

La dimensione ambientale nell'attività di pesca marittima

a cura di Cristian ROVITO

Sottufficiale del Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera -

Introduzione.

Italia . . . paese di santi, poeti e navigatori . . . Affermazione certamente breve ma tutt'altro che sconosciuta agli utenti che ci seguono numerosi su queste pagine, espressiva della nostra storia, delle nostre tradizioni e della nostra cultura marinara. Vale a descrivere ciò che noi italiani siamo stati in un passato mai antiquato, quello che siamo in un presente mai ineludibile e ciò che saremo in un futuro sempre da protagonisti, ricco di sfide importanti ed entusiasmanti.

Una grande tradizione culinaria legata al mare ed alle specie ittiche, nella quale si amalgamano perfettamente in un connubio invidiatoci e conosciuto in tutto il mondo, passioni, fantasie, sapori e tradizioni popolari, ci "marchia" ormai da innumerevoli lustri. E ciò che costituisce indubbiamente un patrimonio inestimabile, è verosimilmente inimitabile per autenticità, autonomia e specifica professionalità.

Le attività di pesca s'inseriscono perfettamente in un quadro ambientale oramai ampiamente consolidatosi sia sotto il profilo giuridico, con tratti precipuamente salienti nelle politiche di sviluppo sostenibile e, quindi, di protezione, preservazione ed uso razionale delle risorse ad oggi ancora disponibili, sia sotto il profilo di "bene collettivo e di pubblico interesse".

Ci occupiamo in questo contributo di approfondire ed analizzare la "dimensione ambientale" della pesca marittima sotto una duplice veste.

La prima, riguarda la definizione di pesca marittima propedeutica all'analisi dei suoi caratteri prettamente "ambientali", rapportati alla politica dello sviluppo sostenibile e della politica comune della pesca (PCP – Politica Comune della pesca), riformata dagli organi comunitari nel 2002.

La seconda riguarda gli strumenti tecnico – operativi per così dire “passivi”, individuati attraverso i principi comunitari dell’Unione Europea, la Politica Comune della Pesca (Libro Verde 2001), le legislazioni internazionali, a carattere interregionale e nazionali.

Un’altra elaborazione interessa, invece, gli strumenti “attivi” legati alle attività di controllo operate sia a terra che a bordo delle unità da pesca, con tutto ciò che ne deriva per la conseguente applicazione delle legislazioni del diritto positivo punitivo e sanzionatorio (attività di polizia giudiziaria in senso ampio, comprensiva dell’accertamento e contestazione degli illeciti amministrativi e penali). Non trascuriamo altresì di approfondire i compiti assegnati alla neo – istituita “Agenzia Comunitaria per il controllo della pesca” (Reg. CE 768/2005 del 26/04/2005).

La politica comune della pesca.

A distanza ormai di quasi ben vent’anni dalla sua creazione, la Politica comune della pesca si trova oggi ad affrontare una sfida dal cui esito dipenderà il futuro dell’intero settore, non essendo riuscita a perseguire il fine iniziale preposti. Uno sfruttamento sostenibile delle risorse alieutiche è rimasto solo un miraggio sicché corre ora l’improcrastinabile emergenza di procedere ad una sua completa rivisitazione, partendo dall’imposizione di un’inversione di rotta attraverso l’eliminazione di quelle carenze di carattere biologico, economico e politico che l’hanno fino ad ora contraddistinta.

Il “limite biologico di sicurezza” è un parametro particolarmente importante ai fini di un’adeguata analisi tecnico – scientifica dello stato delle risorse ittiche presenti nei mari e negli oceani non solo di giurisdizione comunitaria.

Il principio della conservazione si sostanzia in primis nella disponibilità di percentuali piuttosto attendibili sui “limiti biologici”. Allo stato attuale, gli studi e le ricerche esperiti hanno dimostrato il superamento di tali vincoli per molte popolazioni ittiche. Infatti, sono troppo sfruttate o hanno percentuali troppo basse di pesci allo stato adulto.

I limiti di cattura troppo alti, incuranti delle proposizioni della Commissione, che le ha elaborate in forza dei pareri tecnico - scientifici all'uopo forniti, unitamente a programmi troppo poco ambiziosi, hanno favorito l'esaurimento delle risorse disponibili. Lo sfruttamento eccessivo è stato anche favorito da un'esecuzione assai poco rigorosa delle decisioni prese.

Il settore della pesca versa oggi in uno stato di inoppugnabile precarietà, con inevitabili riflessi non soltanto per la Comunità Europea, ma anche per tutte le popolazioni del globo. Il repentino aumento dei costi, la riduzione delle risorse di base ed il sovrainvestimento costituiscono le cause della fragilità economica che oggi più di ieri connota fortemente "l'intero settore della pesca". Ne deriva una scarsa redditività ed un calo costante dell'occupazione.

Un ultimo fattore determinante per il fallimento della politica comune della pesca è senza dubbio anche il fatto che a livello politico i soggetti direttamente interessati non si sentono sufficientemente coinvolti nella gestione della Politica Comune della pesca. Addirittura vi sono molti addetti ai lavori del settore che ritengono non ci siano le condizioni di parità per quanto attiene il rispetto delle norme ed il controllo della loro applicazione.

Accanto a questi aspetti negativi, è doveroso riconoscere i risultati che comunque gli organi comunitari sono riusciti a conseguire nei pregressi vent'anni. Sono stati di gran lunga contenuti tuttavia, i conflitti in mare. Si è riusciti a dare una stabilità al settore della pesca evitando il "totale esaurimento" degli stocks, fenomeno che, è bene sottolineare, in alcune regioni del mondo si è purtroppo già verificato, anche se in forma episodica.

Il principio secondo il quale una politica della pesca responsabile debba provvedere efficacemente alla conservazione, alla gestione ed allo sviluppo delle risorse acquatiche viventi, nel debito rispetto dell'ecosistema marino e della sua biodiversità, rappresenta la direttrice attorno alla quale ruotano e ruoteranno le future politiche del settore affinché le generazioni presenti e future possano continuare a beneficiare di una fonte vitale di cibo, di occupazione, di svago, di scambi e di benessere economico.

Accanto al principio appena descritto, l'Unione Europea ne costruisce altri ad hoc, prendendo come riferimento quelli che sono alla base della "Politica Agricola Comune (PAC), le cui finalità non sono dissimili da quelle della Politica Comune della Pesca:

- ✓ incremento della produttività dell'attività di pesca e dell'acquacoltura attraverso lo sviluppo del progresso tecnico, assicurando lo sviluppo nazionale della produzione ittica come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;
- ✓ assicurare un tenore di vita equo alla popolazione del settore peschereccio, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale;
- ✓ stabilizzare i mercati;
- ✓ garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;
- ✓ assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori;
- ✓ garantire il rispetto del principio della non discriminazione.

Il principio di precauzione sancito dall'art. 174 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea, postulato con l'art. 6, fa sì che le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente debbano essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche comunitarie per il settore ittico, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile.

La tutela dei consumatori (art. 153) e gli obiettivi relativi alla coesione economica (art. 159) rappresentano gli altri tasselli di riferimento della legislazione attuativa della PAC. Infine, non tralasciamo di sottolineare che a norma dell'art. 2 del Reg. CE 3760/92 del Consiglio, che istituisce un regime comunitario della pesca e dell'acquacoltura, per quanto concerne le attività di sfruttamento, la PCP si prefigge l'obiettivo generale di proteggere e conservare le risorse acquatiche marine viventi disponibili e accessibili, nonché di assicurarne lo sfruttamento razionale e responsabile, su base sostenibile, in condizioni economiche e sociali appropriate per tale settore, tenendo conto delle relative implicazioni per l'ecosistema marino e tenendo presenti soprattutto le esigenze dei produttori e dei consumatori (in questa direzione operano il Reg. Ce 2065/01, il D.M. 27/03/2002, etc).

Gli attuali intenti della Politica Comune della pesca possiamo così riassumerli:

- ✓ assicurare la conservazione di popolazioni ittiche sempre più fragili, promuovendo nel contempo la prosecuzione delle attività di pesca;
- ✓ ammodernare i mezzi di produzione limitando però lo sforzo di pesca;
- ✓ assicurare la corretta attuazione delle misure di conservazione lasciando però agli Stati membri ogni responsabilità in materia di controllo e di sanzioni;
- ✓ mantenere l'occupazione riducendo però la capacità della flotta;
- ✓ assicurare un reddito decente ai pescatori anche se l'autoapprovvigionamento della Comunità in prodotti della pesca è in diminuzione e il mercato comunitario con il passare degli anni dipende sempre più massicciamente dalle importazioni (specie ittiche dei paesi asiatici, Cina su tutti!!!);
- ✓ acquisire diritti di pesca nelle acque di paesi terzi senza compromettere l'obiettivo di uno sfruttamento sostenibile delle risorse.

La dimensione ambientale della pesca marittima.

Qualche tempo fa, abbiamo dedicato un ampio contributo sull'importanza che la "pesca sostenibile" riveste nel grande alveo della tutela ambientale¹, sicché ci riproponiamo in questo contributo, di svilupparla in maniera molto più esaustiva ed approfondita, in considerazione anche dei sempre numerosi rinnovamenti giuridici operati dagli organi comunitari e nazionali.

Dai prodromi normativi vitalizzati dal legislatore nazionale nel lontano 1965, quando cioè le volontà politiche parlamentari ed istituzionali conversero nella direzione di creare una norma ad hoc per un settore in rapida ascesa economica, possiamo reperire le prime disposizioni in materia di pesca marittima, di cui alla Legge 23 luglio 1965, n. 963. Nel 1968 s'interveniva attraverso l'emanazione del D.P.R. n. 1639 quale regolamento per l'esecuzione della disciplina della pesca marittima in Italia. Pur essendo intervenute non trascurabili modifiche e/o integrazioni alla preesistente normativa, tra cui i D.Lgs 153/03, D.Lgs 154/04 e D.Lgs 100/05, è stata tutt'altro che abrogata la definizione giuridica di "pesca marittima" e la sua classificazione.

Sebbene l'intero corpus legis attualmente in vigore si presenti coacervo, per taluni aspetti complesso e talora disomogeneo e poco chiaro, in fase prettamente disciplinatoria, devesi sottolineare la sua grande flessibilità e settorialità per quanto attiene l'applicazione.

La "pesca marittima" è ogni attività diretta a catturare esemplari di specie il cui ambiente abituale o naturale di vita siano le acque rientranti nelle attribuzioni conferite da leggi e regolamenti al Ministero per le politiche agricole e forestali, indipendentemente dai mezzi adoperati e dal fine perseguito (art. 1 della Legge 963/65).

In tale ambito concettuale rientrano diverse categorie di "pesca", individuabili in relazione al fine perseguito (art. 7 del D.P.R. 1639/68):

- ✓ PESCA PROFESSIONALE;
- ✓ PESCA SCIENTIFICA;
- ✓ PESCA SPORTIVA;

La pesca professionale è certamente un'attività economica incentrata su un carattere prevalentemente produttivo, a differenza delle altre due tipologie di pesca ove prevale un carattere analitico – scientifico nella prima ed un carattere ludico – ricreativo nella seconda.

Tutte le attività di pesca hanno un impatto sugli ecosistemi, ma spesso non si conosce la gravità degli effetti prodotti o non si sa quanto tempo ci vorrà per neutralizzarli. Il degrado degli habitat conseguente alle attività di pesca suscita sempre maggiore preoccupazione sicché il prelievo di singoli individui dalle popolazioni naturali può anch'esso incidere e senza dubbio incide, sulla biodiversità e/o sul buon funzionamento degli ecosistemi, sia che i prelievi in questione siano tali da minacciare l'estinzione della specie, sia che ne provochino la scomparsa locale. E' perciò necessario trovare un' equilibrio ragionevole tra gli interessi dell'ambiente e quelli della pesca.

Da un lato, per la natura stessa dell'attività alieutica, se si vuole mantenere entro limiti accettabili la mortalità di specie prive di interesse commerciale per i pescatori, è necessario che alcune forme di pesca siano soggette a restrizioni. Dall'altro, la sostenibilità del settore della pesca è legata al buon funzionamento dell'ecosistema e delle specie che ne fanno parte.

E' impensabile infatti cercare di catturare il maggior numero di specie ittiche, eventualmente anche allo stadio giovanile, e poi sperare di mantenere sempre in vita la "specie ittica" sottoposta ad un vero e proprio depauperamento biologico.

L'insediamento della dimensione ambientale all'interno della politica comune della pesca, risulta essere ancora verosimilmente lontano dalle reali aspettative. La sovraccapacità delle flotte comunitarie si è tradotta in un conseguente sovrasfruttamento delle popolazioni bersaglio ed in una pressione eccessiva sulle altre specie e sugli habitat. "Se infatti dispongo di molte barche da pesca, automaticamente pesco di più ed inevitabilmente riduco a ritmo esponenziale le possibilità per le specie ittiche di riprodursi!!!"

I problemi ambientali non sono stati integrati in modo proattivo nella Politica comune della pesca, ancor più se si tiene in considerazione la scarsa conoscenza del funzionamento degli ecosistemi marini e gli effetti collaterali provocati dalla pesca.

Molti problemi dell'ambiente marino non sono dovuti solo alle attività alieutiche, sebbene anche la stessa pesca abbia risentito dei danni arrecati all'ambiente. L'inquinamento nuoce alla qualità del pesce che arriva sulle tavole dei consumatori europei. Le attività industriali o antropiche ed il cambiamento climatico hanno altresì contribuito al declino degli stocks o ancora alla rarefazione del pesce in alcune zone di mare.

E' opportuno ancora sottolineare che in molte zone i problemi ambientali possono essere il risultato di effetti combinati dovuti alla pesca e ad un'altra o altre attività. Si pensi, ad esempio, all'impatto del turismo e della pesca che possono insieme portare al degrado di habitat che non sarebbero mai stati danneggiati da soltanto una di queste attività. Intendiamo significare che le attività di pesca e le altre attività, in particolare quelle che si estrinsecano in prossimità della costa, devono essere gestite con coerenza. Il processo di "gestione integrata" della zona costiera (ICZM – integrated coastal zone management) prevede una serie di iniziative e strumenti volti a garantire il necessario coordinamento politico. Le restrizioni della pesca del cicereello nel Mar del Nord, volte a proteggere gli uccelli marini, ed il divieto delle reti da pesca derivanti, utile alla salvaguardia dei mammiferi marini, costituiscono esempi di soluzioni adottate secondo i criteri della "gestione integrata" sopra richiamata.

In una comunicazione dal titolo “Elementi di una strategia per l’integrazione delle esigenze connesse con la tutela dell’ambiente nella Politica comune della pesca”, la Commissione Europea ha indicato gli obiettivi ed i mezzi specifici da utilizzare per il raggiungimento dei fini sopra specificati. Gli elementi essenziali della strategia sono :

- ✓ adozione di un approccio ecosistemico in materia di gestione della pesca;
- ✓ presa in considerazione dei principi ambientali indicati nell’articolo 174 del Trattato;
- ✓ attuazione del “Piano d’azione sulla biodiversità per la pesca” e di altre iniziative specifiche, alcune delle quali sono state descritte nella comunicazione “Gestione alieutica e conservazione della natura in ambiente marino (COM. 1999/363).

La sorveglianza e il controllo.

Le attività di controllo espletate sulla pesca marittima nell’ambito comunitario risultano essere carenti in diversi punti: insufficienza delle attuali disposizioni a garantire pari condizioni in tutta l’Unione Europea; l’organizzazione risulta frammentaria, talché bisogna garantire un migliore coordinamento ed un uso ottimale delle risorse disponibili in materia; mancata attuazione di un efficace sistema per perseguire le infrazioni.

Sono molti a considerare insufficienti e discriminatorie le azioni di sorveglianza e controllo perpetrate in ambito comunitario. In tutti gli Stati membri i pescatori chiedono un sistema di controllo centralizzato e armonizzato a livello UE in grado di favorire degli interventi efficaci, a garanzia del principio di parità di trattamento dell’intera comunità peschereccia.

Benché non si possa sottacere sulla validità delle modifiche intervenute sul Reg. CE 2847/93, le proposte intese a rafforzare le norme comunitarie e ad accrescere i poteri degli ispettori comunitari non hanno ottenuto un veto positivo da parte degli Stati membri. Le sanzioni eventualmente irrogabili, non opportunamente armonizzate, ed i limitati poteri conferiti agli ispettori comunitari (un ispettore italiano non può eseguire un’ispezione in maniera del tutto indipendente ma deve conformarsi a delle specifiche direttive ispettive), riducono sensibilmente l’efficacia dell’intervento comunitario.

Non si è riusciti ad attuare un sistema efficace per perseguire gli illeciti, amministrativi e penali poiché l'eterogeneità dei sistemi giuridici fa sì che vi siano spesso disparità tra uno Stato membro e l'altro nel trattamento riservato alle infrazioni. E questo interessa tanto la procedura seguita nei singoli casi, quanto le sanzioni comminate ai trasgressori. Aggiungiamo altresì, che le inadempienze degli Stati membri non sono state perseguite dalla Commissione a causa dei limiti giuridici imposti dall'attuale sistema, sensibilmente connotato da un carattere frammentario dell'organizzazione delle attività di sorveglianza e di controllo. Anche l'impiego delle risorse disponibili non può dirsi essere stato ottimale ed alla Commissione non sono stati dati né i poteri, né tanto meno le risorse umane necessarie per far fronte alle impellenti esigenze del settore.

Prendendo atto degli inceppi del meccanismo di controllo in itinere sono in fase di elaborazione nuovi progetti legislativi in ambito UE volti da una lato, a creare un sistema coordinato di controllo (rete giudiziaria europea, sistema armonizzato per il controllo delle attività in mare anche in connessione con le altre attività marittime, principio del reciproco riconoscimento, etc) dall'altro, procedere, anche e soprattutto attraverso la riforma della PCP, ad un'armonizzazione degli ordinamenti giuridici degli Stati membri in linea con il "dettato costituzionale europeo".

Non è possibile ad esempio che la pesca di frodo del dattero di mare venga perseguita in Italia come reato contravvenzionale, per il quale il giudice può comminare una pena detentiva e/o pecuniaria, mentre in altri paesi europei, in particolare quelli entrati nell' UE a partire dal 01 maggio 2004, siano invece perseguiti con una semplice sanzione amministrativa.

Ciò costituisce certamente una violazione del principio di eguaglianza e delle pari opportunità di tutti gli Stati membri. Il Consiglio dell'Unione Europea, quindi, partendo dal presupposto che l'efficacia delle attività di controllo e di ispezione è da considerarsi essenziale per combattere la "pesca illegale", quella non dichiarata e non regolamentata, per conseguire gli obiettivi della PCP relativi allo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi, il 26 aprile 2005 ha adottato il Reg. CE 768/05, con il quale ha provveduto ad istituire a Vigo (Spagna) l'agenzia comunitaria di controllo per la pesca".

L'obiettivo del neo – organo di controllo è di "organizzare il coordinamento operativo delle attività di controllo e di ispezione della pesca praticate dagli Stati membri ed assistere i medesimi affinché

cooperino per garantire il rispetto delle norme della PCP, al fine di assicurarne l'applicazione effettiva ed uniforme”.

Nella definizione di “controllo ed ispezione” rientrano le misure adottate per controllare e ispezionare le attività di pesca che rientrano nell'ambito applicativo della PCP, comprensive delle attività di sorveglianza e di monitoraggio, quali i sistemi di controllo dei pescherecci via satellite ed i piani di osservazione. I mezzi di controllo e d'ispezione ricomprendono tutte le navi, gli aeromobili, i veicoli e le altre risorse materiali di sorveglianza nonché gli ispettori, osservatori e le altre risorse umane utilizzate dallo Stato italiano ai fini di controllo ed ispezione.

L'art. 23 della Legge 963/65, recita testualmente: *“la sorveglianza sulla pesca e sul commercio dei prodotti di essa e l'accertamento delle infrazioni alle leggi ed ai regolamenti che li riguardano sono affidati, sotto la direzione dei comandanti delle Capitanerie di Porto, al personale civile e militare del soppresso Ministero della Marina Mercantile (le cui funzioni in materia di pesca sono state assorbite dal Ministero per le politiche agricole e forestali), alle guardie di finanza, ai carabinieri, agli agenti di pubblica sicurezza ed agli agenti giurati . . . omissis . . . Alle persone, di cui al precedente articolo è riconosciuta la qualifica di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, secondo le rispettive attribuzioni, ai fini della vigilanza sulla pesca ai sensi dell'art. 57 terzo comma, del codice di procedura penale.”*

Non bisogna trascurare poi che vi sono altri riferimenti normativi che attribuiscono agli organi di controllo sopra menzionati i compiti di Polizia Giudiziaria in materia di pesca.

Analizzando nel dettaglio l'intero dettato normativo dell'art. 57 del c.p.p. possiamo senz'altro specificare che anche per gli illeciti, amministrativi e penali, in materia di pesca vi sia una competenza generalizzata e trasversale, in seguito alla quale riteniamo rientrino appieno nel grande alveo ambientale, anche se non c'è poi alcun dubbio sull'opportunità operativa delle diverse situazioni in cui di fatto si trovano ad operare gli organi di vigilanza e di controllo.

Si tenga conto infine, che esiste nel diritto consuetudinario un'ormai consolidato orientamento che sottolinea come tutti gli organi di Polizia Giudiziaria siano competenti per quanto attiene gli illeciti ambientali, da non sottovalutare e dimenticare, specie per chi come noi, crede nel “diritto all'ambiente”.

Cristian ROVITO

¹ Vds. “La pesca sostenibile quale strumento di tutela ambientale” a cura di Cristian ROVITO su www.dirittoambiente.com

² Fonte: www.europa.eu.int. – Direzione Generale per la pesca e l'acquacoltura e www.politicheagricole.it