relatively small amount of capital and energy, relatively small fishing vessels (if any), making short fishing trips, close to shore, mainly for local consumption. In practice, definition varies between countries, e.g. from gleaning or a one-man canoe in poor developing countries, to more than 20-m. trawlers, seiners, or long-liners in de-

*veloped ones. Artisanal fisheries can be subsistence or commercial fisheries, providing for local consumption or export. They are sometimes referred to as small-scale fisheries*².

Al contempo anche nella dimensione regionale sono state proposte delle soluzioni definitorie che poggiano sulla conoscenza dimensionale del settore: dal sistema europeo, focalizzato sulle modalità di cattura, a quello asiatico il quale mette in evidenza la componente geografica per una localizzazione mirata delle attività di piccola pesca, per la determinazione delle metodologie e delle attrezzature utilizzate ed in ordine al tonnellaggio delle flotte. In ultimo la proposta dei Paesi dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico e, in linea generale, dei Paesi meno avanzati poggia sulla rilevanza nazionale del settore e sulle potenzialità di crescita e di agevolazione dei piccoli pescatori in termini economici, fiscali e commerciali.

b. *Potenziale e capacità della piccola pesca e della pesca artigianale quale modello di buona pratica/sostenibile e riproducibile*

i. *Alcune osservazioni generali*

Come si avrà modo di rilevare più avanti la stretta correlazione tra le caratteristiche tipologiche dell’attività di pesca *tout court* e le modalità strutturali ed operative del comparto rappresentato dai piccoli pescatori e dai pescatori artigiani ha influito sul tentativo di definire, per il secondo, dei criteri ulteriori con una duplice finalità: determinare in una prospettiva attuale e futura le potenzialità di crescita del settore e l’impatto che il processo di sviluppo economico, sociale e sostenibile, così innescato, possa rispondere ai principi ed alle regole in essere nel sistema internazionale e regionale, recepite sul piano domestico.

In questo esercizio sono stati contemperati molteplici elementi, riassumibili come segue.

Innanzitutto la connotazione propria dell’operatore in parola e del suo naviglio si rivela estremamente versatile in ordine alla collocazione spaziale dell’attività di pesca: seppure quest’ultima sia correlata alle tra-

² Vedi FAO. 2016c. Definition of Small-Scale Fishery. FAO Fisheries Glossary. Entry 98107. www.fao.org/faoterm/en/?defaultCollId=21.

dizioni culturali locali di determinati territori, nei quali la piccola pesca ha assunto un forte tratto distintivo rinnovando l'utilizzo delle antiche attrezzature e ricorrendo alle originarie metodologie di cattura, l'attività è facilmente identificabile e realizzabile in aree limitrofe in considerazione del volume delle risorse ittiche presenti.

Nella dimensione economica, la configurazione della flotta-tipo per le attività di piccola pesca e di pesca artigianale implica una riduzione evidente dei costi per la costruzione dei navigli rispetto agli operatori più grandi. E' questo il parametro chiave che, nel quadro sistemico della FAO, ha portato a concepire il modello tipico della flotta dedicata alla piccola pesca in riferimento ai navigli di lunghezza non superiore ai 24 metri, diversamente dal contesto europeo nel quale – ai sensi del Regolamento (UE) n. 508/2014 – la lunghezza non deve superare i 12 metri ed il naviglio non deve essere attrezzato con reti a strascico: in questo modo è evidente che la piccola pesca possa perfettamente correlarsi alle attività di carattere artigianale.

Indubbiamente il risparmio derivante dall'impegno finanziario nella progettazione e realizzazione della flotta può ben essere utilizzato per lo sviluppo di attività di ricerca e di investimento da parte degli attori sia pubblici che privati in funzione di nuove tecnologie ad impatto sostenibile e ciò costituisce un ulteriore vantaggio sempre dal punto di vista sia economico che ambientale. Invero l'introduzione di tecnologie pulite implica un ripensamento delle metodologie di cattura: la vera sfida per il comparto in esame risiede dunque nella compressione dei costi del trasporto e del consumo di carburanti inquinanti, unita ad un reale contenimento dell'impatto ambientale nelle zone di pesca da parte di tutti gli operatori in esso presenti.

Non va tralasciata, in ultimo, la componente sociale. La capacità produttiva delle attività della piccola pesca e della pesca artigianale non è comparabile ai risultati conseguiti e conseguibili su larga scala: tuttavia è la conoscenza del contesto di riferimento, delle tecniche tradizionali, della domanda del prodotto ittico a livello locale che potrà riuscire ad incidere in modo evidente sulla connotazione geograficamente limitata del settore. In altre parole la possibilità di incrementare il potenziale del comparto e di svilupparne appieno le capacità agevolerebbe in modo dinamico le professionalità dei piccoli pescatori e dei pescatori artigianali, preservando le loro conoscenze ma mettendole a disposizione del mercato globale.

In una prospettiva teorica più complessa e tuttavia inclusiva degli aspetti economico, ambientale e sociale sopra richiamati, sono stati

proposti ulteriori tentativi definitivi per contraddistinguere la piccola pesca e la pesca artigianale rispetto alle consuete modalità dell'attività su larga scala.

Accanto alla tradizionale categorizzazione per dimensione della flotta ed attrezzature in uso, è possibile combinare i due fattori con il volume ed il valore delle catture annuali per ciascun naviglio o ancora misurare in percentuale la distribuzione delle catture ed il loro valore in comparazione con quelle derivanti dalla pesca su larga scala. In alternativa, una metodologia più complessa consente di utilizzare indicatori quantitativi per misurare le componenti strutturali e funzionali dell'attività di pesca ai fini di un suo inquadramento su piccola scala: si tratta di indicatori di natura tecnica, biologica ed economica, sviluppati su una sequenza 1-5 ed applicati su ciascun naviglio che compone la flotta. Il risultato complessivo pone la flotta stessa nella categorizzazione delle attività di pesca su piccola, media e larga scala. Una ulteriore metodologia proposta muove dalla iniziale localizzazione geografica dell'attività di pesca in senso ampio, focalizzandosi successivamente sulle modalità proprie della piccola pesca sopra richiamate in termini di dimensione della flotta, cattura, attrezzature utilizzate, e quindi effettuando un'analisi comparativa quantitativa dei singoli contesti esaminati mediante l'adozione di un unico indicatore atto a misurare la dimensione della piccola pesca in una sequenza 0-1. Anche la possibile declinazione delle attività di piccola pesca sulla base delle modalità adoperate in funzione della componente di sussistenza, artigianale o ricreativa/sportiva, consente di categorizzare in dettaglio e sul piano nazionale il settore ed esaminarne l'andamento per un ciclo temporale decennale.

Tutto ciò premesso, il sistema multilaterale ha rappresentato un contesto utile per la trattazione del tema non soltanto a fini definitivi, come già si ricordava sopra, ma anche per la compilazione di importanti strumenti giuridici di portata vincolante o raccomandatoria, con l'obiettivo ultimo di incoraggiare il processo di sviluppo del settore in modo omnicomprensivo, ovvero con un molteplice impatto positivo sulla componente economica, sociale ed ambientale che caratterizza l'attività di piccola pesca e di pesca artigianale sul piano internazionale, regionale e nazionale.

ii. Compilazione di strumenti di hard e soft law internazionale

Nella compilazione di molteplici strumenti di natura convenzionale

o declaratoria e raccomandatoria affinché gli Stati parti o destinatari degli stessi si impegnino per la costruzione di apparati normativi ed operativi per la tutela delle risorse ittiche ed il loro utilizzo e consumo sostenibile è sempre richiamato l'accordo principale costitutivo della disciplina del diritto internazionale del mare: la **Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare** (*United Nations Conventions on the Law of the Sea – UNCLOS*), più nota come Convenzione di Montego Bay, aperta alla firma nel 1982 ed entrata in vigore nel 1994³.

Tra i principi innovativi atti a regolare le relazioni tra gli Stati contraenti della Convenzione è stato espressamente formulato nel dispositivo in parola l'obbligo di cooperazione: il coordinamento ed il potenziamento delle misure e degli interventi da parte dei contraenti implica la volontà diretta – *rectius*, bilaterale – o indiretta, ovvero per il tramite dei molteplici assetti intergovernativi di natura multilaterale ed operanti sul piano sia universale che regionale, ai fini della promozione dello sviluppo e del trasferimento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche in tempi utili e sulla scorta di condizioni eque e ragionevoli. Per conseguire tale obiettivo e rendere l'azione cooperativa efficace è necessario procedere per la determinazione di strumenti operativi di carattere programmatico, soprattutto quando si richiamano aspetti tematici settoriali – vedi i percorsi di approfondimento ed apprendimento scientifico o la ricerca tecnologica – che implicano la necessità di specificare le modalità proprie della cooperazione regionale ed internazionale nella materia del diritto del mare.

Nel dibattito dottrinale sulla formulazione del dovere cooperativo, alcuni Autori hanno assunto una posizione critica che mira a depotenziare la portata giuridica degli artt. 270 e 278 della Convenzione UNCLOS, in particolare per quanto concerne l'aspetto esecutivo del trasferimento delle conoscenze tecnologiche: nel pensiero di tali Autori si tratta di un impegno che necessita di un appropriato corredo giuridico complementare, in assenza di chiare indicazioni strutturali ed operative nelle disposizioni sopra richiamate, ed al contempo della definizione di adeguate misure adottabili nei confronti dei contraenti che non si adoperano per la piena esecuzione dell'obbligo stesso⁴. Gli Autori hanno

³ Vedi United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), 10 December 1982, UNTS, vol. 3, 1833.

⁴ Cfr. B.A. BOCZEK, *The Transfer of Marine Technology to Developing Nations in International Law*, Law of the Sea Institute, University of Hawaii, 1982; M.H.

altresì osservato che la genericità della portata giuridica della Convenzione UNCLOS è dipesa dalla complessità in cui si sarebbe dovuto articolare nei contenuti materiali l'obbligo di cooperazione: in esso si includono, infatti, la raccolta dati ed informazioni per la conoscenza, la valutazione e la diffusione delle attività di ricerca nel settore della tecnologia marina, lo sviluppo di adeguate infrastrutture per consentire il trasferimento delle conoscenze tecnologiche, l'investimento nella formazione e nella professionalità delle risorse umane nel settore – con particolare attenzione ai Paesi in via di sviluppo, la definizione materiale e l'attuazione di programmi di cooperazione tecnica che prevedano lo scambio di scienziati ed esperti come anche la creazione di opportunità di partenariato pubblico-privato sul piano sia bilaterale che multilaterale⁵.

Invero l'obbligo di cooperazione è stato riprodotto anche in un altro importante strumento convenzionale della disciplina in esame: l'**Accordo per l'attuazione delle disposizioni della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare relativo alla conservazione e alla gestione degli stocks ittici sconfinanti e altamente migratori** (*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* – UNFSA), aperto alla firma nel 1995 ed entrato in vigore nel 2001⁶.

Nella Parte VII dell'Accordo, più specificamente nell'art. 24, si introduce una formulazione tipica del dovere cooperativo nelle relazioni

NORDQUIST, S.N. NANDAN, *United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982: A Commentary*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985; C.M. ALBERTS, *Technology transfer and its role in international environmental law: a structural dilemma*, in *Harv. J. Law Technol.*, 1992, n. 7, p. 63 ss.; P.B. PAYOYO, *Cries of the Sea: World Inequality, Sustainable Development and the Common Heritage of Humanity*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1997.

⁵ Cfr. M.C.W. Pinto, *The duty of co-operation and the United Nations Convention on the Law of the Sea*, in A. BOS, H. SIBLESZ (eds.), *Realism in Law-Making: Essays on International Law in Honour of Willem Riphagen*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp. 131-154.

⁶ Vedi *Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea, 10 December 1982, Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks (Fish Stocks Agreement, FSA)*, 4 December 1995, UNTS, vol. 88, 2167.

che intercorrono tra Stati contraenti e Paesi in via di sviluppo sia in modo diretto sia attraverso i numerosi organismi del sistema onusiano ed altri apparati intergovernativi di natura internazionale e regionale. I primi sono chiamati a tenere in appropriata considerazione alcune condizioni-tipo riscontrabili nei Paesi in via di sviluppo al fine di “giving effect to the duty to cooperate in the establishment of conservation and management measures for straddling fish stocks and highly migratory fish stocks”. Si fa menzione della peculiare condizione di vulnerabilità in cui possono trovarsi i Paesi beneficiari dell’assistenza cooperativa laddove l’attività di pesca si riveli la fonte economica primaria e non possa implicare un impegno eccessivamente oneroso per gli stessi Paesi in termini di programmi e misure di conservazione delle risorse ittiche. Nell’art. 24(b), inoltre, il dovere cooperativo delle Parti contraenti è stato tradotto nella necessità di “avoid adverse impacts on, and ensure access to fisheries by, subsistence, small-scale and artisanal fishers and women fishworkers, as well as indigenous people in developing States, particularly small island developing States”.

Innanzitutto, nella lettura dell’art. 24 emerge in modo significativo l’esigenza che l’Accordo abbia potuto rappresentare, rispetto alla Convenzione UNCLOS, una importante opportunità di regolamentazione delle attività di pesca non soltanto sul piano bilaterale ma anche nel quadro delle Organizzazioni regionali che si occupano della materia (*Regional Fisheries Maritime Organizations* – RFMOs). In tale prospettiva le Organizzazioni assumono un ruolo rafforzato giacché il dovere cooperativo degli Stati membri è lo strumento atto a disciplinare l’accesso alle risorse ittiche, in forza della partecipazione degli Stati all’Accordo UNFSA.

Va aggiunto che, pur sempre in comparazione con il dispositivo della Convenzione UNCLOS, nell’Accordo in esame l’obbligo di cooperazione viene declinato in funzione del principio della gestione compatibile delle risorse portata avanti in modo congiunto da operatori del settore e Stati costieri – Paesi in via di sviluppo: entrambi, nella conduzione delle attività di pesca, sono chiamati a cooperare per la conservazione e la gestione degli *stocks* ittici sconfinanti e altamente migratori. Se è vero che la Convenzione UNCLOS affronta il tema in relazione alla realizzazione delle attività di pesca sia nella zona economica esclusiva sia nell’alto mare, è possibile interpretare in questo senso anche le disposizioni dell’Accordo (artt. 3 e 7) nelle quali si fa riferimento alla protezione dei diritti sovrani degli Stati costieri, ovvero quelli esercitati nelle ac-

que territoriali sottoposte alla giurisdizione nazionale, ma anche alle porzioni di mare che non rientrano in tale definizione e che pure contengono *stocks* ittici sconfinanti e altamente migratori.

In ultimo l'Accordo rileva, rispetto alla Convenzione UNCLOS, per la particolare accezione in cui l'obbligo di cooperazione viene declinato in ordine ai benefici o alle criticità derivanti da interventi di conservazione e alla gestione delle risorse ittiche ed impattanti sugli operatori che, nei Paesi in via di sviluppo, conducono attività di piccola pesca o pesca artigianale. In questa dimensione si introduce in modo implicito il principio di leale collaborazione tra attori istituzionali ed operatori del settore nella programmazione ed adozione di misure politiche ed operative che tengano conto degli interessi, delle capacità attuali e delle potenzialità future proprie della piccola pesca e della pesca artigianale.

Tutti gli aspetti materiali sopra menzionati, caratterizzanti l'Accordo UNFSA, sono stati letti ed interpretati per una appropriata attualizzazione nel contesto delle consultazioni informali condotte dagli Stati parti ai fini della revisione del dispositivo per una sua più efficace attuazione. In questo ambito, ad esempio nell'11 Ciclo di consultazioni del 2015, è stato dato ampio riscontro dell'ampliamento geografico delle attività di piccola pesca e di pesca artigianale su *stocks* ittici sconfinanti e altamente migratori e sull'opportunità di promuovere nuove azioni di trasferimento delle conoscenze scientifiche e tecnologiche, pur sempre in conformità alla disciplina convenzionale rappresentata dalla Convenzione UNCLOS e dall'Accordo UNFSA in termini di obbligo di cooperazione, di conservazione e gestione congiunta degli *stocks*, di condivisione dei benefici, di adesione alla regolamentazione sancita sul piano regionale dagli organismi intergovernativi presenti. Anche in occasione dei lavori della Conferenza di revisione dell'Accordo, tenutisi nel maggio 2016, la prospettiva dei Paesi in via di sviluppo in funzione della salvaguardia delle attività di piccola pesca e di pesca artigianale è emersa con particolare evidenza: gli esiti del lavoro negoziale hanno potenziato la portata del dovere cooperativo nei termini della prevenzione e della gestione di ogni impatto negativo circa l'accesso alle risorse ittiche da parte dei piccoli pescatori e dei pescatori artigiani, evitando altresì ogni ulteriore aggravio (*'disproportionate burden'*) a loro carico in ordine agli interventi di conservazione degli *stocks* ittici sconfinanti e altamente migratori.

In linea con i contenuti materiali della disciplina convenzionale vigente nel sistema onusiano, la produzione attinente il tema della piccola

pesca e della pesca artigianale è stata promossa nel quadro settoriale dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (*United Nation's Food and Agriculture Organization* – FAO).

Esso era già stato introdotto nell'agenda dell'istituto specializzato in occasione della Conferenza Globale co-sponsorizzata con la Thailandia nel 2008 e dedicata alla piccola pesca, declinata in ordine alla componente sostenibile, alla responsabilità degli operatori del settore ed alla promozione dello sviluppo sociale del comparto interessato. Tuttavia, in ragione della specifica competenza del Comitato Pesca dell'Organizzazione e dell'interesse della *membership* della FAO, la piccola pesca e la pesca artigianale sono state oggetto di dibattito nei lavori della 28^a sessione del 2009 ed hanno avviato il processo di produzione normativa ad impatto *soft* che ha portato all'adozione delle **Linee guida volontarie per il sostegno alla piccola pesca** (*Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication – SSF Guidelines*) nella 31^a sessione del Comitato nel giugno 2014⁷.

Il documento mira a valorizzare le attività proprie della piccola pesca e della pesca artigianale in quanto misura operativa 'sostenibile' che

⁷ Vedi FAO, *Voluntary Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries in the Context of Food Security and Poverty Eradication* (2014) FAO Doc CO-FI/2014/Inf.10, Appendix E, para 5.5.1. In dottrina cfr. *inter alia*: J. KURIEN, *Small-Scale Fisheries in the Context of Globalisation*, Centre for Development Studies, Trivendrum, India, 1998; F. BERKES, R. MAHON, P. MCCONNEY, R. POLLNAC, R. POMEROY, *Managing Small-Scale Fisheries*, 2001, Ottawa: International Development Research Centre; D.S. JOHNSON, *Category, narrative, and value in the governance of small-scale fisheries*, in *Marine Policy*, 2006, vol. 30, n. 6., p. 747 ss.; R. CHUENPAGDEE (ed.), *Contemporary Visions for World Small-Scale Fisheries*, 2011, Delft: Eburon; X. BASURTO, A. BENNETT, A. HUDSON WEAVER, S. RODRIGUEZ-VAN DYCK, J.-S. ACEVES-BUENO, *Co-operative and Noncooperative Strategies for Small-scale Fisheries' Self-governance in the Globalization Era: Implications for Conservation*, in *Ecology and Society*, 2013, vol. 18, n. 4, p. 38 ss.; D. KALIKOSKI, N. FRANZ, *Strengthening Organizations and Collective Action in Fisheries. A way Forward in Implementing the International Guidelines for Securing Sustainable Small-Scale Fisheries*, 2014, Rome: FAO Fisheries and aquaculture proceedings. No. 32; S. JENTOFT, *Walking the talk: implementing the international voluntary guidelines for securing sustainable small-scale fisheries*, in *Maritime Studies*, 2014, vol. 13, n. 16, p. 1 ss.; X. BASURTO, J. VIRDIN, H. SMITH, R. JUSKUS, *Strengthening Governance of Small-Scale Fisheries: An Initial Assessment of Theory and Practice*, 2017, Oak Foundation.

ha un impatto economico, ambientale e sociale, con il fine di contrastare la povertà e di garantire la sicurezza alimentare della risorsa ittica, con particolare riferimento al settore in parola nei Paesi in via di sviluppo. Sebbene, come si vedrà oltre, la conservazione della risorsa implichi una gestione ed una programmazione responsabile delle politiche da parte dei referenti istituzionali e le Linee guida sono state compilate per indirizzarli in modo mirato, il ruolo degli operatori del comparto è essenziale: una appropriata sensibilizzazione ed informazione dell'opinione pubblica può senza dubbio agevolare il rafforzamento delle potenzialità e la realizzazione di processi partecipativi dei piccoli pescatori attraverso il riconoscimento di un approccio di sviluppo basato sui diritti di cui sono titolari (c.d. *human rights based approach*).

Innanzitutto è opportuno contestualizzare la scelta della *membership* della FAO in favore della compilazione ed adozione di uno strumento di natura volontaria, seppur articolato al fine di delineare le caratteristiche delle attività in esame sul piano locale, nazionale, sub-regionale, regionale e globale e di raccomandare a tutti gli attori presenti in tali ambiti, come già si ricordava nella loro connotazione sia istituzionale sia operativa, le migliori modalità per tutelare i benefici e per promuovere la corretta conduzione delle attività di piccola pesca e di pesca artigianale⁸.

In considerazione del volume delle attività, progressivamente stimato dalla FAO a livello globale in termini sia di produzione che di consumo della risorsa ittica, nel sistema delle Nazioni Unite è risultato piuttosto difficile procedere per una raccolta dati ed informazioni ampia e comprensiva che potesse indirizzare in modo mirato per la compilazione di uno strumento giuridico di portata vincolante. Al contempo, come riportato nelle Linee guida, è incontestabile “the great diversity of small-scale fisheries and that there is no single, agreed definition of the subsector”.

Muovendo dalla necessità di “ensure transparency and accountability in the application of the Guidelines, it is important to ascertain which activities and operators are considered small-scale, and to identify vulnerable and marginalized groups needing greater attention”, la lacuna

⁸ Tra i contributi più recenti e principali sul tema cfr.: A. von Bogdandy, *Lawmaking by International Organizations: Some Thoughts on Non-Binding Instruments and Democratic Legitimacy*, in R. WOLFRUM & V. RÖBEN (eds.), *Developments of International Law in Treaty-Making*, 2005, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, pp. 171-182.

normativa avrebbe dovuto essere colmata per rispondere alle istanze della società civile e delle organizzazioni di operatori del settore, i quali da tempo rivendicavano maggior attenzione sul tema, insieme alla necessità di tentarne una regolamentazione valida e praticabile⁹. Non si è escluso infatti, come accade nella maggior parte dei processi negoziali promossi e condotti sul piano internazionale, che vi fossero Stati membri non del tutto convinti circa la necessità di approntare uno strumento *ad hoc*, ancorché volontario. La formulazione di principi, misure e raccomandazioni sufficientemente equilibrati sotto il duplice profilo politico e tecnico non ha ostacolato il percorso mirato a raggiungere – in modo trasparente e partecipativo – un ampio consenso sul contenuto delle Linee guida in funzione della loro piena e soddisfacente attuazione, a condizione che le “Guidelines should be interpreted and applied in accordance with national legal systems and their institutions”.

Dunque la connotazione volontaria delle Linee guida si traduce nella debolezza del vincolo giuridico proprio della *compliance*, la cui forza si riscontra invece negli strumenti di carattere convenzionale negoziati ed adottati nei principali sistemi multilaterali che si occupano della politica della pesca e dell’acquacoltura sul piano globale e regionale. Tuttavia in esse si introduce un esplicito richiamo alla loro complementarietà rispetto a detti strumenti e ad altri documenti di indirizzo in funzione di una interpretazione ‘indiretta’ o ‘mediata’ del vincolo, formulata come segue: “Nothing in the Guidelines should be read as limiting or undermining any rights or obligations to which a State may be subject under international law. These Guidelines may be used to guide amendments and inspire new or supplementary legislative and regulatory provisions”. In altri termini non può escludersi una lettura delle stesse in un’ottica che impegna *in primis* gli Stati membri della FAO nel garantirne una attuazione completa ed efficace e nel riferire all’Organizzazione in merito al volume del fenomeno, alle sue caratteristiche tipiche di rilievo sia sociale che economico, alla regolamentazione delle attività della piccola pesca e della pesca artigianale poste in essere dagli operatori nelle aree costiere ed interne domestiche.

Un simile approccio interpretativo è riscontrabile se si esaminano i principi ‘meta-governativi’ che hanno ispirato la compilazione delle Li-

⁹ Cfr. sul punto B. CARBONETTI, R. POMEROY, D.L. RICHARDS, *Overcoming the lack of political will in small scale fisheries*, in *Marine Policy*, 2014, vol. 44, p. 295 ss.

nee guida per una configurazione dei criteri essenziali per la regolamentazione delle attività di piccola pesca e di pesca artigianale. La garanzia della titolarità e il pieno esercizio dei diritti degli operatori del settore ed il rispetto degli stessi nelle comunità di appartenenza sono considerati quale responsabilità congiunta degli attori istituzionali e non; tale preconditione è correlata al riconoscimento ed alla tutela delle conoscenze e delle pratiche tradizionali e locali delle comunità in cui la piccola pesca e la pesca artigianale vengono condotte; al contempo debbono essere assicurati il principio di non discriminazione, la parità e le pari opportunità – in via generale e declinate nell’ottica di genere, sviluppata anche nella sezione delle Linee guida dedicata alla loro attuazione; è indispensabile salvaguardare la connotazione aperta, ampia e chiara dei processi di consultazione e di partecipazione degli operatori in funzione dell’assunzione di decisioni politiche e programmatiche nel settore di appartenenza: in questo modo si assicurano lo stato di diritto, proprio delle procedure di produzione legislativa, la trasparenza, la responsabilità istituzionale. In ultimo, tra i principi a fondamento delle Linee guida sono inclusi quelli attinenti la connotazione economica, sociale ed ambientale delle attività di piccola pesca, ovvero l’approccio precauzionale e la gestione preventiva del rischio di sovra-sfruttamento della risorsa ittica, l’approccio eco-sistemico, la responsabilità sociale e collettiva – attribuita agli operatori a titolo sia individuale sia collettivo ed imprenditoriale, la praticabilità attuativa delle misure strategiche, politiche e programmatiche nel settore in esame.

L’impegno attuativo delle Linee guida viene rimesso in capo agli Stati che hanno volontariamente espresso di aderirvi a partire da una incompleta definizione del fenomeno, la quale agevola una certa flessibilità operativa nell’adempire soltanto ad alcune delle raccomandazioni in esse contenute sulla scorta di parametri e variabili rilevanti sotto il profilo nazionale e locale. In questa prospettiva, infatti, la connotazione geografica, unita alle peculiarità di natura economica, sociale, ambientale e culturale, implica una notevole diversità delle attività in parola che porta alla formulazione ed adozione di politiche nazionali mirate e circostanziate, talora ben distinte dalle scelte decisionali del medesimo apparato istituzionale rispetto alle attività ordinarie legate alla pesca ed all’acquacoltura. Invero, se nella maggior parte dei contesti statali in cui la componente della piccola pesca e della pesca artigianale è stata inclusa e non sempre opportunamente valorizzata, la portata di indirizzo delle Linee guida rappresenta una opportunità unica per evidenziarne il

potenziale in termini di crescita economica, maggiori investimenti ed utilizzo delle tecnologie nel rispetto delle conoscenze e delle modalità tradizionali, e per modernizzare i processi di cattura e di commercializzazione del prodotto ittico.

Ciò significa, nella lettera delle Linee guida, promuovere innanzitutto una gestione responsabile ed un corretto utilizzo delle risorse ittiche: affinché tali obiettivi siano praticamente conseguibili nel quadro legislativo di riferimento debbono essere introdotti e regolamentati i c.d. *tenure rights* di cui sono titolari i piccoli pescatori, che includono anche le fattispecie e le pratiche di natura consuetudinaria disciplinate sul piano locale in favore di particolari categorie di operatori – quali, ad esempio, i soggetti appartenenti a minoranze e a comunità indigene¹⁰. Nell'esercizio di tali diritti si ricomprendono l'accesso alle risorse ittiche, lo sfruttamento sostenibile, l'assistenza preventiva o successiva all'operatore nell'eventualità in cui si assista ad una compressione o alla violazione dei diritti medesimi dipesa da fattori causali naturali o antropici. Al contempo vi corrispondono precisi doveri imputabili all'attore istituzionale ed all'operatore in funzione della conservazione della risorsa ittica nel suo complesso, attraverso la comune definizione ed utilizzo di pratiche sostenibili e di meccanismi di monitoraggio, controllo e sorveglianza sulle attività di pesca¹¹. In una visione più ampia, le attività di piccola pesca vanno incoraggiate mediante idonei investimenti per la valorizzazione delle professionalità e per la conseguente determinazione e disponibilità di accesso ai servizi di sostegno tecnico e finanziario in favore degli operatori del comparto. L'incentivazione delle opportunità di lavoro e di incremento del reddito deve essere garantita insieme ad una reale condizione di sicurezza personale ed incolumità fisica nell'esercizio della professione in condizioni ordinarie o straordinarie. Nella professione si include anche l'azione mirata alla commercializzazione del prodotto ittico nel quadro del modello classico della filiera di

¹⁰ Cfr. K. RUDDLE, A. DAVIS, *Human rights and neo-liberalism in small-scale fisheries: Conjoined priorities and processes*, in *Marine Policy*, 2013, vol. 39, p. 87 ss.; R. WILLMANN, K. WESTLUND, T. MCINERNEY, *A Human Rights-Based Approach in Small-Scale Fisheries – a Quest for Development as Freedom*, Paper Presented at the Mare Conference VII: People and the Sea. Amsterdam: University of Amsterdam. June 26-28 2013.

¹¹ Cfr. E. MORGERA, M. NTONA, *Linking small-scale fisheries to international obligations on marine technology transfer*, in *Marine Policy*, 2018, vol. 93, p. 295 ss.

produzione e di distribuzione, al fine di garantirne la sicurezza e la qualità nell'utilizzo di tecnologie tradizionali locali sostenibili da parte dell'operatore singolo o cooperativo. Ovviamente, in relazione alla dimensione propria della piccola pesca ed alla evidente concorrenza delle attività condotte sul piano internazionale, le Linee guida richiamano la specifica connotazione della prima e la possibilità che i piccoli pescatori si trovino ad operare in contesti più ampi soltanto se sussistano in loro favore misure legislative e regolamentari adeguate.

La previsione attuativa delle Linee guida poggia su una condivisione delle priorità operative da parte degli attori governativi, intergovernativi e regionali, non governativi. Essa necessita di una impostazione coerente delle azioni ad impatto legislativo, programmatico, gestionale e finanziario, nel medio e lungo termine, in un contesto multi-attoriale complesso e, allo stesso tempo, efficiente sulla scorta di una chiara ripartizione delle responsabilità e delle competenze cooperative al livello centrale e locale. Affinché le Linee guida siano attuate in modo soddisfacente è importante innanzitutto delineare le caratteristiche basilari delle attività di piccola pesca attraverso la raccolta di dati disaggregati di natura biologica, sociale, economica e culturale, per una successiva condivisione degli stessi in favore degli operatori e dell'opinione pubblica ed allo scopo di promuovere percorsi di conoscenza, educazione, formazione e ricerca nel settore¹². L'informazione è propedeutica allo sviluppo delle capacità professionali e alla partecipazione sistematica degli operatori ai processi decisionali che li riguardano direttamente, ma anche alla vera e propria attuazione delle Linee guida ed alla creazione di un apposito sistema complesso di monitoraggio per la verifica del conseguimento degli obiettivi in esse introdotti e per l'eventuale introduzione di utili correttivi a tal fine.

In merito alla dimensione applicativa delle Linee guida si può rilevare come, trattandosi di un documento di natura volontaria, in esse non siano state fornite modalità specifiche all'indirizzo degli Stati: in altri termini è rimessa alle autorità governative una certa discrezionalità

¹² Cfr. R. CHUENPAGDEE, L. LIGUORI, M.L.D. PALOMARES, D. PAULY, *Bottom-Up, Global Estimates of Small-Scale Marine Fisheries Catches*, Fisheries Center Research Report 14(8), 2006, Vancouver, University of British Columbia; L.D.M.A. DAMASIO, P.F.M. LOPES, R.D., GUARIENTO, A.R. CARVALHO, *Matching Fishers' Knowledge and Landing Data to Overcome Data Missing in Small-Scale Fisheries*, in *Plos One*, 2015, 10:e0133122-e0133122.

per la definizione e l'attuazione degli impegni di carattere sia politico che tecnico. Da un lato la componente politica ha implicato un'attenta formulazione degli obiettivi e dei principi in esse introdotti, volta a rafforzare la dimensione nazionale e gli interessi diretti ed indiretti delle parti in causa, *in primis* i piccoli pescatori. Dall'altro, maggiori criticità sono emerse nella compilazione dei passaggi di natura tecnica delle Linee guida poiché l'impatto derivante da una impostazione materiale e formale del documento avrebbe riguardato non soltanto gli operatori del settore ma anche altri attori ed altri settori produttivi: in questo senso si è preferito adottare un approccio più generico e flessibile, il quale però ha depotenziato la portata delle Linee guida almeno sul piano nazionale e locale.

Ad oggi questa duplice connotazione, seppur perfettamente in linea con l'elemento volontaristico del documento, non ha comunque impedito alla FAO di favorirne un'attuazione soddisfacente grazie all'assetto multilaterale proprio dell'Organizzazione e, in esso, al contributo proveniente dagli attori istituzionali e non sulla scorta del loro interesse in funzione dell'esecuzione delle Linee guida e dei vantaggi che ne potranno discendere.

Invero la regolamentazione offerta dal documento incoraggia un approccio consapevole, complementare ed interattivo di tutti gli attori sopra menzionati, il quale va ben oltre la debolezza del vincolo giuridico e consente di affrontare in modo costruttivo le molteplici criticità derivanti dalla sfida attuativa di Linee guida recepite su base volontaria¹³. Esse sono riassumibili: nella connotazione giuridica, la quale rimanda al recepimento dei contenuti materiali delle Linee guida al livello legislativo nazionale; nella componente amministrativa e gestionale, che poggia ancora una volta sulla conoscenza del fenomeno in termini dimensionali ed operativi; nel consenso a che le Linee guida siano rese esecutive da parte degli attori non istituzionali in modo equo ed apprezzabile per tutti e permettano alle diverse categorie interessate di contribuire insieme, attivamente e sistematicamente, per la definizione delle migliori modalità attuative del documento.

Il contestuale superamento di queste criticità, unito alle peculiarità

¹³ Cfr. S. JENTOFT, A. EIDE (eds.), *Poverty Mosaics: Realities and Prospects in Small-Scale Fisheries*, 2011, Dordrecht: Springer Science; B. RATNER, E.H. ALLISON, *Wealth, rights, and resilience: an agenda for governance reform in small-scale fisheries*, in *Development Policy Review*, 2012, vol. 30, n. 4, p. 371 ss.

proprie dei sistemi nazionali – soprattutto nella divergente prospettiva dei Paesi sviluppati e dei Paesi in via di sviluppo – può allora essere considerato il punto di partenza per una concreta attuazione delle Linee guida, sviluppando capacità operative, complementari e cooperative, degli attori istituzionali e non in un processo dinamico in cui i principi basilari sono preservati e le politiche e misure d'intervento saranno progressivamente modificate e corrette sulla base delle esigenze proprie del settore della piccola pesca e della pesca artigianale.

iii. Elementi di carattere programmatico: la componente della piccola pesca nella visione dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile

Il 25 settembre 2015 i Capi di Stato e di Governo dei 193 Stati membri delle Nazioni Unite hanno adottato a New York l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, quale documento che delinea e guida il nuovo assetto della cooperazione internazionale per lo sviluppo sino al 2030: essa ricomprende 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (*Sustainable Development Goals* – SDGs), 169 sub-obiettivi o *targets* e 230 indicatori¹⁴.

L'Obiettivo di Sviluppo Sostenibile 14 è dedicato ad un tema specifico: conservare e utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine per uno sviluppo sostenibile. In particolare, il sub-obiettivo 14.b richiama l'argomento in esame: assicurare l'accesso al mercato e all'uso delle risorse marine da parte dei piccoli pescatori locali¹⁵.

Nella lettura e nei correlati impegni attuativi dell'Agenda 2030 l'approccio prevalente risponde ai parametri della universalità, interrelazione e trasversalità degli Obiettivi in essa contenuti: pertanto in via generale l'SDG 14, per il cui conseguimento la FAO assume un ruolo prioritario nel sistema onusiano, può essere correlato agli Obiettivi 1 – contrasto alla povertà, 2 – lotta alla fame, 12 – consumo e produzione

¹⁴ Vedi UNGA, *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development* (UN Doc A/RES/70/1, 25 September, 2015).

¹⁵ In questa prospettiva sembra opportuno richiamare due rilevanti documenti prodotti in sede Nazioni Unite: UNGA, *Modalities for the United Nations Conference to Support the Implementation of Sustainable Development Goal 14: Conserve and sustainably use the oceans, seas and marine resources for sustainable development* (UN Doc A/RES/70/303, 23 September, 2016); UNGA, *Our ocean, our future: call for action* (UN Doc A/CONF.230/11, 30 May, 2017).

responsabile, 13 – azione inerente il fenomeno climatico nel suo complesso, e 16 – co-azione in funzione della pace, della giustizia e stabilità degli apparati istituzionali.

Si è già rilevato come la piccola pesca e la pesca artigianale siano attività che difficilmente possono essere ricondotte ad una definizione univoca sul piano globale: al contrario la definizione delle stesse viene declinata in ragione delle peculiarità proprie del contesto domestico e locale di riferimento. In tale prospettiva tuttavia è possibile identificare alcuni elementi che le contraddistinguono rispetto alle ordinarie e più generali attività di pesca quali la dimensione economica e sociale in prevalenza legata al territorio ed alle comunità locali, la conoscenza e l'utilizzo di tecniche tradizionali a basso impatto, il consumo del prodotto ittico sul mercato interno. A questi si aggiungono ulteriori parametri di tipizzazione, proposti da un apposito Gruppo di Lavoro istituito in ambito FAO nel 2005 e riassumibili come segue: le caratteristiche del naviglio e l'attrezzatura a bordo, la diversificazione del prodotto ittico, le modalità di lavorazione ed inserimento del prodotto sul mercato, il ruolo delle comunità locali, gli apparati di regolamentazione ed organizzazione delle attività di pesca, la valorizzazione della componente professionale – anche in una dimensione di genere, l'impatto in termini di contrasto alla povertà e miglioramento delle condizioni di benessere della popolazione, la sicurezza alimentare.

Si tratta di tipicità che hanno inciso sulla formulazione dell'SDG 14.b al fine di sostenere gli operatori ittici nell'accesso alla filiera di produzione e di commercializzazione della risorsa, in termini di infrastrutture e di servizi, ma anche nella incentivazione di un uso corretto e sostenibile delle risorse ittiche nella dimensione locale rispetto alle modalità ed alle limitazioni di cattura, alla collaborazione tra operatori per far fronte in modo efficace alla concorrenza degli attori su larga scala e alla richiesta di un adeguato sostegno finanziario per lo svolgimento delle attività di piccola pesca.

Muovendo dalla lettera oramai condivisa dell'SDG 14 e dei suoi sub-obiettivi, l'attuale dibattito internazionale è incentrato sulla compilazione di utili indicatori per misurare il graduale conseguimento dell'Obiettivo in parola.

In questa sede, soprattutto nel sistema FAO, è emersa con tutta evidenza l'opportunità di richiamare metodologie e strumenti di misura-

zione, monitoraggio e valutazione già in parte testati sul fenomeno della piccola pesca¹⁶.

Un primo modello di riferimento è rappresentato dal meccanismo di raccolta dati sulle attività ascrivibili alla definizione della piccola pesca nel contesto del menzionato Codice di Condotta per la Pesca Responsabile, adottato dalla FAO nel 1995. Gli Stati membri trasmettono con cadenza biennale all'Organizzazione le risposte nazionali ad un questionario articolato in tre sezioni principali: vigenza di misure legislative e regolamentari, di strumenti politico-programmatici e di previsioni strategiche nel settore della piccola pesca; avvio e/o conduzione di iniziative mirate per l'attuazione delle Linee guida volontarie per il sostegno alla piccola pesca; creazione e funzionamento di meccanismi di partecipazione dei piccoli pescatori ai processi decisionali che li riguardano direttamente. Le risposte fornite sono valutate sulla base di una scala da 0 ad 1 e misurano il livello di conseguimento di risultati positivi nelle tre aree sopra richiamate nell'ordine del peso ad esse attribuito (rispettivamente 40%, 30% e 30%). Nella valutazione del primo esercizio di monitoraggio, presentato in occasione della 32 Sessione del Comitato Pesca della FAO tenutasi nel 2016, è interessante notare le informazioni di dettaglio risultanti dall'analisi delle risposte nazionali trasmesse. Le misure inerenti la prima sezione sono costituite in prevalenza da atti di regolamentazione del settore, seguiti da interventi di matrice politica, atti di portata legislativa e, in ultimo, da misure di carattere strategico; le attività poste in essere per promuovere l'attuazione delle Linee guida volontarie per il sostegno alla piccola pesca si sono rilevate funzionali soprattutto per assicurare una partecipazione attiva degli operatori alla gestione delle risorse ittiche, quindi al potenziamento delle capacità degli attori collettivi ed infine alla promozione delle opportunità di crescita professionale del settore; la componente partecipativa dei piccoli pescatori è stata incentivata in modo ampio in termini di gestione delle risorse e talora è stata assicurata attraverso il pieno coinvolgimento degli operatori nell'ambito di organismi di natura consultiva creati negli apparati istituzionali nazionali competenti.

Un secondo modello di monitoraggio, eventualmente adottabile per

¹⁶ Vedi FAO, *Improving our knowledge on small-scale fisheries: data needs and methodologies*. Workshop proceedings 27–29 June 2017 FAO, Rome, Italy, 2017; FAO (Nicole Franz ed.), *Exploring Sustainable Development Goal 14.b and its Proposed Indicator 14.b.1*. Workshop proceedings 28–29 November 2017, 2018.

la valutazione del progressivo conseguimento dell'SDG 14.b è rintracciabile nello studio pubblicato nel 2012 dalla Banca Mondiale, insieme alla FAO e al *WorldFish Center*, intitolato *Hidden harvest: the global contribution of capture fisheries*¹⁷. La metodologia utilizzata per stimare il volume delle attività di piccola pesca e di pesca ordinaria a livello globale risponde ad una esigenza analitica multidisciplinare, la quale contempla parametri di natura economica, sociale ed ambientale per misurare l'impatto diretto ed indiretto di dette attività in termini di prodotto nazionale lordo, sicurezza alimentare, benessere delle comunità locali. In particolare lo studio focalizza l'attenzione sulla dimensione dell'attività e sulla conduzione della stessa nelle zone costiere o interne dello Stato esaminando: la componente professionale, ovvero il numero di operatori impiegati (uomini e donne); la produzione e l'utilizzo delle risorse ittiche a partire dal volume annuale delle catture (quantità e valore) alla quantità di calorie del prodotto, alla percentuale di catture destinate al consumo delle comunità locali; l'efficienza dell'attività di piccola pesca, in termini di cattura da parte del singolo operatore, di utilizzo del carburante, di produzione di rifiuti. Nel complesso i risultati presentati nello studio testimoniano la generale difficoltà di reperimento dei dati, unita ad un'ampia divergenza delle situazioni-paese nelle aree regionali indagate, e ciò ha influito sulla opportunità, anche in relazione al nuovo contesto cooperativo rappresentato dall'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e dall'SDG 14, di avviare una indagine aggiornata e più completa sotto il profilo della metodologia d'analisi del dato disaggregato per quanto concerne le attività di piccola pesca.

Un simile esercizio potrebbe essere configurato innanzitutto rispetto alla molteplicità delle fonti dalle quali scaturiscono dati ed informazioni utili: non soltanto quelle di carattere istituzionale ma anche di natura non governativa, rilevanti sul piano sia nazionale che locale; la metodologia poi dovrebbe ispirarsi ad un approccio di matrice multidisciplinare, adattato per una lavorazione disaggregata dei dati riguardanti variabili quali, ad esempio, la produzione e l'utilizzo della risorsa ittica, l'impiego e la crescita professionale dell'operatore, l'efficienza del settore in termini di crescita economica e commerciale, l'impatto am-

¹⁷ Vedi World Bank, *Hidden harvest : the global contribution of capture fisheries*, Report n. 66469, 2012, <http://documents.worldbank.org/curated/en/515701468152718292/pdf/664690ESW0P1210120HiddenHarvest0web.pdf>.

bientale delle attività di piccola pesca, la sicurezza alimentare ed il livello nutritivo del prodotto ittico, l'apparato istituzionale e gestionale del comparto. Se si volesse approntare una metodologia ulteriormente dettagliata sotto il profilo tecnico, muovendo dall'esistente – nel caso di specie dai contenuti analitici dello studio sopra menzionato – sarebbe rilevante lavorare sulla tipologia di naviglio utilizzato per le attività di piccola pesca in relazione, ad esempio, alle caratteristiche di motorizzazione e di allestimento delle attrezzature per la conservazione della risorsa ittica, al personale a bordo e alle modalità d'impiego dello stesso, alla localizzazione dell'attività rispetto alla zona costiera di pertinenza, al tetto ed al volume medio delle catture, alle modalità di gestione delle attività di piccola pesca nel contesto economico di riferimento.

Nel quadro della FAO un esercizio preliminare è stato avviato a questo scopo in occasione di un Seminario tenutosi nel novembre 2017 per discutere in merito alla rilevanza dell'SDG 14 e alla declinazione del sub-obiettivo b. in relazione alle modalità di monitoraggio e di valutazione del suo conseguimento. In questa sede sono emersi alcuni risultati interessanti. Innanzitutto è stata rilevata l'importanza di identificare delle fonti valide ed utili per stimare il volume e l'impatto economico, sociale ed ambientale delle attività di piccola pesca, distinte in prevalenza tra istituzionali e non; si è sottolineata la necessità di approntare meccanismi di partecipazione e confronto sistematico per la raccolta di dati e la compilazione di contributi nazionali da trasmettere alle istanze intergovernative internazionali; si è ribadito che la metodologia di raccolta dati implica una ampia conoscenza del tema e dunque lo sviluppo di capacità di ricerca ed indagine multi-settoriale, anche con il supporto dei competenti organismi internazionali e regionali; in ultimo è stata richiamata la possibilità di misurare il conseguimento dell'SDG 14 attraverso l'attuazione delle Linee guida volontarie per il sostegno alla piccola pesca. Al contempo, impostando un'azione di informazione e di sensibilizzazione sull'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile e sull'SDG 14, condizione imprescindibile per assicurare la conoscenza e lo scambio di dati e buone pratiche per una trasmissione completa del suo conseguimento a livello nazionale, è stato evidenziato quanto sia importante identificare il fenomeno piccola pesca in modo circoscritto per una sua definizione, determinarne la *baseline* per la raccolta dei dati principali e la conduzione di studi ed analisi sistematiche, incentivare la partecipazione diretta degli operatori nella determinazione delle modalità di accesso al mercato e del corretto utilizzo della risorsa ittica, assicurare agli

stessi operatori una adeguata assistenza tecnica e finanziaria quale parte di una programmazione strategica di medio e lungo periodo.

2. La connotazione regionale della piccola pesca: nozioni generali e prospettive di sviluppo nel sistema europeo e nel contesto geografico mediterraneo

a. Il quadro normativo europeo

La disciplina della politica della pesca nel quadro del diritto dell'Unione europea è attualmente introdotta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) agli artt. 38 e 39¹⁸.

Muovendo dall'asserzione che sia compito dell'Unione definire ed attuare una politica comune dell'agricoltura e della pesca (art. 38, paragrafo 1) ed atteso che "Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli" (art. 38, paragrafo 2), si precisa che nella definizione di 'prodotti agricoli' – "come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti" – si includano anche quelli della pesca: "l'uso del termine 'agricolo' si intend[e] applicabil[e] anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore" (art. 38, paragrafo 2). In questa accezione, dunque, la nozione è stata ampliata rispetto al pregresso diritto primario per rispondere in modo più adeguato agli obiettivi propri della politica in parola da parte del sistema dell'Unione e degli Stati membri.

Nel successivo art. 39 si dispone in merito agli obiettivi più generali propri della politica agricola comune ed ai criteri che ispirano la progressiva costruzione normativa secondaria dipesi dalle caratteristiche tipiche dell'attività agricola, dall'inserimento di opportuni adattamenti e dalla rilevanza economica del settore agricolo in Europa. Anche questa disposizione può essere letta in termini estensivi se è vero che l'incremento produttivo e lo sviluppo razionale del comparto pesca sono del tutto equiparabili al sistema agricolo, se è importante garantire un più adeguato tenore di vita alla popolazione costituita dagli operatori

¹⁸ Vedi Versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, Gazzetta ufficiale n. C 326 del 26/10/2012 pag. 0001 – 0390, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>.

del mare ed un miglioramento del loro reddito individuale, se è necessario al contempo stabilizzare i mercati, garantire approvvigionamenti sicuri ed assicurare la disponibilità del prodotto ittico a prezzi ragionevoli.

La formale equiparazione tra politica agricola e politica della pesca ha permesso di avviare un processo di riforma del settore completato, in una prima fase, nel 2002, in una prospettiva volta a garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche in modo efficiente, economicamente vantaggioso e competitivo nonché sostenibile dal punto di vista ambientale nel lungo termine. In questa lettura si rende opportuno richiamare la competenza dell'Unione sancita nell'art. 3, paragrafo 1 d) del TFUE rappresentata dalla conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca. Un secondo passaggio di riforma è stato promosso all'indomani della presentazione del Libro verde della Commissione europea del 2009¹⁹, frutto di un lavoro di compilazione basato su un'ampia consultazione pubblica, seguito dall'adozione del Regolamento (UE) n. 1380/2013 che disciplina la nuova politica comune della pesca, del Regolamento (UE) n. 1379/2013 teso ad amministrare l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, e del Regolamento (UE) n. 508/2014 che dispone per la creazione del nuovo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP)²⁰.

¹⁹ Vedi Commissione europea, Libro Verde. Riforma della politica comune della pesca, COM(2009)163def, 22 aprile 2009, <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/IT/1-2009-163-IT-F1-1.Pdf>. In dottrina cfr. O. GUYADER, P. BERTHOU, C. KOUTSIKOPOULOS, F. ALBAN, S. DEMANCHE, M.B. GASPAR, R. ESCHBAUM, E. FAHY, O. TULLY, L. REYNAL, O. CURTIL, *Small scale fisheries in Europe: A comparative analysis based on a selection of case studies*, in *Fisheries Research*, 2013, vol. 140, p. 1 ss.

²⁰ Vedi, rispettivamente: Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio, L 354/22 del 28 dicembre 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=celex%3A32013R1380>; Regolamento (UE) n. 1379/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013 relativo all'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, recante modifica ai regolamenti (CE) n. 1184/2006 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga il regolamento (CE) n. 104/2000 del Consiglio, L 354/1 del 28 dicembre 2013, <https://eur-lex.europa.eu/legal->

Nella lettura degli obiettivi primari della nuova politica comune della pesca, così come delineata nel Regolamento (UE) n. 1380/2013, è possibile rinvenire alcuni elementi che riguardano direttamente le attività di piccola pesca e di pesca artigianale: la conduzione di attività di sfruttamento razionale e responsabile della risorsa ittica, la definizione di condizioni di accesso equo alle acque e alle risorse ittiche ivi contenute, la garanzia di condizioni economiche e sociali idonee per gli operatori e funzionali ad un incremento del reddito, la crescita della produttività attraverso maggiori investimenti in tecnologia ed efficienza, il perseguimento di condizioni di stabilità del mercato ittico, il controllo delle attività di pesca ai fini della preservazione della risorsa ittica.

A partire dai paragrafi introduttivi del Regolamento in esame, infatti, si sottolinea che “La PCP dovrebbe garantire che le attività di pesca e di acquacoltura contribuiscano alla sostenibilità a lungo termine sotto il profilo ambientale, economico e sociale”: ciò si traduce, ad esempio, nella programmazione e gestione pluriennale delle attività di pesca in base alle categorie di risorse ittiche ed ai relativi ecosistemi di pertinenza, o alla determinazione del rendimento massimo sostenibile per tutte le attività di pesca – su piccola e larga scala – e del livello massimo di catture per *stock*, o ancora alla disciplina del divieto di rigetto da introdursi gradualmente entro il 2019.

Sempre nella sezione preambolare si aggiunge che “la PCP dovrebbe contribuire a un aumento della produttività, a un equo tenore di vita per il settore della pesca, compresa la pesca su piccola scala, e alla stabilità dei mercati, nonché dovrebbe garantire la disponibilità delle risorse alimentari e la fornitura di tali risorse ai consumatori a prezzi ragionevoli”. A questo fine, ai sensi dell’art. 20 del Regolamento n. 1380/2013, ogni “Stato membro può adottare misure non discriminatorie per la conservazione e la gestione degli stock ittici e per la salvaguardia o il miglioramento dello stato di conservazione degli ecosistemi marini nella zona delle 12 miglia nautiche dalle proprie linee di base, purché l’Unione non abbia adottato misure di conservazione e di gestione spe-

content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1379; Regolamento (UE) n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, relativo al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e che abroga i regolamenti (CE) n. 2328/2003, (CE) n. 861/2006, (CE) n. 1198/2006 e (CE) n. 791/2007 del Consiglio e il regolamento (UE) n. 1255/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, L 149/1 del 20 maggio 2014, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0508>.

cificamente per questa zona o che affrontino specificamente il problema individuato dallo Stato membro interessato”. Ne discende, soprattutto per la determinazione della capacità della flotta nazionale, l’assunzione di un ruolo del tutto rilevante della componente della piccola pesca e della pesca artigianale giacché, in previsione dell’ampliamento della zona esclusiva di 12 miglia nautiche per le flotte tradizionali fino al 2022, il peso specifico dei piccoli navigli sia proporzionalmente rafforzato anche in ragione dei due principali benefici che ne discendono: l’alto impiego di operatori e il basso impatto ambientale dell’attività in parola. In questo senso ben si comprende il passaggio preambolare del Regolamento nel quale si afferma che: “Le norme esistenti che limitano l’accesso alle risorse comprese nella zona delle 12 miglia nautiche degli Stati membri hanno funzionato in maniera soddisfacente, apportando benefici sul piano della conservazione attraverso la limitazione dello sforzo di pesca nelle acque unionali maggiormente sensibili. Tali norme hanno inoltre preservato le attività di pesca tradizionali da cui in larga misura dipende lo sviluppo sociale ed economico di alcune comunità costiere. È pertanto opportuno che tali norme continuino ad essere applicate. Gli Stati membri dovrebbero adoperarsi per concedere un accesso preferenziale ai pescatori che svolgono attività di pesca su piccola scala, artigianale o costiera”.

Anche il Regolamento (UE) n. 508/2014, inerente la nuova configurazione del Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca ed il relativo Programma operativo 2014/2020, richiama espressamente le attività di pesca artigianale: l’art. 3, paragrafo 14, le definisce quali attività di pesca “praticata da pescherecci di lunghezza fuori tutto inferiore a 12 metri che non utilizzano gli attrezzi da pesca trainati ex tabella 3-allegato I del Regolamento n. 26/2004”, ed il successivo art. 18 dispone che “negli Stati membri nei quali oltre 1000 pescherecci possono essere considerati pescherecci adibiti alla pesca costiera artigianale, un piano d’azione per lo sviluppo, la competitività e la sostenibilità della pesca costiera artigianale”, ulteriormente descritto nell’Allegato 7. In altre parole si fa stato della peculiarità dell’attività di pesca artigianale, delle caratteristiche inerenti la preservazione della conoscenza e delle tecniche tradizionali, del basso impatto ambientale e delle difficoltà di accesso e di inserimento nel più ampio mercato del prodotto ittico e si provvede per una incentivazione mirata attraverso l’utilizzo del Fondo FEAMP non soltanto, in via generale, per sostenere la pesca su piccola scala e gli operatori locali ma anche per promuovere percorsi virtuosi di diversifi-

cazione economica, di occupazione e di miglioramento delle condizioni di benessere, di investimento innovativo sulla componentistica dei navigli e sulle attrezzature in utilizzo, di trasformazione e di commercializzazione del prodotto ittico preservandone la quantità e la qualità.

Come già rilevato nel quadro sistemico internazionale, anche nell'area regionale europea la dimensione delle attività di piccola pesca e di pesca artigianale non è facilmente quantificabile.

Senza alcun dubbio il potenziale in termini di volume produttivo e di percentuale di impiego degli operatori del settore rappresenta un elemento di forza che l'apparato normativo derivato ha messo in luce, disciplinandone le caratteristiche peculiari al fine di renderlo maggiormente incisivo rispetto alle ordinarie attività di pesca.

Sotto il primo profilo, è evidente che la produzione ittica nel settore della piccola pesca sia contraddistinta da elevata qualità e sia distribuita prevalentemente sul piano locale: essa viene condotta da navigli di piccole dimensioni nelle zone costiere ed implica spese di gestione e di manutenzione piuttosto contenute, che tuttavia vanno adeguatamente supportate in termini finanziari. L'elemento correlato alla identificazione dell'operatore ed al suo impiego professionale non è altrettanto dimensionabile e sovente si richiamano dati inerenti la sua connotazione collettiva, ovvero la creazione di organismi cooperativi che agiscono al fine di promuovere processi di produzione e di distribuzione del prodotto condividendo impegno, costi e vantaggi economici.

A tutto ciò, nel tentativo di inquadrare le attività in parola, si aggiunge che sussistono punti di forza e di debolezza in funzione della incentivazione della piccola pesca e della pesca artigianale nel quadro europeo.

Tra i primi incide la richiesta del consumatore per un prodotto ittico fresco e di alta qualità, che risponda agli standard di sicurezza alimentare ed ai parametri nutrizionali diffusi, insieme al rispetto delle conoscenze e delle tradizioni nella conduzione dell'attività di pesca, il quale potrebbe e dovrebbe essere trasferito anche alle nuove generazioni e comunque incentivato in una connotazione co-gestionale. D'altra parte è auspicabile promuovere l'adozione di meccanismi di certificazione – cosa che già accade per alcuni prodotti nel settore dell'acquacoltura – che poggi proprio sugli elementi ora richiamati, come anche sensibilizzare l'opinione pubblica ed i consumatori, reali e potenziali, sulla qualità del prodotto ittico della piccola pesca e della pesca artigianale.

Tra i punti di debolezza dell'attività in parola si rinvergono la

estrema variabilità della professione, prevalentemente condotta a titolo individuale e non sempre tradotta in concreti e regolari vantaggi economici, e la forte concorrenzialità di altri operatori nel mercato ittico per rispondere ad una richiesta omogenea del consumatore che danneggia il prodotto ittico fresco e di alta qualità del piccolo pescatore. Per far fronte a tali criticità il sistema europeo, nel quadro delle iniziative di portata nazionale incluse nella programmazione del FEAMP, ha ritenuto importante agevolare azioni di natura sia pubblica che privata di matrice locale che mirano a stabilire un rapporto diretto e fiduciario tra produttore e consumatore, comprimendo i passaggi intermedi della filiera di distribuzione e producendo un impatto positivo sull'andamento dell'economia della comunità di riferimento, sulla preservazione ambientale della risorsa ittica – attraverso un più attento uso delle tecnologie – e sulla eventualità di correlare le attività di piccola pesca e di pesca artigianale alla valorizzazione del patrimonio blu locale, in una ottica anche turistica.

b. *La dimensione regionale mediterranea: il dibattito sulla piccola pesca nell'ambito della Commissione Generale della Pesca nel Mediterraneo dell'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO-GFCM)*

Sempre nell'area geografica europea, sebbene nuovamente nel sistema intergovernativo internazionale rappresentato dalla FAO, la Commissione Generale della Pesca nel Mediterraneo (*General Fisheries Commission for the Mediterranean* – GFCM) sin dal 1952, anno della sua istituzione come Consiglio, e dal 1997 in quanto Commissione, si occupa di garantire la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse ittiche sul piano biologico, sociale, economico ed ambientale, come anche di promuovere lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura nel contesto del Mar Mediterraneo e del Mar Nero.

Nella conduzione delle sue attività, per il tramite di alcuni Comitati di natura tecnica (quali, ad esempio, lo *Scientific Advisory Committee on Fisheries* – SAC, lo *Scientific Advisory Committee on Aquaculture* – CAQ, il *Compliance Committee* – CoC ed il *Committee of Administration and Finance* – CAF), la GFCM adotta raccomandazioni mirate alle migliori modalità per la conservazione e la gestione della risorsa ittica, in riferimento tra l'altro alla regolamentazione delle zone di pesca ed alle metodologie di cattura.

In merito alle attività di piccola pesca e di pesca artigianale il tema è stato introdotto nel primo Seminario Regionale organizzato dal 27 al 30 novembre 2013 a Malta, che ha visto la partecipazione di molteplici attori istituzionali e non, nazionali, sub-regionali e regionali coinvolti per la definizione preliminare di un programma di interventi funzionale al rafforzamento della cooperazione tra operatori del settore.

In un momento successivo l'argomento è stato affrontato in dettaglio in occasione dei lavori della Conferenza Regionale appositamente convocata, in coordinamento con la FAO, ad Algeri dal 7 al 9 marzo 2016, per discutere delle condizioni attuali e delle prospettive future di tali attività nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero.

Partendo dalla comune necessità, richiamata dai partecipanti e soprattutto dagli operatori del comparto in esame, di sviluppare la condivisione di conoscenze e lo scambio di esperienze e buone pratiche in materia, nella Conferenza è stata promossa l'iniziativa volta alla creazione di una piattaforma di matrice regionale per la cooperazione progettuale tra tutti gli attori interessati. Se, infatti, è vero che la flotta presente nelle aree geografiche in cui la GFCM opera è costituita per circa l'80% da navigli di piccole dimensioni, sui quali si utilizzano molteplici tecniche di pesca e oltre ben 50 tipologie di attrezzi per la cattura di diverse specie ittiche, sinora il fenomeno è stato sottodimensionato in relazione al suo potenziale economico. Ciò ha determinato notevoli criticità per gli stessi piccoli pescatori, privi di adeguate misure di assistenza e di sicurezza sociale ed esclusi da ogni forma di partecipazione attiva ai dibattiti e ai processi decisionali nazionali condotti sul tema.

Nel documento conclusivo della Conferenza, il c.d. *Malta Commitment*, i partecipanti hanno espresso la propria volontà ed impegno per l'istituzione di una *Task Force* competente per l'attuazione delle Linee guida volontarie della FAO per garantire la pesca sostenibile nel quadro della sicurezza alimentare e del contrasto alla povertà nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, la promozione di progetti regionali legati alla dimensione della piccola pesca e la valorizzazione di queste attività nelle aree marine protette, ed in ultimo la prosecuzione del dibattito in occasione di una seconda Conferenza regionale, calendarizzata per il settembre 2018.

Indubbiamente il principale risultato della Conferenza, anch'esso formulato quale impegno nel *Malta Commitment*, è stata la compilazione ed adozione di una strategia di medio termine finalizzata a sostenere

le opportunità e la produzione derivante dalle attività di piccola pesca in favore delle comunità locali di riferimento²¹.

Il documento, che copre il triennio 2017-2020, muove dalla considerazione che il patrimonio ittico del Mar Mediterraneo e del Mar Nero diminuisce progressivamente in quantità e qualità e che è quanto mai necessario approntare appositi interventi e misure specifiche per affrontare tale criticità nella sua dimensione regionale.

La formulazione di cinque principi guida (conoscenza tecnica e scientifica; raccolta, analisi e condivisione di dati in modo obiettivo e trasparente; azione di breve termine; partecipazione e cooperazione degli attori interessati; flessibilità ed adattabilità del processo di analisi e diffusione dei risultati) è la preconditione per il conseguimento di cinque obiettivi primari: lo stretto raccordo tra analisi scientifica e procedure decisionali per agevolare le attività di pesca in termini economici, sociali ed ambientali; il contrasto alla pesca illegale, non documentata e non regolamentata, rispetto al quale sussistono già dei percorsi sub-regionali avviati che tuttavia necessitano di ulteriore regolamentazione di natura legislativa, ispettiva, di monitoraggio, controllo e sorveglianza delle attività di pesca; la mitigazione dell'impatto mutuo e negativo tra ecosistema marino, ambiente e risorsa ittica mediante programmi di monitoraggio delle catture e di miglioramento delle condizioni ambientali di specie ittiche in pericolo; il potenziamento degli apparati nazionali di gestione delle risorse ittiche ed, al contempo, il rafforzamento dei meccanismi di cooperazione regionale ed internazionale.

Tra gli obiettivi della Strategia di medio termine è stato incluso il sostegno per assicurare adeguate condizioni di benessere delle comunità costiere promuovendo la piccola pesca sostenibile.

Esso potrà essere assicurato innanzitutto se si provvederà ad una ampia raccolta di dati ed informazioni inerenti l'impatto della piccola pesca sulle risorse ittiche e sulle attività poste in essere dalle comunità costiere dedite alla piccola pesca. Sarà dunque fondamentale avviare un'analisi regionale, nella quale le metodologie della piccola pesca siano

²¹ Vedi General Fisheries Commission for the Mediterranean (GFCM), Mid-term strategy (2017–2020) towards the sustainability of Mediterranean and Black Sea fisheries, https://gfcmlib.org/Shared%20Documents/.%20Preparation%20Strategy/GFCM_Mid-termStrategyFisheries_2017-2020_e.pdf?slrid=179b7e9e-a06a-6000-fc27-1064add7bebd.

categorizzate e le attività stesse siano esaminate in un'ottica integrata, ovvero economica, sociale ed ambientale. Una particolare attenzione è stata rivolta alla possibile interazione tra tipologie di attività, con particolare riferimento alla relazione tra piccola pesca e pesca sportiva. Altro sub-obiettivo è costituito dall'opportunità di incoraggiare l'attuazione, nelle aree sub-regionali di competenza della GFCM, delle Linee guida volontarie della FAO per il sostegno alla piccola pesca; in questa prospettiva l'assistenza tecnica della Commissione è mirata ad agevolare la compilazione di piani d'azione nazionali sul tema e potrà essere ulteriormente potenziata attraverso la creazione di una piattaforma regionale per facilitare il dialogo tra gli operatori individuali e collettivi del settore. Uno dei sub-obiettivi introdotto nella Strategia di medio termine è stato già conseguito: si tratta della istituzione ed attivazione di un Gruppo di Lavoro sulla piccola pesca e sulla pesca sportiva, convocato in prima sessione il 12-13 settembre 2017 alla FAO con il fine di valutare i progressi raggiunti in via preliminare nell'esecuzione della Strategia e di considerare l'adozione di possibili correttivi per l'analisi regionale sulle attività di piccola pesca in essere nel Mar Mediterraneo e nel Mar Nero, ivi inclusi possibili indicatori di monitoraggio e di misurazione. Il Gruppo di lavoro ha ritenuto importante fornire il suo contributo anche in funzione dell'attuazione delle summenzionate Linee guida volontarie della FAO da parte degli organismi competenti. Si è optato poi per la creazione di un ulteriore e complementare Gruppo di lavoro con il mandato di indagine ed analisi focalizzato sulla pesca sportiva.

L'attività è stata completata da un importante esercizio oggetto di dibattito nella seconda Conferenza regionale convocata per il 2018: la compilazione di un piano di gestione regionale sulle attività di piccola pesca (*Regional Plan of Action for Small-Scale Fisheries in the Mediterranean and the Black Sea – RPOA-SSF*).

Corredato da una Dichiarazione politica, nella quale i partecipanti e firmatari si impegnano per la conduzione di una serie di azioni per il decennio 2018-2028, il documento si articola sviluppando alcuni temi di particolare importanza per la materia della piccola pesca nelle aree regionali considerate²²: la promozione della ricerca scientifica, la raccolta dati, l'adozione di apposite misure programmatiche, finanziarie, tec-

²² Vedi GFCM, *Regional Plan of Action for Small-Scale Fisheries in the Mediterranean and the Black Sea (RPOA-SSF)*, <http://www.fao.org/gfcm/meetings/ssf2018/rpoassf>.

nologiche per la migliore gestione delle attività di piccola pesca, la valorizzazione della catena di produzione e di distribuzione della risorsa ittica in termini cooperativi e certificativi del prodotto, il ruolo attivo e partecipativo dei piccoli pescatori nella pianificazione ed attuazione degli impegni programmatici, la incentivazione delle conoscenze e delle capacità professionali, la valorizzazione della professione legata alle attività di piccola pesca, la dimensione di genere, le interrelazioni tra piccola pesca, clima ed ambiente.

3. La piccola pesca in Italia: dimensione del fenomeno e previsioni programmatiche-operative

Nel contesto nazionale il tema della piccola pesca è stato oggetto di un intervento complesso, rilevante sotto il profilo programmatico e legislativo.

Dal primo punto di vista è opportuno richiamare i contenuti del Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura per il triennio 2017-2019, adottato con decreto del 28 dicembre 2016²³. In esso, richiamandosi espressamente la disciplina della politica comune della pesca così come riformata tra il 2013 ed il 2014, si è focalizzata l'attenzione sul tema in parola muovendo dall'assunto che "La piccola pesca costiera rappresenta un comparto a sé stante al quale corrisponderanno specifiche politiche di settore": dunque "Tale comparto sarà distinto tra pesca artigianale ad alta valenza sociale e imprese di piccola pesca attive sul mercato, operative su specie target stagionalmente variabili". Inoltre le attività di piccola pesca sono state localizzate in modo preciso ovvero "[...] nell'area marina compresa tra 0 e 6 miglia dalla costa, che riguarda un alto numero di specie ittiche e che viene operata da una flotta con una ampia varietà di strumenti di cattura; [...]".

La componente programmatica è stata completata in tempi più recenti da un apposito decreto ministeriale del 7 dicembre 2016 dedicato alla disciplina della piccola pesca e della piccola pesca artigianale²⁴. La connotazione delle attività in parola, così come definita all'art. 1 del

²³ Si veda <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11003>.

²⁴ Si veda <https://www.politicheagricole.it/flex/cm/pages/ServeBLOB.php/L/IT/IDPagina/11396>.

provvedimento, ovvero “la pesca praticata da unità di lunghezza fuori tutto inferiore ai 12 metri, abilitate all’esercizio della pesca costiera locale (entro le 12 miglia dalla costa)” mediante sistemi ed attrezzi appositamente indicati andrà incentivata attraverso la creazione di consorzi di gestione (art. 2), la cui composizione e mandato devono rispondere a ben determinati parametri per la conduzione di attività di pesca entro le 6 miglia dalla costa: il raggiungimento di una percentuale pari almeno al 75% dei soci che operano nel settore di riferimento con gli attrezzi indicati, la compresenza di obblighi statutari per la gestione e la tutela delle risorse ittiche, l’auto-amministrazione finanziaria, la creazione di infrastrutture a terra a sostegno dell’attività di pesca, la valorizzazione della qualità del prodotto, la promozione di iniziative di formazione e di qualificazione professionale degli operatori, la collaborazione con le autorità e gli enti di ricerca per la conduzione di studi e ricerche sull’ambiente marino. Per i nuovi consorzi o per quelli già in essere – che dovranno essere ricostituiti in conformità al decreto in esame – sarà essenziale la ricezione di una approvazione formale da parte della Direzione generale della pesca marittima e dell’acquacoltura del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. In altre parole spetta al consorzio di gestione la raccolta di dati sulle risorse ittiche – da condursi attraverso un ente scientifico e di ricerca riconosciuto dal predetto Ministero – e la comunicazione sia preventiva sia consuntiva delle attività di gestione e tutela con cadenza annuale; è attribuita al consorzio anche la facoltà di proporre misure tecniche adottabili nell’area di attività, corredate dal parere tecnico del predetto ente scientifico e di ricerca, ed inerenti: “a) i periodi [ed i limiti] per le catture; b) i limiti spaziali e temporali per l’utilizzo degli attrezzi consentiti; c) la regolarizzazione degli accessi alle zone di pesca; d) la previsione di ulteriori punti di sbarco rispetto a quelli esistenti; e) costituzione di aree riservate al ripopolamento; f) la possibilità di stabilire, per le specie ittiche di interesse, taglie minime maggiori di quelle previste dalla normativa vigente; g) l’adozione di misure per la riduzione delle catture accessorie e degli scarti; h) il monitoraggio delle risorse prima e dopo l’adozione delle misure; i) l’informazione e la sensibilizzazione degli operatori della filiera” (art. 3). Nel caso in cui tali misure siano approvate dal Ministero, entro 30 giorni dal ricevimento della proposta, esse divengono obbligatorie per tutti gli operatori di piccola pesca e di pesca artigianale.

La necessità di compilare un’apposita disciplina nella materia in parola è dipesa in via principale – come già rilevato nella dimensione eu-

ropea – dall’ampia percentuale di attività nazionali condotte da piccoli navigli, dotati di appositi attrezzi, tali da incidere, come riportato nel citato Programma nazionale triennale della pesca e dell’acquacoltura per il triennio 2017-2019, per il 71.15% dell’intera flotta italiana sebbene, “le ridotte dimensioni del segmento determinano una bassa rappresentanza in termini di tonnellaggio, pari al 14,14%, che sale al 30,20% in termini di potenza motore”. In effetti, ben oltre le caratteristiche-tipo ora richiamate, la piccola pesca si presenta particolarmente adattabile alle esigenze di natura economica ed ambientale in termini di adozione di correttivi alle misure standard di gestione ed il suo potenziale può essere ulteriormente incentivato attraverso opportuni investimenti in personale e tecnologie. La soluzione consorziale si rivela uno strumento di grande utilità per la condivisione dei costi e per il miglioramento delle metodologie in funzione della conservazione della risorsa ittica e della qualità del prodotto. Le criticità ancora presenti nel settore potranno e dovranno essere affrontate rafforzando le potenzialità delle attività di piccola pesca e di pesca artigianale in modo tale da rendere la gestione delle risorse ittiche sufficientemente equilibrata nella sua articolata componente d’impatto economico, sociale ed ambientale.