

Governance del mare tra prevenzione e tutela della legalità

Di **Emanuela Somalvico**

Componente Commissione Permanente ONTM per la Legalità, l'Anticorruzione e la Compliance

Il nostro è un Paese a “forte connotazione marittima” per posizione geografica e per vocazione storica, come efficacemente delineato nel Piano del Mare¹. La recente pubblicazione ha raccolto gli elementi utili a definire gli indirizzi strategici per la tutela e valorizzazione del *sistema mare* secondo diverse direttrici, coinvolgendo aspetti ambientali, sociali e di sviluppo economico, in prospettiva nazionale ed internazionale. Indispensabile premessa “la definizione degli interessi marittimi nazionali, anche in relazione alla strategia di sicurezza e difesa”. Ciò che forse si era dato per scontato per secoli, è oggi sempre di più al centro dell’attenzione delle politiche europee e nazionali: l’importanza determinante del “mare” per le comunità umane, tanto da attribuire il nome di “economia blu” alle nuove o rinnovate politiche che lo pongono al centro delle politiche di sviluppo. In ambito dell’Unione Europea ciò ha portato alla formulazione di una strategia per implementare gli aspetti securitari e di cooperazione internazionale² ed alla formulazione di una Comunicazione della Commissione su “un nuovo approccio per un’economia blu sostenibile”³.

Sono molteplici gli aspetti che coinvolgono il rinnovato interesse focalizzato sul mondo marittimo, da sempre protagonista per le attività di difesa e cooperazione, ed oggi luogo di elezione di settori produttivi determinanti per crescita e sviluppo e la valorizzazione delle peculiarità della nostra Nazione⁴. I settori che maggiormente rappresentano l’economia del “sistema mare” si possono indicare in quello della filiera ittica e della cantieristica, dell’industria delle estrazioni delle risorse naturali del mare, come il sale, ma anche petrolio e gas, quello relativo alla movimentazione di merci e passeggeri e della ricezione turistica del turismo costiero (alloggi e ristorazione), ma anche quello delle attività sportive e del divertimento connesse al turismo. Infine, risultano in crescita le attività di ricerca e sviluppo nel campo delle biotecnologie marine e delle scienze naturali legate alla tutela del mare, anche in vista dei traguardi previsti dall’Agenda 2030, che prevedono specifici focus sulla riduzione dell’inquinamento marino e sulla qualità dell’acqua⁵. La Blue Economy assume un peso sempre più rilevante presentando, tra l’altro, una peculiarità unica, quella di ribaltare una tradizionale gerarchia territoriale tra Nord e Sud: il Mezzogiorno infatti è l’area che maggiormente contribuisce al valore aggiunto prodotto dall’economia del mare, con grande apporto anche

¹ Delibera 31 luglio 2023, Approvazione del Piano del mare per il triennio 2023-2025 in G.U. Serie Generale n. 248, Supplemento ordinario n. 36.

² La più recente versione della EU Maritime Security Strategy è datata marzo 2023: Joint communication to the European Parliament and the Council on the update of the EU Maritime Security Strategy and its Action Plan - *An enhanced EU Maritime Security Strategy for evolving maritime threats*.

³ Commissione Europea, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni su un nuovo approccio per un’economia blu sostenibile nell’UE - *Trasformare l’economia blu dell’UE per un futuro sostenibile*, Bruxelles, 2021.

⁴ Documenti di riferimento per intraprendere un percorso conoscitivo della realtà della Blue Economy sono il rapporto annuale “The Blue Economy Report” della Commissione Europea, giunto quest’anno alla V edizione, mentre per la realtà nazionale si può attingere al Rapporto Economia del Mare, arrivato alla XI edizione (XI Rapporto Economia del Mare 2023, a cura di Informare – Azienda Speciale della Camera di Commercio di Frosinone Latina – OsserMare – Osservatorio Nazionale sull’Economia del Mare).

⁵ Altrettanto, nella Direttiva CSRD (Direttiva UE 2022/2464), ruolo significativo tra i cinque *topical standards* ambientali previsti (dei dieci che costituiscono un unico standard di rendicontazione) lo detengono quelli relativi alle risorse idriche e marine.

sul livello occupazionale⁶, anche a conduzione femminile⁷. Si può parlare, inoltre, di “forza moltiplicativa dell’economia del mare” grazie alla quale “per ogni euro di valore aggiunto prodotto se ne attivano altri 1,7 nel resto dell’economia”⁸. Anche l’export ha segnato una crescita significativa, trainato dal settore della cantieristica e dal settore ittico⁹.

Valore aggiunto dell’economia del mare e attivazione sul resto dell’economia
Anno 2021 (valori assoluti in miliardi di euro e incidenze percentuali sul totale economia)



* Il totale non corrisponde alla somma dei singoli valori per via degli arrotondamenti nei decimali.
Fonte: Centro Studi delle Camere di commercio Guglielmo Tagliacarne – Unioncamere – OsserMare

Immagine tratta dall’XI REPORT ECONOMIA DEL MARE 2022

A fronte di dati davvero confortanti e significativi è opportuno mantenere alta l’attenzione su possibili criticità ed attuare particolare attenzione preventiva rispetto alle possibili ingerenze criminali nell’economia blu. E’ noto come l’Italia sia tra i Paesi europei maggiormente flagellati dall’azione criminale delle diverse organizzazioni mafiose attive, direttamente ed indirettamente, in molti settori produttivi e proprio le immense potenzialità che il mare racchiude devono richiamare alla consapevolezza sulle occasioni di opacità e distorsioni del mercato¹⁰. Il dinamismo economico ed in crescita della blue economy, infatti, nel prevedere una strutturazione adeguata ed efficace per supportarne la forza di driver del Sistema Paese, deve necessariamente vedere garantita la sicurezza in tutti i suoi aspetti e la capacità di attuare pratiche di sostenibilità sociale ed ambientale, nonché di prevenire ed anticipare i rischi di infiltrazioni criminali con adeguate azioni di due diligence. Per affrontare queste tematiche e proporre azioni normative e di governance, l’ONTM si è dotato di una Commissione permanente per la legalità, l’anticorruzione e la compliance e il XXXIII Vertice della Fondazione Caponnetto, tenutosi a Firenze il 18 novembre, è stata un’occasione per portare all’attenzione della platea di esperti ed operatori dell’antimafia una riflessione sul tema.

⁶ Sud (36,4%) e Centro (30,9%) rappresentano oltre il 65% delle persone impiegate nei settori dell’economia del mare. Delle 228mila imprese che operano nell’economia del mare, iscritte nei Registri delle Imprese delle Camere di Commercio italiane, con un peso di 3,8% sul tessuto produttivo del Paese, il 48,4% di esse, ovvero quasi la metà del totale nazionale, si trova proprio nel Mezzogiorno (110.429 imprese) (dati al 31.12.2022.).

⁷ 23,4% delle oltre 50mila imprese blu a conduzione femminile, che corrispondono al 22,2% del totale delle imprese dell’economia blu (Dati presenti nel XI Rapporto sull’economia del mare 2023, cit., pp. 71-72).

⁸ Aspetto messo in luce sia nel X Rapporto Economia del Mare 2022 (a cura di Informare – Azienda Speciale della Camera di Commercio di Frosinone Latina, p.39) che nel successivo XI Rapporto (p. 40).

⁹ Le esportazioni dei due settori si attestano complessivamente a quasi 7,4 miliardi di euro, contribuendo per l’1,43% all’export di prodotti italiani (di cui l’1,27% riconducibile alla cantieristica), come riportato nel X Rapporto Economia del Mare 2022, cit.

¹⁰ In merito all’imprenditoria femminile si pensi ad esempio alle possibili ingerenze criminali con lo sfruttamento di incentivi ed accesso facilitato al credito da parte di donne utilizzate quale prestanome come descritto nel volume O.S.S.I.S.Na. n. 14, *Imprenditoria femminile e criminalità organizzata: politiche di tutela in contesti ad alta criticità*, CISINT, febbraio 2023.

Com'è noto, infatti le infiltrazioni criminali nel tessuto economico della Nazione rappresentano un forte attacco alla stabilità ed allo sviluppo e nel pieno del rilancio di attività che coinvolgono molteplici settori economici sarà opportuno far convergere azioni di efficace prevenzione in contrasto alle infiltrazioni mafiose e pratiche corruttive, prima ancora che si debba intervenire con pervasive azioni investigative. Assumono, quindi, importanza centrale i diversi aspetti della governance del mare, grazie alla cui applicazione attenta e condivisa sarà possibile assistere ad uno sviluppo sostenibile, all'insegna della trasparenza e legalità di infrastrutture ed attività che, a terra ed in mare, permetteranno all'Italia di diventare perno delle politiche del Mediterraneo allargato.

Se pur non sia ancora stata formulata una coerente e onnicomprensiva visione per una linea di azione al contrasto ai molteplici aspetti di illegalità che possono svilupparsi nelle attività connesse con lo sviluppo dell'economia blu e nel settore marittimo, un sintetico richiamo alla centralità del tema è indicato nel Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio sugli affari marittimi¹¹, che individua nella "governance degli oceani" un aspetto determinante "al fine di consentire mari e oceani sani, sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile"¹².

La "governance", individuata quale una delle priorità del Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA), rappresenta un elemento essenziale per "migliorare il quadro generale dei processi, degli accordi, delle norme e delle istituzioni internazionali e regionali che disciplinano e gestiscono le attività umane negli oceani"¹³. Tra le considerazioni iniziali del Regolamento 2021/1139 viene fatto riferimento alla "grande responsabilità" dell'UE "quale attore globale in materia di governance degli oceani" anche in relazione alla lotta globale "contro le attività criminali e illegali in mare"¹⁴. Nel Regolamento è infatti previsto e sottolineato un impegno per la promozione della sicurezza nella sua accezione più ampia, intesa come sorveglianza marittima e lotta contro le attività criminali e illegali in mare¹⁵. La definizione di "governance internazionale degli oceani" indica, di fatto, la duplice finalità di incentivare la sostenibilità e la sicurezza di mari ed oceani ma anche la capacità di contrastare con misure adeguate eventuali azioni illegali. Al concetto di governance ivi rappresentata sono riferibili quindi sia la promozione di un approccio integrato che sviluppi gli aspetti di tutela ambientale, gestione sostenibile dei mari e sviluppo della ricerca e la funzione di garantire il rispetto della legalità e la sicurezza nei mari, provvedendo, per esempio a "prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata"¹⁶. Nella nozione di governance del mare proposta nel Regolamento devono quindi utilmente annoverarsi tutte le attività

¹¹ Regolamento (UE) 2021/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2021 che istituisce il Fondo europeo per gli affari marittimi, la pesca e l'acquacoltura (FEAMPA) e che modifica il regolamento (UE) 2017/1004, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea n. L. 247 del 13 luglio 2021.

¹² Nel Regolamento (UE) 2021/1139, par. 7) per «governance internazionale degli oceani» si intende "un'iniziativa dell'Unione intesa a migliorare il quadro generale dei processi, degli accordi, delle intese, delle norme e delle istituzioni internazionali e regionali mediante un approccio intersettoriale coerente e basato sulle norme al fine di consentire mari e oceani sani, sicuri, protetti, puliti e gestiti in modo sostenibile".

¹³ *Ibidem* (par. 49).

¹⁴ *Ibidem* (par. 2).

¹⁵ *Ibidem* Art. 53.

¹⁶ Regolamento (UE) 2021/1139, cit., Art. 54. Per pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN, conosciuta in ambito internazionale con l'acronimo IUU, ovvero *illegal, unreported, and unregulated fishing*) costituisce una delle più gravi minacce per gli ecosistemi marini, che non solo mette a rischio di sostentamento intere popolazioni, alimentando l'insicurezza alimentare, spesso anche connessa con lo sfruttamento dei lavoratori più poveri. Le Nazioni Unite e la FAO hanno elaborato e adottato una serie di strumenti giuridicamente vincolanti, piani di azione e linee guida volontarie, che forniscono un quadro internazionale per le attività di pesca responsabile e per la lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata. In merito si veda, per una panoramica esaustiva sul fenomeno, la Relazione speciale 20/2022 della Corte dei Conti Europea intitolata "Azione dell'UE per contrastare la pesca illegale Regimi di controllo in atto ma indeboliti da verifiche e sanzioni non uniformi applicate dagli Stati membri".



inerenti la sicurezza¹⁷, incluse le azioni di prevenzione e contrasto alle infiltrazioni criminali che possono mettere a rischio l'integrità dell'ambiente marino con lo sfruttamento illegale delle risorse o tramite crimini ambientali, ma anche arrecare danno alle connesse attività commerciali, per rispondere con mezzi adeguati "alle preoccupazioni dei cittadini in materia di sicurezza"¹⁸. L'Italia, anche in questo, può e deve avere un ruolo trainante, per l'efficacia apprezzata in ambito internazionale delle sue norme in contrasto alla criminalità organizzata e al riciclaggio, richiamate come modello di riferimento all'interno della Risoluzione Falcone, adottata dal Parlamento europeo nel ventesimo anno di anniversario della Convenzione di Palermo¹⁹.

Emanuela Somalvico - Membro effettivo Commissione Permanente ONTM per la Legalità, l'Anticorruzione e la Compliance

¹⁷ Pare in proposito, particolarmente calzante il riferimento al concetto di sicurezza ambientale così come definita dai nostri servizi a tutela della sicurezza nazionale, che vede connettere strettamente «l'interesse primario alla tutela dell'ambiente e della salute con quello, altrettanto imprescindibile, della capacità produttiva e della competitività del paese» (Relazione annuale al Parlamento sulla Sicurezza Nazionale 2021, p. 115).

¹⁸ Regolamento (UE) 2021/1139, cit., (2).

¹⁹ Il 16 ottobre 2020 è stata adottata la "Risoluzione Falcone" (n. 10/4) presentata dall'Italia con il titolo: "Celebrating the twentieth anniversary of the adoption of the United Nations Convention against Transnational Organized Crime and promoting its effective implementation", tributo a Giovanni Falcone nel ventennale della Convenzione Onu contro la criminalità transnazionale stipulata il 15 novembre del 2000 (Convenzione di Palermo).