

Papers di DIRITTO EUROPEO

www.papersdidirittoeuropeo.eu
ISSN 2038-0461

Contributo in modalità “preview”,
destinato alla pubblicazione
nel fascicolo 2026, n. 2

Papers di diritto europeo

www.papersdidirittoeuropeo.eu

DIRETTORE RESPONSABILE

Maria Caterina Baruffi (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bergamo).

COMITATO DI DIREZIONE

Francesco Bestagno (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano; Giudice del Tribunale dell'Unione europea); **Andrea Biondi** (Avvocato generale alla Corte di giustizia; Professor of European Law e Director of the Centre of European Law, King's College London); **Fausto Pocar** (Professore emerito, Università di Milano); **Lucia Serena Rossi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna).

COMITATO SCIENTIFICO

Adelina Adinolfi (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Firenze); **Elisabetta Bani** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Bergamo); **Matteo Borzaga** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Trento); **Susanna Cafaro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università del Salento); **Laura Calafà** (Ordinario di Diritto del lavoro, Università di Verona); **Javier Carrascosa González** (Catedrático de Derecho Internacional Privado, Universidad de Murcia); **Luigi Daniele** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Angela Di Stasi** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Salerno); **Davide Diverio** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano); **Franco Ferrari** (Professor of Law e Director of the Center for Transnational Litigation, Arbitration, and Commercial Law, New York University); **Costanza Honorati** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano-Bicocca); **Paola Mori** (Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro); **Matteo Ortino** (Associato di Diritto dell'economia, Università di Verona); **Carmela Panella** (Ordinario f.r. di Diritto internazionale, Università di Messina); **Lorenzo Schiano di Pepe** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Alessandra Silveira** (Profesora Asociada e Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidade do Minho); **Eleanor Spaventa** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Bocconi" di Milano); **Stefano Troiano** (Ordinario di Diritto privato, Università di Verona); **Michele Vellano** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino).
Segretario: **Caterina Fratea** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona).

COMITATO DEI REVISORI

Stefano Amadeo (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Trieste); **Bruno Barel** (Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova); **Silvia Borelli** (Associato di Diritto del lavoro, Università di Ferrara); **Laura Carpaneto** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova); **Marina Castellaneta** (Ordinario di Diritto internazionale, Università di Bari "Aldo Moro"); **Federico Casolari** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, **"**Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Gianluca Contaldi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Macerata); **Matteo De Poli** (Ordinario di Diritto dell'economia, Università di Padova); **Giacomo di Federico** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Fabio Ferraro** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Napoli "Federico II"); **Daniele Gallo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, LUISS Guido Carli); **Pietro Manzini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Simone Marinai** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa); **Silvia Marino** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Emanuela Pistoia** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo); **Francesca Ragno** (Ordinario di Diritto internazionale, "Alma Mater Studiorum" Università di Bologna); **Carola Ricci** (Associato di Diritto internazionale, Università di Pavia); **Giulia Rossolillo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Pavia); **Vincenzo Salvatore** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università dell'Insubria); **Andrea Santini** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano); **Cristina Schepisi** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma "Tor Vergata"); **Martin Schmidt-Kessel** (Lehrstuhl für Deutsches und Europäisches Verbraucherrecht und Privatrecht sowie Rechtsvergleichung, Universität Bayreuth); **Chiara Enrica Tuo** (Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova).

COMITATO EDITORIALE

Diletta Danieli (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona); **Teresa Maria Moschetta** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Roma Tre); **Rossana Palladino** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno); **Cinzia Peraro** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bergamo); **Angela Maria Romito** (Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari "Aldo Moro"); **Sandra Winkler** (Straordinario di Diritto della famiglia, Università di Rijeka).

Responsabile di redazione: **Isolde Quadranti** (Documentalista, Centro di documentazione europea, Università di Verona).

I contributi sono sottoposti ad un procedimento di revisione tra pari a doppio cieco (*double-blind peer review*).
Non sono sottoposti a referaggio esclusivamente i contributi di professori emeriti, di professori ordinari in quiescenza e di giudici di giurisdizioni superiori e internazionali.

Papers di diritto europeo
ISSN 2038-0461
Registrazione al Tribunale di Verona n. 1875 del 22 luglio 2010

La trasformazione funzionale del controllo della pesca nel regolamento (UE) 2023/2842: il lavoro forzato quale criterio di «conformità condizionata»

Luigimaria Riccardi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'inquadramento giuridico della Politica Comune della Pesca e l'evoluzione verso la sostenibilità integrata. – 3. La riforma del sistema di controllo della pesca in base al regolamento (UE) 2023/2842. – 4. Il lavoro marittimo e la pesca industriale tra vulnerabilità strutturali e obblighi positivi di tutela dei diritti fondamentali. – 5. La *due diligence* di sostenibilità nelle filiere ittiche dell'Unione alla luce della direttiva (UE) 2026/470. – 6. Il divieto di prodotti ottenuti mediante lavoro forzato: il regolamento (UE) 2024/3015. – 7. Verso una «conformità condizionata»: il lavoro forzato come criterio giuridicamente rilevante dell'attività di pesca nell'UE. – 8. Dalla centralità dello Stato di bandiera ad una vigilanza integrata tra Stati membri: il regolamento (UE) 2023/2842 e gli spazi di intervento previsti dall'UNCLOS. – 9. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

La rilevanza economica del settore ittico per il mercato interno dell'Unione europea (UE)[1], unitamente alla sua posizione quale importante area di destinazione dei prodotti della pesca, conferisce un particolare rilievo agli strumenti attraverso i quali l'UE esercita le competenze ad essa attribuite in materia di Politica Comune della Pesca (PCP[2]). La disciplina dell'accesso al mercato e il controllo delle filiere ittiche contribuiscono a collocare gli obiettivi perseguiti dall'ordinamento dell'Unione oltre la dimensione strettamente commerciale, integrando progressivamente esigenze di sostenibilità e di

* Ricercatore *Tenure Track* in Diritto dell'Unione Europea, Università degli Studi di Pisa.

[1] Sui profili relativi al mercato interno, v. L. DANIELE, *Diritto del mercato europeo e dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Milano, 2025, pp. 1-11; J. SNELL, *The Internal Market And The Philosophies of Market Integration*, in S. PEERS, C. BERNARD (eds.), *European Union Law*, Oxford, 2023, pp. 336-365; N. DUNNE, *Liberalisation and the Pursuit of the Internal Market*, in *European Law Review*, 2018, pp. 803-836; P. KOUTRAKOS, J. SNELL (eds.), *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, Cheltenham, 2017; S. WEATHERILL, *The Several Internal Markets*, in *Yearbook of European Law*, 2017, p. 125; C. BARNARD, J. SCOTT (eds.), *The Law of the Single European Market: Unpacking the Premises*, Oxford, 2002.

[2] Sull'evoluzione della disciplina si rinvia a C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle Istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, Napoli, 2017; E. PENAS LADO, *The Common Fisheries Policy: The Quest For Sustainability*, Hoboken, 2016; A. ANTONOVA, *Reforming European Union Participation in Fisheries Management and Conservation on the High Seas*, in *Ocean Yearbook*, 2015, pp. 125-143; J. ROCHETTE et AL., *The Regional Approach to the Conservation and Sustainable Use of Marine Biodiversity in Areas Beyond National Jurisdiction*, in *Marine Policy*, 2014, pp. 109-117; Y. TAKEI, *Filling Regulatory Gaps in High Seas Fisheries. Discrete High Seas Fish Stocks, Deep-Sea Fisheries and Vulnerable Marine Ecosystems*, Leiden, 2013, p. 136 ss.; R. CHURCHILL, D. OWEN, *The EC Common Fisheries Policy*, Oxford, 2010; T. MARKUS, *European Fisheries Law*, Groningen, 2009.

Preview *– destinato alla pubblicazione nel fascicolo 2026, n. 2* ISSN 2038-0461
Accettato a seguito di referaggio: 30.10.2026 www.papersdidirittoeuropeo.eu

tutela dei diritti fondamentali nell'esercizio delle attività economiche connesse alla produzione e alla commercializzazione dei prodotti della pesca[3].

In tale contesto, la riforma del sistema di controllo della filiera ittica, volta in particolare a contrastare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (*illegal, unreported and unregulated fishing*, IUU[4]), operata dal regolamento (UE) 2023/2842[5], si inserisce nel processo di integrazione europea della PCP verso un modello di *governance*[6] maggiormente orientato a rafforzare, attraverso strumenti di monitoraggio, tracciabilità ed *enforcement*, l'effettività degli obiettivi di tutela dell'ambiente marino[7] e di gestione responsabile delle risorse ittiche. La riforma introduce, secondo una scansione temporale differenziata, nuovi obblighi di digitalizzazione dei controlli, di tracciabilità dei prodotti della pesca e di impiego di strumenti tecnologici di monitoraggio, destinati a rafforzare la capacità delle autorità competenti di prevenire, individuare e sanzionare le violazioni della normativa dell'Unione.

---

[3] Cfr. Commissione europea, *The EU Fish Market – 2024 Edition* (EUMOFA), reperibile online, che qualifica l'Unione quale principale mercato unico mondiale dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura. V., inoltre, Commissione europea, *Questions and Answers: Prohibition of Products Made By Forced Labour in the Union Market*, reperibile online, nella parte in cui si sottolinea che il peso del mercato unico consente all'UE di incidere sulle catene globali del valore attraverso il divieto di commercializzazione di prodotti ottenuti con lavoro forzato, e Commissione europea, *Comunicazione su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE. Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*, COM(2021) 240 final del 17 maggio 2021, pp. 9-11, dove si afferma che la sostenibilità della *blue economy* comprende anche la dimensione sociale e il rispetto dei diritti dei lavoratori. Da un punto di vista dottrinale, v. anche i vari contributi inseriti in S. CARREA, M. MESSINA, I. PAPANICOLOPULU, L. SALVADEGO (a cura di), *Strategie giuridiche per una blue economy sostenibile*, Napoli, 2025.

[4] Il termine *IUU fishing* è stato usato per la prima volta durante la sedicesima riunione annuale della Commissione per la conservazione delle risorse marine viventi dell'Antartide, tenutosi in Tasmania (Australia), nel 1997. Per un approfondimento in materia di pesca IUU si vedano, *ex multis*, D. DEL VESCOVO, *Il contrasto alla pesca illegale nel sistema dell'Unione europea e nelle Organizzazioni internazionali*, Bari, 2018; M.A. PALMA, M. TSAMENYI, W. EDESON, *Promoting Sustainable Fisheries: The International Legal and Policy Framework to Combat Illegal, Unreported and Unregulated Fishing*, Leiden/Boston, 2010; G. ANDREONE, *Illegal, Unreported, Unregulated Fishing*, in G. TAMBURELLI, *The Antarctic Legal System and Environmental Issues*, Milano, 2006, pp. 121-123; W. EDESON, *The International Plan of Action on Illegal Unreported and Unregulated Fishing: the Legal Context of a Non-Legally Binding Instruments*, in *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 2001, pp. 603-623.

[5] Regolamento (UE) 2023/2842 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 novembre 2023, che modifica i regolamenti (CE) n. 1224/2009, (CE) n. 1967/2006 e (CE) n. 1005/2008 del Consiglio e i regolamenti (UE) 2016/1139, (UE) 2017/2403 e (UE) 2019/473 per quanto riguarda i controlli nel settore della pesca.

[6] Sul concetto di *governance*, intesa quale insieme delle regole, dei processi e delle modalità attraverso cui sono esercitati i poteri e assunte le decisioni pubbliche nell'Unione, v. Commissione europea, *Libro bianco sulla governance europea*, COM(2001) 428 def. del 25 luglio 2001, secondo cui la *governance* riguarda le regole, i processi e i comportamenti che incidono sull'esercizio dei poteri a livello dell'Unione, ispirandosi ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza.

[7] Sui profili relativi all'interazione fra politica comune della pesca e ambiente, v. S. VILLANI, *La conservazione delle risorse del mare nell'Unione europea: limiti e prospettive in ottica (eco)sistemica*, in *I Post di AISDUE*, 2022, pp. 664-689, reperibile online; C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale nella conservazione delle risorse biologiche del mare fra questioni di competenza e poteri degli Stati membri dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 2019, pp. 1-23, reperibile online. Si veda, inoltre, Corte dei conti dell'UE, Relazione speciale, *Ambiente marino: la protezione esercitata dall'UE è estesa ma non va in profondità*, 2020, n. 26, reperibile online.

Tale evoluzione assume rilievo anche sotto il profilo della dimensione sociale delle attività di pesca. Gli strumenti di controllo e di tracciabilità introdotti dalla riforma della PCP si collocano, infatti, in un contesto giuridico più ampio, nel quale la prevenzione delle violazioni dei diritti umani lungo le catene del valore è affidata agli obblighi di *due diligence* gravanti sugli operatori economici ai sensi della direttiva (UE) 2024/1760[8], anche alla luce delle modifiche attuate con la direttiva 2026/470[9] e ai meccanismi di regolazione dell'accesso al mercato previsti dal regolamento (UE) 2024/3015[10], relativo al divieto di prodotti ottenuti mediante lavoro forzato. Pur perseguendo finalità e operando attraverso tecniche normative differenti, tali strumenti presentano significativi elementi di complementarità.

Obiettivo della presente indagine è verificare se e in quale misura la riforma del sistema di controllo della pesca introdotta dal regolamento (UE) 2023/2842 contribuisca a ridefinire la funzione della PCP, affiancando alle tradizionali finalità di conservazione delle risorse biologiche marine e di contrasto alla pesca illegale la prevenzione del lavoro forzato e la tutela dei diritti fondamentali lungo la filiera ittica. Il contributo sostiene che tale evoluzione non comporti un ampliamento della competenza materiale dell'Unione, ma una trasformazione funzionale degli strumenti di controllo e di *enforcement* della PCP, nella quale assumono rilievo anche gli obblighi di *due diligence* degli operatori economici e i meccanismi di regolazione dell'accesso al mercato dell'Unione.

A tal fine, in primo luogo, viene esaminato l'inquadramento giuridico della PCP, con particolare riguardo alla sua rilevanza nell'ordinamento dell'Unione e ai limiti della competenza materiale attribuita all'UE, e su tali premesse l'evoluzione della *governance* della PCP, evidenziando il passaggio da un sistema prevalentemente orientato al controllo delle attività di pesca a un modello di sostenibilità integrata (par. 2), per poi approfondire la riforma del sistema di controllo introdotta dal regolamento (UE) 2023/2842 quale principale strumento di attuazione di tale evoluzione (par. 3). L'indagine si concentra, quindi, sulla progressiva integrazione della dimensione dei diritti fondamentali nell'attuazione della PCP e sugli obblighi positivi di tutela che ne derivano (par. 4), per esaminare successivamente gli strumenti trasversali attraverso i quali l'Unione estende la tutela dei diritti umani oltre il tradizionale ambito della PCP, integrando gli obblighi di *due diligence*, la responsabilità d'impresa e gli strumenti di regolazione del mercato. In particolare, viene esaminato il ruolo della direttiva 2024/1760 sulla *due diligence* di sostenibilità delle imprese, come modificata dalla direttiva 2026/470 (par. 5), e del

[8] Direttiva (UE) 2024/1760 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

[9] Direttiva (UE) 2026/470 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 febbraio 2026, che modifica le direttive 2006/43/CE, 2013/34/UE, (UE) 2022/2464 e (UE) 2024/1760 per quanto riguarda taluni obblighi relativi alla rendicontazione societaria di sostenibilità e taluni obblighi relativi al dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità.

[10] Regolamento (UE) 2024/3015 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 novembre 2024, che vieta i prodotti ottenuti con il lavoro forzato sul mercato dell'Unione.

regolamento 2024/3015 sul divieto di prodotti ottenuti mediante lavoro forzato, con le relative linee guida della Commissione europea del 2026, che delineano un sistema fondato sulla valutazione preventiva del rischio, sulla tracciabilità delle filiere e sulla responsabilizzazione degli operatori economici (par. 6). Su queste basi, il contributo verifica se e in quale misura tale evoluzione consenta di configurare il rispetto dei diritti fondamentali non soltanto quale presupposto per l'accertamento di responsabilità e l'applicazione di sanzioni, ma anche quale elemento rilevante ai fini della conformità dell'attività di pesca al quadro normativo dell'Unione (par. 7). Infine, l'analisi si sofferma sul rapporto tra il sistema di controllo dell'UE e il diritto internazionale del mare, evidenziando come il regolamento (UE) 2023/2842 possa valorizzare gli spazi di intervento riconosciuti dalla Convenzione internazionale sul diritto del mare per favorire il passaggio dalla tradizionale centralità dello Stato di bandiera a un modello di vigilanza integrata tra Stati (par. 8).

2. L'inquadramento giuridico della Politica Comune della Pesca e l'evoluzione verso la sostenibilità integrata.

Prima di esaminare gli strumenti introdotti dal regolamento (UE) 2023/2842, occorre verificare se e in che misura la PCP costituisca una base giuridica idonea a ricomprendere misure volte, anche indirettamente, alla tutela dei diritti fondamentali e al contrasto del lavoro forzato lungo la filiera ittica.

Ai sensi degli artt. 3 e 4 del Trattato sul funzionamento dell'UE (TFUE), l'assetto delle competenze della PCP si fonda su una distinzione funzionale che riflette la particolare natura del settore ittico nell'ordinamento giuridico dell'Unione. Da un lato, la conservazione delle risorse biologiche marine nell'ambito della PCP rientra nella competenza esclusiva dell'Unione ai sensi dell'art. 3, par. 1, lett. *d*, TFUE, in quanto settore nel quale la necessità di assicurare un livello uniforme di tutela e gestione delle risorse esclude la possibilità di una disciplina frammentata fondata su iniziative autonome degli Stati membri. Dall'altro lato, gli ulteriori profili della politica della pesca – quali lo sviluppo economico del settore, la regolazione della filiera, l'acquacoltura e taluni aspetti sociali e commerciali – rientrano nell'ambito della competenza concorrente ai sensi dell'art. 4 TFUE.

Tale articolazione può evidenziare la natura composita della PCP, nella quale convivono una dimensione strettamente conservativa, sottratta alla discrezionalità normativa degli Stati membri, e una componente più ampia di regolazione economica e sociale, soggetta al principio di attribuzione nonché ai principi di sussidiarietà e proporzionalità di cui all'art. 5, parr. 3 e 4, TFUE. Il Trattato di Lisbona ha consolidato tale assetto, introducendo una maggiore legittimazione democratica della politica della

pesca attraverso il rafforzamento del ruolo del Parlamento europeo nell'ambito della procedura legislativa ordinaria prevista dall'art. 43 TFUE.

Anche la distinzione tra competenza esclusiva e concorrente assume particolare rilievo nella valutazione della portata del regolamento (UE) 2023/2842. La natura esclusiva della competenza in materia di conservazione delle risorse biologiche marine, infatti, non determina automaticamente l'attrazione nella competenza dell'Unione di ogni misura relativa al settore ittico. La PCP conserva una struttura ibrida e dinamica, nella quale la base giuridica e il livello di intervento dell'Unione devono essere individuati in relazione alla finalità concreta perseguita dalla misura. Tale principio è stato chiarito dalla Corte di giustizia nella sentenza *Commissione* c. *Consiglio (AMP Antarctique)*[11], nella quale è stato precisato che la competenza esclusiva dell'Unione opera esclusivamente quando la disciplina adottata persegua effettivamente una finalità di conservazione delle risorse biologiche marine; qualora, invece, la misura persegua obiettivi ulteriori, quali la regolazione economica o la tutela di interessi connessi alla filiera, trova applicazione il diverso regime della competenza concorrente.

Su queste premesse, l'evoluzione della PCP non ha determinato un superamento dei limiti materiali della competenza dell'Unione, bensì una progressiva ridefinizione degli interessi rilevanti all'interno della politica comune. Già il regolamento (UE) n. 1380/2013[12] ha segnato il passaggio fondamentale verso un modello di gestione ecosistemica delle risorse marine, superando una concezione meramente quantitativa della conservazione e introducendo una prospettiva fondata sulla sostenibilità di lungo periodo. In tale quadro, la PCP non riguarda più esclusivamente il prelievo delle risorse ittiche, ma comprende un complesso sistema regolatorio che coinvolge l'acquacoltura, la commercializzazione, i rapporti con i paesi terzi e l'intera catena del valore.

Tale ampliamento si colloca nel più generale processo di integrazione ambientale imposto dall'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse alla tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche dell'Unione.

---

[11] Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 20 novembre 2018, cause riunite C-626/15 e C-659/16, *Commissione* c. *Consiglio (AMP Antarctique)*, EU:C:2018:925, punti 82-84. V., in tal senso, Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento* c. *Consiglio*, EU:C:2014:2025, punto 43 e giurisprudenza ivi citata, nonché Corte di giustizia, sentenza del 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione* c. *Consiglio (Accordo con il Kazakistan)*, EU:C:2018:662, punto 37 e giurisprudenza ivi citata. Per un commento, si veda M. CHAMON, M. CREMONA, *The Representation of the EU and its Member States in Multilateral Fora: The AMP Antarctique Effect*, in N. LEVRAT, Y. KASPIAROVICH, C. KADDOUS, R.A. WESSEL (eds.), *The EU and its Member States' Joint Participation in International Agreements*, London, 2022, pp. 97-114; C. ECKES, *Antarctica: Has The Court of Justice Got Cold Feet?*, in *European Law Blog*, 3 December 2018, reperibile *online*.

[12] Cfr. l'art. 2, par. 3 del regolamento (UE) 1380/2013, cit., stabilisce che: «la PCP applica alla gestione della pesca l'approccio basato sugli ecosistemi al fine di garantire che le attività di pesca abbiano un impatto negativo ridotto al minimo sugli ecosistemi marini e provvede ad assicurare che le attività di acquacoltura e di pesca evitino il degrado dell'ambiente marino». V. C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 3; R. LONG, *Legal Aspects of Ecosystem-Based Marine Management in Europe*, in A. CHIRCOP, M.L. MCCONNELL, S. COFFEN-SMOUTH (eds.), *Ocean Yearbook*, 2012, pp. 417-484.

Letto congiuntamente ai principi di precauzione, prevenzione e «chi inquina paga» ai sensi dell'art. 191 TFUE[13], tale principio ha progressivamente modificato la nozione stessa di sostenibilità, rendendola un parametro trasversale dell'azione normativa dell'Unione.

In questa prospettiva, anche la dimensione sociale della pesca non può essere considerata estranea all'ambito materiale della PCP. Sebbene il nucleo originario della politica comune fosse prevalentemente orientato alla conservazione delle risorse biologiche[14], l'evoluzione normativa dell'Unione ha progressivamente riconosciuto che la sostenibilità del settore ittico non può prescindere dalle condizioni in cui l'attività economica viene svolta. Le condizioni di lavoro, la sicurezza dei lavoratori e la tutela della dignità della persona costituiscono, infatti, elementi essenziali per garantire una gestione realmente sostenibile della filiera[15]. Tale evoluzione trova fondamento nel quadro generale di tutela dei diritti fondamentali dell'Unione, che opera come parametro integrativo della definizione e dell'attuazione delle politiche settoriali: la Carta riconosce la dignità umana quale valore inviolabile (art. 1), vieta la schiavitù, la servitù e il lavoro forzato (art. 5) e garantisce il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (art. 31). L'integrazione di obblighi volti a prevenire fenomeni di sfruttamento lavorativo non rappresenta, pertanto, un'espansione estranea della PCP, ma la conseguenza della progressiva trasformazione della sostenibilità da concetto esclusivamente ambientale a principio composito, comprensivo anche della dimensione sociale.

Questa trasformazione si è progressivamente consolidata nell'evoluzione della *governance* del settore. Il regolamento (CE) n. 1224/2009[16] (c.d. regolamento sul controllo) ha istituito un sistema integrato di monitoraggio fondato su obblighi di registrazione, controllo delle attività di pesca, tracciabilità dei prodotti e cooperazione amministrativa tra Stati membri. La sua logica evidenzia un primo elemento di trasformazione della *governance*: il controllo non è più concepito come intervento successivo rispetto alla violazione, ma come meccanismo preventivo volto ad assicurare la conformità permanente degli operatori agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione, anticipando sul piano strutturale modelli nei quali l'accesso all'attività economica dipende dal rispetto continuativo di standard normativi predeterminati. Il regolamento n.

[13] Sui profili relativi all'interazione fra politica comune della pesca e ambiente si veda, S. VILLANI, *La conservazione*, cit., p. 664; C. FIORAVANTI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 8 ss.

[14] A.J. GARCIA LOZANO et al., *Decent Work in Fisheries: Current Trends and Key Considerations for Future Research and Policy*, in *Marine Policy*, 2022, pp. 1-10.

[15] Dalle regole per la valutazione degli *stock*, essenziali ai fini della ripartizione delle possibilità di pesca e della definizione della capacità di flotta, alle disposizioni in materia di controllo, tracciabilità e misure tecniche – come le chiusure temporanee o l'uso obbligatorio di attrezzi selettivi – molteplici sono gli impatti socioeconomici delle scelte operate dai decisori europei e dalle autorità nazionali.

[16] Regolamento (CE) n. 1224/2009 del Consiglio, del 20 novembre 2009, che istituisce un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

1005/2008[17] relativo alla pesca IUU ha poi esteso la dimensione extraterritoriale della governance: attraverso il sistema di certificazione delle catture e le misure contro l'immissione sul mercato interno di prodotti derivanti da attività illecite, l'Unione ha collegato la tutela delle risorse marine alla responsabilità degli operatori lungo la catena commerciale, condizionando l'accesso al mercato interno al rispetto di *standard* di legalità verificabili lungo la filiera e anticipando la logica di responsabilizzazione degli attori economici.

È in tale progressivo consolidamento di strumenti di controllo e responsabilizzazione che si inserisce l'emersione della dimensione sociale: la sostenibilità della pesca non può essere pienamente realizzata se le condizioni produttive poggiano sulla violazione della dignità dei lavoratori, sicché la tutela dell'ambiente marino e la tutela dei diritti fondamentali convergono in una medesima esigenza di governance. In questa prospettiva, il regolamento (UE) 2023/2842 si colloca non come una rottura rispetto all'evoluzione precedente, ma come il punto di arrivo di un processo già gradualmente avviato: l'inserimento del lavoro forzato tra le infrazioni gravi della PCP rappresenta, infatti, l'estensione della logica di controllo e conformità già elaborata in materia ambientale e commerciale a una nuova dimensione, quella della sostenibilità sociale, raccordando la conservazione della risorsa al rispetto degli standard fondamentali di tutela della persona.

3. La riforma del sistema di controllo della pesca in base al regolamento (UE) 2023/2842.

Il sistema di controllo dell'UE, oggetto della revisione attuata con il regolamento 2023/2842, costituisce l'infrastruttura operativa per l'attuazione degli obiettivi della PCP: non un elemento accessorio, ma il presupposto per l'applicazione uniforme delle norme e per il conseguimento delle finalità di conservazione delle risorse, gestione sostenibile e contrasto alla pesca IUU. Già nel 2009 la Commissione aveva evidenziato l'inadeguatezza tecnologica degli strumenti, l'eterogeneità delle prassi applicative tra gli Stati membri e la frammentazione dei regimi sanzionatori[18]; la Corte di giustizia ha del resto ribadito che il corretto funzionamento della PCP presuppone un sistema di controllo effettivo, proporzionato e non discriminatorio[19].

---

[17] Regolamento (CE) n. 1005/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, che istituisce un regime comunitario per prevenire, scoraggiare ed eliminare la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (IUU).

[18] Per il dibattito dottrinale sulle lacune del regime del 2009, si vedano: C. FIORAVANTI, *Il ruolo delle istituzioni dell'Unione e degli Stati membri nella nuova politica comune della pesca*, cit.; E. PENAS LADO, *The Common Fisheries Policy*, cit.; R. CHURCHILL, D. OWEN (eds.), *The EC Common Fisheries Policy*, cit.

[19] Corte di giustizia, sentenza del 12 luglio 2005, causa C-304/02, *Commissione* c. *Francia*, EU:C:2005:444, punto 57 ss.; Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 30 aprile 2019, causa C-611/17, *Italia* c. *Consiglio*, EU:C:2019:332, punto 52.

La principale novità della riforma non risiede, tuttavia, nei singoli strumenti tecnologici, ma nel mutamento della funzione stessa del sistema di controllo: se il modello del 2009 era prevalentemente orientato all'accertamento delle violazioni già commesse, il regolamento (UE) 2023/2842 privilegia una logica preventiva, fondata sulla raccolta continua delle informazioni, sulla digitalizzazione dei dati e sulla tracciabilità dell'intera filiera ittica. L'estensione dei sistemi elettronici di monitoraggio, la digitalizzazione dei registri di pesca e delle dichiarazioni di sbarco, l'interoperabilità delle banche dati e il ricorso ai sistemi di monitoraggio elettronico da remoto concorrono a costruire un sistema informativo integrato. L'innovazione va osservata con prudenza: essa non trasforma la PCP in uno strumento di politica del lavoro in senso stretto, né autorizza un'ingerenza indiscriminata nella sovranità degli Stati. Il regolamento subordina piuttosto l'accesso alle risorse biologiche e al mercato unico al rispetto di standard minimi di dignità umana, nel solco della giurisprudenza della Corte di giustizia, che nelle cause *Bauer* e *Willmeroth*[20] ha ribadito l'efficacia trasversale dei diritti fondamentali quale limite all'esercizio delle competenze dell'UE.

La riforma amplia, inoltre, la portata funzionale dell'*enforcement*: la disponibilità di dati affidabili sull'attività delle imbarcazioni, sulla provenienza del pescato e sulla circolazione dei prodotti ittici è essenziale non solo per garantire il rispetto delle norme di conservazione, ma anche per individuare situazioni di opacità nelle quali possono annidarsi fenomeni di sfruttamento lavorativo. Tale nesso va calibrato con precisione: i sistemi VMS, AIS e REM tracciano l'attività di pesca, non direttamente le condizioni di lavoro a bordo. La loro efficacia preventiva è quindi di natura indiretta: rendono visibili trasbordi non dichiarati, permanenze in mare anomale e rotte incoerenti con le licenze, orientando le autorità verso contesti a rischio; il dato tecnologico non sostituisce l'accertamento ispettivo, ma lo indirizza, e i suoi effetti dipendono dalle capacità istituzionali che lo attuano[21]. Assume perciò rilievo decisivo la formazione degli ispettori[22]: solo se le autorità sanno leggere i dati in chiave di diritti umani la tracciabilità si traduce in prevenzione effettiva, specie nei segmenti di flotta che operano in acque internazionali.

In tale prospettiva assume particolare rilievo la scelta del regolamento (UE) 2023/2842 di ricondurre il ricorso al lavoro forzato tra le infrazioni gravi della PCP, ai sensi dell'art. 90, par. 2, lett. *p*, modificando il catalogo del regolamento n. 1224/2009. La riforma determina una trasformazione funzionale del sistema di controllo: il rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori cessa di operare come elemento esterno alla

[20] Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 6 novembre 2018, cause riunite C-569/16 e C-570/16, *Stadt Wuppertal/Maria Elisabeth Bauer* e *Volker Willmeroth* c. *Martina Broßonn*, EU:C:2018:871.

[21] L. DING, H. LI, W. SHEN, X. ZHANG, T. PAN, *The Digital Transformation of Global Fisheries: A Review of Governance Shifts and Economic Impacts*, in *Frontiers in Marine Science*, 2026.

[22] J.C.L. WESTON, I. KELLING, I*., Navigating Responsibility for Human Rights Compliance in the Fishing Industry* in *Reviews in Fisheries Science & Aquaculture*, 2024, pp. 529-544.

disciplina della pesca e diviene parametro di valutazione della conformità dell'attività esercitata, senza costituire un nuovo obiettivo autonomo della politica della pesca, ma un criterio che orienta l'esercizio delle competenze già attribuite all'Unione, in coerenza con l'art. 2 TUE, la Carta e il principio di integrazione.

La ricostruzione deve misurarsi con l'obiezione secondo cui l'inclusione del lavoro forzato tra le infrazioni gravi recherebbe una dilatazione implicita della competenza materiale dell'Unione in una materia non attribuita alla PCP. È su questo terreno che si misurerà la validità della riforma: il Governo italiano ha proposto ricorso di annullamento *ex* art. 263 TFUE avverso il regolamento (UE) 2023/2842 (causa C-194/24)[23], e la vicenda può costituire, a nostro avviso, un banco di prova decisivo per la tenuta della tesi della trasformazione funzionale. La risposta può articolarsi su due piani. Da un lato, la sentenza della Corte di giustizia *Commissione* c. *Consiglio*, esaminata in precedenza, quanto alla delimitazione della competenza esclusiva dell'Unione in materia di conservazione delle risorse biologiche marine, è stata resa sul terreno della competenza esterna e in una prospettiva di conservazione delle risorse: un regolamento adottato sulla base dell'art. 43, par. 2, TFUE, che seleziona le violazioni gravi della disciplina della pesca, non ripropone alcuna delle due questioni. La sua applicazione analogica alla fattispecie del regolamento (UE) 2023/2842 richiede, pertanto, particolare prudenza. In questa prospettiva, il catalogo delle infrazioni gravi, infatti, non definisce obiettivi autonomi della politica, ma individua le condotte idonee a comprometterne l'effettività[24]. Dall'altro lato, la misura opera nell'ambito della competenza esclusiva di cui all'art. 3, par. 1, lett. *d*, TFUE e delle competenze di regolazione della filiera, senza attrarre nell'orbita della PCP la disciplina sostanziale del lavoro, che resta affidata agli Stati membri e al diritto internazionale.

L'approccio del legislatore risponde, inoltre, agli obblighi positivi delineati dalla Corte EDU nella sentenza *Siliadin* c. *Francia*[25], che impongono agli Stati la creazione di apparati di vigilanza dotati di reale incisività, specialmente in contesti ad alta opacità come quello marittimo: monitoraggio elettronico e tracciabilità non sono mere opzioni

---

[23] Ricorso presentato l'11 marzo 2024 - *Repubblica italiana/Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea*. Il 5 marzo 2026 sono state depositate le conclusioni dell'Avvocato generale T. Ćapeta, la quale ha evidenziato che l'installazione delle telecamere costituisce di per sé un'ingerenza negli artt. 7, 8 e 31, par. 1, della Carta, ma concludendo che essa non è sproporzionata ai sensi dell'art. 52, par. 1, della Carta, sulla base del fatto che il legislatore abbia correttamente bilanciato l'obiettivo con i diritti coinvolti. L'Avvocato generale ha rilevato, tra l'altro, che le misure legislative minimizzano l'ingerenza, che il ricorso a osservatori non costituisce un'alternativa altrettanto efficace, e che in un settore con una retribuzione legata al pescato le telecamere possono, di fatto, essere considerate un elemento a favore della protezione dei lavoratori (e, quindi, della loro dignità) contro lo sfruttamento. V. Avvocato generale Ćapeta, conclusioni del 5 marzo 2026, causa C-194/24, *Repubblica italiana/Parlamento europeo e Consiglio*, EU:C:2026:161. V. anche C. FIORAVANTI, *La revisione del regime di controllo nel settore della politica comune della pesca: il governo italiano impugna il regolamento (UE) 2023/2842*, in *Eurojus*, 2024, reperibile *online*.

[24] M. CHAMON, M. CREMONA, *The Representation of the EU and its Member States in Multilateral Fora: The AMP Antarctique Effect*, cit., pp. 97-114.

[25] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 26 luglio 2005, ricorso n. 73316/01, *Siliadin* c. *Francia*, punti 49-51.

tecniche, ma prerequisiti per adempiere ai doveri di protezione effettiva invocati dai giudici dell'Unione[26]. Il sistema di controllo delineato dal regolamento tende così a configurarsi non solo come strumento di gestione sostenibile delle risorse, ma anche come infrastruttura di vigilanza integrata per la prevenzione delle violazioni dei diritti fondamentali. Tale evoluzione va valutata alla luce dei principi di proporzionalità e necessità, che impongono un bilanciamento tra efficacia dei controlli, tutela della riservatezza e protezione dei dati personali e rispetto delle competenze degli Stati: un bilanciamento espressamente vagliato nelle conclusioni dell'Avvocato generale Ćapeta nella causa C-194/24, che ha ritenuto proporzionata l'ingerenza negli artt. 7, 8 e 31 della Carta derivante dall'installazione delle telecamere CCTV[27]. L'evoluzione del sistema apre così la questione del rapporto con la tutela dei diritti fondamentali, imponendo di verificare in che misura gli obblighi di vigilanza gravanti sugli Stati membri possano essere letti alla luce degli obblighi positivi di protezione derivanti dall'ordinamento dell'Unione e dalla CEDU.

4. Il lavoro marittimo e la pesca industriale tra vulnerabilità strutturali e obblighi positivi di tutela dei diritti fondamentali.

L'analisi delle condizioni di lavoro nel settore marittimo e della pesca impone di soffermarsi sulle peculiari vulnerabilità che caratterizzano tali attività. A bordo delle navi operano due categorie principali di lavoratori – i marittimi, impiegati a qualsiasi titolo su una nave, e i pescatori, che esercitano professionalmente l'attività di pesca – in condizioni operative particolarmente gravose: turni prolungati, esposizione a condizioni meteo-marine imprevedibili, isolamento per periodi estesi, elevato rischio fisico e psicologico. La natura stessa del lavoro marittimo, svolto lontano da porti sicuri, in contesti difficilmente monitorabili e lungo una filiera internazionale frammentata, crea spazi di vulnerabilità significativi, tanto più marcati nel settore della pesca, componente determinante dell'occupazione marittima internazionale ed essenziale per le comunità costiere e la sicurezza alimentare.

Particolarmente esposto è il segmento della pesca industriale: le permanenze prolungate in mare, i ritmi intensi, l'isolamento dei lavoratori rispetto ai tradizionali meccanismi di controllo e il crescente ricorso a pratiche operative – come il rifornimento e il trasferimento del pescato direttamente in mare – che riducono le occasioni di verifica da parte delle autorità, favoriscono l'emersione di fenomeni di sfruttamento lavorativo, che colpiscono con particolare frequenza i lavoratori migranti e le categorie più vulnerabili. Non sorprende, pertanto, che la pesca continui a essere annoverata, anche

[26] Sentenza *Stadt Wuppertal*, cit.

[27] Conclusioni Avvocato generale Ćapeta, *Repubblica italiana/Parlamento europeo e Consiglio*, cit., par. 60 ss.

secondo le principali organizzazioni internazionali, tra le attività lavorative a più elevato rischio sia sotto il profilo della sicurezza[28] sia con riguardo all'esposizione a pratiche di sfruttamento e lavoro forzato[29], definito dalla Convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) n. 29[30] e dal Protocollo del 2014[31], come la prestazione lavorativa imposta sotto minaccia e in assenza di consenso.

Queste criticità impongono di rafforzare i meccanismi di prevenzione, controllo e responsabilità lungo l'intera filiera. Nella giurisprudenza della Corte EDU – casi *Rantsev* c. *Cipro* e *Russia*[32] e *Chowdury* e *altri* c. *Grecia*[33] – il contrasto alle forme gravi di sfruttamento non può esaurirsi nella mera incriminazione della condotta, ma richiede obblighi positivi di prevenzione, monitoraggio e intervento effettivo ai sensi dell'art. 4 CEDU, specialmente in contesti caratterizzati da marcata asimmetria di potere e vulnerabilità delle vittime. Sulla stessa linea, il parere consultivo del 2015 dell'ITLOS sulla pesca IUU nell'Africa occidentale[34], pur non affrontando direttamente la tutela dei

---

[28] OIL, *Fisheries among the Most Dangerous of All Professions*, 1999. Fra le condotte riportate si segnalano: l'assenza di contratto, i turni di lavoro di 15-18 ore, la mancanza di cibo, le condizioni igieniche e di sicurezza a bordo ben al di sotto degli standard internazionali, la minaccia di espulsione, di trattamenti inumani e degradanti e altre forme di violenza fisica e psicologica. Inoltre, va precisato che quello degli abusi e dell'impunità a bordo dei pescherecci industriali è un fenomeno di scala globale che riguarda tanto alcune regioni del c.d. Sud Globale, quali il Sud Est Asiatico e il Golfo di Guinea, quanto i paesi più economicamente avanzati. Si vedano, *inter alia*, lo studio dell'Università di Nottingham e le inchieste del Financial Times e della BBC, che fanno luce sulle forme di lavoro forzato e moderne schiavitù nell'industria della pesca del Regno Unito: University Of Nottingham Rights Lab, *Letting Exploitation off the Hook? Evidencing Labour Abuses in UK fishing*, 2022; CUNDY, *The Fishermen*, 15 giugno 2023; CLEMENTS, *Disclosure: Slavery at Sea*, agosto 2024.

[29] Si veda sull'argomento il rapporto dell'International Labour Office, *Caught at sea. Forced labour and trafficking in fisheries,* Geneva, 2013 e Food and Agriculture Organization (FAO), *The State of World Fisheries and Aquaculture* (SOFIA), 2024. V. anche S. GOLDARACENA, S. ALMADA, *Labour Exploitation in Distant Water Fishing Vessels Registered with the Sprfmo: The Importance of Comprehensive Risk Analysis Prior to Arrival at Port*, in *Research Paper*, 2025, reperibile *online*.

[30] Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato e obbligatorio, del 30 giugno 1926, entrata in vigore il 1° maggio 1932.

[31] Protocollo dell'OIL relativo alla Convenzione sul lavoro forzato del 1930, dell'11 giugno 2014, entrato in vigore il 9 novembre 2016.

[32] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 7 gennaio 2010, ricorso n. 25965/04, *Rantsev* c. *Cipro* e *Russia*.

[33] Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza del 30 giugno 2017, ricorso n. 21884/15, *Chowdury* e *altri* c. *Grecia*. V. anche D. RUSSO, *Lo sfruttamento del lavoro negli Stati membri del Consiglio d'Europa: una riflessione a margine del caso Chowdury,* in *Rivista di diritto internazionale*, 2017, pp. 835-841.

[34] ITLOS, Advisory Opinion 2015, 2 April 2015, *Request for an Advisory Opinion submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission (SRFC)*, case n. 21, par. 129. V. anche I. CARACCIOLO, *Due Diligence et Droit de la Mer*, in S. CASSELLA (éd.), *Le Standard de Due Diligence et la Responsabilité Internationale*, Paris, 2018, pp. 163-185; V. SCHATZ, *Fishing for Interpretation: The ITLOS Advisory Opinion on Flag State Responsibility for Illegal Fishing in the EEZ*, in *Ocean Development and International Law*, 2016, pp. 327-345; M. LANDO, *The Advisory Jurisdiction of the International Tribunal for the Law of the Sea: Comments on the Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-Regional Fisheries Commission*, in *Leiden Journal of International Law*, 2016, pp. 441-461; M.A. BECKER, *Request for an Advisory Opinion Submitted by the Sub-regional Fisheries Commission (SRFC)*, in *The American Journal of International Law*, 2015, pp. 890-926; J. GAO, *The ITLOS Advisory Opinion for the SRFC*, in *Chinese Journal of International Law*, 2015, pp. 735-755; T. STEPHENS, *ITLOS Advisory Opinion: Coastal and Flag State Duties to Ensure Sustainable Fisheries Management*, in *ASIL Insights*, 2015, reperibile *online*.

diritti fondamentali delle persone imbarcate, offre un importante fondamento sistematico per estendere il dovere di *due diligence* degli Stati di bandiera[35] anche alle violazioni dei diritti umani connesse alle attività di pesca. Per contrastare efficacemente il lavoro forzato si richiede inoltre un forte coordinamento istituzionale e la piena attuazione degli strumenti internazionali pertinenti: un ruolo centrale è ricoperto dalla Convenzione sul lavoro nella pesca dell'OIL[36], chiamata a colmare le lacune lasciate da strumenti come la Convenzione SOLAS[37] e la Convenzione sul lavoro marittimo[38], la cui applicazione alla pesca risulta limitata[39]. Tale frammentazione rende la vigilanza particolarmente complessa e onerosa, tanto per gli Stati costieri quanto per quelli di bandiera, come riconosciuto dall'ITLOS nel caso *M/V Saiga*, che ha sottolineato la necessità che gli Stati esercitino un controllo effettivo sulle navi che battono la loro bandiera[40].

Anche la Corte di giustizia, pur non essendosi ancora pronunciata specificamente sul lavoro forzato nel settore ittico, ha ribadito che la dignità umana costituisce un valore fondante dell'Unione (art. 2 TUE) e un diritto fondamentale garantito dall'art. 1 della Carta, idoneo a vincolare anche l'attuazione delle politiche settoriali[41]. Nel caso *Psagot*[42]

---

[35] Sul concetto di *due diligence*, v. S. DEVA, *Mandatory Human Rights Due Diligence Laws in Europe: A Mirage for Rightsholders?*, in *Leiden Journal of International Law*, 2023, pp. 389-414; C. BRIGHT, C. MACCHI, *Hardening Soft Law: The Implementation of Human Rights Due Diligence Requirements in Domestic Legislation*, in M. BUSCEMI, N. LAZZERINI, L. MAGI, D. RUSSO (a cura di), *Legal Sources in Business and Human Rights*, 2020, pp. 218-247; I. CARACCIOLO, *Due Diligence et Droit de la Mer*, cit., p. 163 ss.; M. FASCIGLIONE, *The Enforcement of Corporate Human Rights Due Diligence: From the UN Guiding Principles on Business and Human Rights to the Legal Systems of the EU Countries*, in *Human Rights and International Legal Discourse*, 2016, pp. 94-116.

[36] Convenzione dell'OIL sul lavoro nel settore della pesca, del 14 giugno 2007, ed entrata in vigore il 16 novembre 2017.

[37] *International Convention for the Safety of Life at Sea (SOLAS)*, del 1° novembre 1974, entrata in vigore il 25 maggio 1980.

[38] Convenzione dell'OIL sul lavoro marittimo, del 23 febbraio 2006, entrata in vigore il 20 agosto 2013.

[39] S.G. LEWIS, A. ALIFANO, M. BOYLE, M. MANGEL, *Human Rights and Sustainable Fisheries*, in P.S. LEVIN, M.R. POE (eds.), *Conservation for the Anthropocene Ocean. Interdisciplinary Science in Support of Nature and People*, 2017, pp. 381-382; P.J. RIDINGS, *Labour Standards on Fishing Vessels: A Problem in Search of a Home?*, in *Melbourne Journal of International Law*, 2017, pp. 1-24, spec. pp. 2-3.

[40] ITLOS, Judgement of 1 1° July 1999, *The M/V "Saiga"*, case n. 2, (*Saint Vincent and the Grenadines c. Guinea*), parr. 77-83.

[41] Corte di giustizia, sentenza del 12 giugno 2003, causa C-112/00, *Schmidberger*, EU:C:2003:333, punti 74-81; Corte di giustizia, sentenza del 14 ottobre 2004, causa C-36/02, *Omega Spielhallen und Automatenaufstellungs-GmbH*, EU:C:2004:614, punto 34; Corte di giustizia, sentenza del 3 settembre 2008, cause riunite C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi* e *Al Barakaat*, EU:C:2008:461, punti 283-285; Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 26 febbraio 2013, causa C-617/10, *Åkerberg Fransson*, EU:C:2013:105, punti 17-22; Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza dell'8 aprile 2014, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland*, EU:C:2014:238, punti 38-39. V. anche N.V. FRANSSEN, *The Future of National Data Retention Obligations - How to Apply Digital Rights Ireland at National Level?*, in *European Law Blog*, 2016, reperibile *online*; N. LAZZERINI, *Il contributo della sentenza Åkerberg Fransson alla determinazione dell'ambito di applicazione e degli effetti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, n. 3, p. 883.

[42] Corte di giustizia, sentenza del 19 dicembre 2019, causa C-363/18, *Organizzazione juive européenne (OJE) e Vignoble Psagot Ltd c. Ministre de l'Économie et des Finances*, EU:C:2019:1112, punti 54-55.

la Corte ha riconosciuto la rilevanza della trasparenza delle informazioni sull'origine dei prodotti quale strumento volto a garantire un'informazione corretta del consumatore e la coerenza del funzionamento del mercato interno con i valori fondamentali dell'Unione[43]. L'azione dell'UE emerge con particolare chiarezza nel settore della produzione ittica e nella gestione sostenibile delle risorse marine, nel quale la tutela dell'ambiente marino, l'equità dei mercati e la protezione dei lavoratori costituiscono obiettivi strettamente interconnessi[44]. Sin dalle sentenze *Agegate*[45] e *Jaderow*[46], la Corte ha peraltro affermato che gli Stati membri conservano margini di intervento nell'ambito della PCP soltanto nella misura in cui le misure nazionali risultino compatibili con gli obiettivi e l'effetto utile della disciplina dell'Unione, sicché non possono introdurre regimi o prassi suscettibili di comprometterne l'applicazione uniforme.

Dall'insieme di tali orientamenti emerge un modello di tutela nel quale la protezione dei diritti fondamentali non si esaurisce nell'astensione da interferenze illegittime, ma richiede l'adozione di assetti normativi e amministrativi idonei a prevenire situazioni di sfruttamento, in cui gli obblighi di *due diligence* assumono una funzione sempre più centrale quale criterio di effettività della tutela anche nel settore della pesca.

5. La *due diligence* di sostenibilità nelle filiere ittiche dell'Unione alla luce della direttiva (UE) 2026/470.

L'analisi dell'evoluzione della PCP può mettere in luce come la tutela dei diritti fondamentali lungo le filiere ittiche non si esaurisca nei meccanismi di controllo pubblicistico, ma si estenda progressivamente a una più ampia architettura normativa di *governance* dell'UE del mercato e responsabilizzazione degli operatori economici. In tale prospettiva, assumono rilievo crescente gli strumenti di matrice trasversale adottati dall'Unione in materia di responsabilità d'impresa e regolazione del mercato, e in particolare la direttiva (UE) 2024/1760[47] sulla *due diligence* di sostenibilità (CSDDD) –

[43] Sulla tutela dei valori dell'UE da parte della Corte di giustizia, v. M. LA MANNA, *Le "relazioni pericolose" tra informazione ai consumatori, autodeterminazione dei popoli e occupazione ostile nella sentenza* Psagot *della Corte di Giustizia*, in *Eurojus*, 2020, pp. 183-198, spec. p. 189, reperibile *online*; E. CANNIZZARO, *Il ruolo della Corte di giustizia nella tutela dei valori dell'Unione europea*, in AA.VV., *Liber Amicorum Antonio Tizzano. De la Cour CECA à la Cour de l'Union: le Long Parcours de La Justice Européenne*, Torino, 2018, pp. 158-169.

[44] M. FASCIGLIONE, *Towards a Mandatory Human Rights Due Diligence in Fisheries and Aquaculture. Remarks in the Light of Recent Normative Developments*, in G. CATALDI, V. ROSSI (a cura di), *Approcci e strumenti innovativi per la pesca sostenibile nel Mar Mediterraneo. Percorsi evolutivi nell'ordinamento internazionale ed europeo*, Napoli, 2024, pp. 187-205.

[45] Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1989, causa C-3/87, *The Queen* c. *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, *ex parte Agegate Ltd.*, EU:C:1989:333, punti 21-26.

[46] Corte di giustizia, sentenza del 14 luglio 1988, causa C-216/87, *The Queen* c. *Ministry of Agriculture, Fisheries and Food*, *ex parte*: *Jaderow Ltd e a*, EU:C:1988:397, punto 25.

[47] Direttiva (UE) 2024/1760, cit.

come modificata dalla direttiva (UE) 2026/470 – e il regolamento (UE) 2024/3015[48] sul divieto di prodotti ottenuti mediante lavoro forzato, che contribuiscono a rafforzare l'effettività della tutela dei diritti fondamentali lungo le catene globali del valore.

Prima di valutarne l'incidenza sul settore ittico, occorre precisare il quadro normativo di riferimento. La presente analisi si fonda sulla direttiva 2024/1760 nel testo modificato dalla direttiva 2026/470[49], adottata il 24 febbraio 2026: la direttiva di modifica, che recepisce il primo pacchetto *omnibus* presentato dalla Commissione il 26 febbraio 2025, è entrata in vigore il 18 marzo 2026. Le semplificazioni incidono tanto sul perimetro soggettivo quanto sul contenuto degli obblighi. Quanto all'ambito di applicazione, le soglie dimensionali sono state sensibilmente innalzate[50]. Quanto al contenuto, le modifiche principali riguardano: la soppressione dell'obbligo di piano di transizione per la mitigazione dei cambiamenti climatici, le cui disposizioni sono state ritenute sproporzionate e, come tali, abrogate, con l'art. 15 della direttiva 2024/1760 trasformato in una disposizione sul monitoraggio periodico dell'attuazione del dovere di diligenza; la limitazione della consultazione dei portatori di interessi ad alcune fasi del processo di attuazione del dovere di diligenza (art. 13, par. 3); l'estensione della piena armonizzazione agli aspetti fondamentali del processo, restando consentito agli Stati membri introdurre disposizioni più rigorose in termini di obiettivo o di settore interessato; l'introduzione di un limite massimo uniforme delle sanzioni pecuniarie pari al 3 % del fatturato netto mondiale della società o, per i gruppi, del fatturato netto consolidato a livello mondiale, con soppressione del requisito di basare le sanzioni sul fatturato netto; e, sul piano della responsabilità civile, l'eliminazione del regime specifico previsto a livello dell'Unione, incluse le azioni rappresentative, fermo restando il diritto delle vittime al pieno risarcimento ai sensi del diritto nazionale, senza sovracompensazione. Sul piano temporale, le date di applicazione sono state unificate per tutte le società rientranti nell'ambito[51].

---

[48] Regolamento (UE) 2024/3015, cit.

[49] Direttiva (UE) 2026/470, cit.

[50] La direttiva (UE) 2026/470 ha inoltre ristretto l'ambito soggettivo della direttiva (UE) 2024/1760, innalzando, per le società soggette al diritto di uno Stato membro, le soglie di applicazione a più di 5.000 dipendenti in media e a un fatturato netto mondiale superiore a 1.500.000.000 EUR nell'ultimo esercizio per il quale è stato o avrebbe dovuto essere adottato il bilancio d'esercizio. Analogamente, per le società operanti mediante accordi di franchising o di licenza, sono richiesti diritti di licenza superiori a 75.000.000 EUR e un fatturato netto mondiale superiore a 275.000.000 EUR.

[51] Gli Stati membri adottano e pubblicano le disposizioni necessarie per conformarsi alla disciplina relativa alla CSDDD entro il 26 luglio 2028 e le applicano a decorrere dal 26 luglio 2029, ad eccezione delle misure necessarie per conformarsi all'art. 16, applicabili agli esercizi aventi inizio il 1° gennaio 2030 o successivamente. La Commissione adotta, entro il 31 marzo 2029, gli atti delegati relativi al contenuto e ai criteri della rendicontazione di cui all'art. 16, nonché, entro il 26 luglio 2027, gli orientamenti sulle clausole contrattuali tipo di uso volontario. Entro il 31 dicembre 2030, gli Stati membri designano inoltre almeno un organismo di raccolta incaricato di consentire l'accessibilità delle informazioni tramite il sistema ESAP, mentre la trasmissione delle dichiarazioni annuali ai fini della loro accessibilità tramite tale sistema è prevista a decorrere dal 1° gennaio 2031. Sul piano del recepimento, le disposizioni necessarie per conformarsi alle modifiche relative alle direttive in materia di rendicontazione, di cui agli artt. 1, 2 e 3 della

Pur non appartenendo formalmente al nucleo della PCP, la CSDDD influisce direttamente sull'attuazione della politica della pesca. Sebbene la direttiva non qualifichi formalmente il comparto ittico come settore ad alto rischio – la soglia agevolata per i «settori ad alto rischio» prevista nella proposta originaria della Commissione non è stata mantenuta nel testo definitivo[52] – essa incide profondamente sulla filiera ittica: le imprese soggette sono tenute a esercitare il dovere di diligenza lungo l'intera catena delle attività, sicché le operazioni di cattura, trasbordo e prima trasformazione del pescato, ove collegate alla catena di attività di una società rientrante nell'ambito di applicazione, ricadono nel perimetro della valutazione. La tracciabilità obbligatoria prevista dal regolamento (UE) 2023/2842 fornisce, a partire dal 2026, la base informativa necessaria per verificare l'effettiva attuazione dei doveri di diligenza e per dare concreta applicazione al divieto di immissione nel mercato interno di beni prodotti in condizioni di sfruttamento.

La direttiva CSDDD, ispirata ai noti *United Nations guiding principles on business and human rights*[53], impone alle imprese rientranti nel proprio ambito di applicazione obblighi di individuazione, prevenzione, mitigazione e gestione degli impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente lungo la catena delle attività. Pur essendo principalmente rivolta alle imprese di maggiori dimensioni[54], la direttiva assume particolare rilevanza per il settore ittico, caratterizzato da catene di approvvigionamento transnazionali, da una forte frammentazione delle attività produttive e da rischi elevati di sfruttamento lavorativo, soprattutto nelle fasi di cattura, trasbordo, trasformazione e commercializzazione del pescato. L'interesse della direttiva ai fini della presente analisi

direttiva (UE) 2026/470, devono essere adottate entro il 19 marzo 2027, mentre quelle relative alla CSDDD, di cui all'art. 4, devono essere adottate entro il 26 luglio 2028.

[52] S. CIACCHI, *The Newly-Adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: An Overview of the Lawmaking Process and Analysis of the Final Text*, in *ERA Forum*, 2024, pp.29-48.

[53] I principi guida su impresa e diritti umani delle Nazioni Unite sono reperibili *online*. V. anche, tra i molti, J.G. RUGGIE, C. REES, R. DAVIS, *Ten Years After: from Un Guiding Principles to Multi-Fiduciary Obligations*, in *Business and Human Rights Journal*, 2021, pp. 180-197; M. FASCIGLIONE, *Per uno studio dei Principi Guida ONU su imprese e diritti umani*, in ID. (a cura di), *I Principi Guida su Imprese e Diritti Umani*, Roma, 2020, pp. 35-58; F. MARRELLA, *I Principi Guida dell'ONU sulle imprese e i diritti umani del 2011 e l'accesso ai rimedi tramite gli strumenti di diritto internazionale privato europeo: una valutazione critica*, in M. CASTELLANETA, F. VESSIA (a cura di), *La responsabilità sociale d'impresa tra diritto societario e diritto internazionale*, Bari, 2020, pp. 315-338.

[54] *Ibidem*. V. anche N. BUENO, N. BERNAZ, G. HOLLY, O. MARTIN-ORTEGA, *The EU Directive on Corporate Sustainability Due Diligence (CSDDD): The Final Political Compromise*, in *Business and Human Rights Journal*, 2024, pp. 1-7; S. CIACCHI, *The newly-Adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: An Overview of The Lawmaking Process and Analysis of The Final Text*, cit.; R. GRECO, *La direttiva sul dovere di diligenza delle imprese ai fini della sostenibilità: quale portata extra UE?*, in *SIDIBlog*, 2024, reperibile *online*; F. CECI, *Luci e ombre della direttiva sul dovere di diligenza ai fini della sostenibilità*, in *Quaderni AISDUE*, 2024, reperibile *online*; F. OEHM, *Unboxing the New EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive: Starting the Debate*, in *VBlog*, 2024, reperibile *online*. Il 26 febbraio 2025 la Commissione Europea ha presentato il primo pacchetto *omnibus* per semplificare alcune normative dell'UE, tra cui la CSDDD. Dopo la pubblicazione in Gazzetta Ufficiale della direttiva (UE) 2026/470 il 26 febbraio 2026, gli Stati membri dovranno recepire le semplificazioni entro il 26 luglio 2028. Cfr. il sito https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_614.

risiede nella progressiva estensione della responsabilità dell'impresa oltre il perimetro del rapporto contrattuale diretto: la CSDDD richiede, infatti, alle società di individuare e valutare i rischi di impatti negativi sui diritti umani e sull'ambiente che possono manifestarsi non soltanto nelle proprie attività, ma anche lungo la catena di lavoro, imponendo l'adozione di misure adeguate a prevenirli, attenuarli o porvi rimedio. In tale prospettiva, il rispetto dei diritti fondamentali non viene più considerato esclusivamente come un obbligo etico o reputazionale, ma assume crescente rilevanza nell'ambito dei processi organizzativi e decisionali delle imprese.

Tale approccio presenta significativi punti di contatto con l'evoluzione della PCP. Se il regolamento (UE) 2023/2842 interviene sul versante pubblicistico del controllo e dell'*enforcement*, includendo lo svolgimento di attività di pesca mediante ricorso al lavoro forzato tra le infrazioni gravi e rafforzando gli obblighi di vigilanza e controllo in capo agli Stati membri, la direttiva 2024/1760 opera invece sul piano della responsabilizzazione degli operatori economici. Le due discipline, pur operando attraverso tecniche normative differenti, convergono nella progressiva integrazione della dimensione sociale della sostenibilità all'interno dei meccanismi di conformità applicabili alla filiera ittica. La direttiva assume, inoltre, particolare rilievo in un settore, quale quello della pesca, tradizionalmente caratterizzato da elevati livelli di opacità operativa e dalla difficoltà di monitorare le condizioni di lavoro lungo filiere distribuite tra più giurisdizioni. Gli obblighi di mappatura dei rischi, monitoraggio e coinvolgimento dei portatori di interessi contribuiscono, infatti, ad accrescere la trasparenza delle catene di approvvigionamento e a favorire l'emersione di violazioni che, per la natura transnazionale delle attività marittime, rischierebbero altrimenti di rimanere occultate.

6. Il divieto di prodotti ottenuti mediante lavoro forzato: il regolamento (UE) 2024/3015.

Se la direttiva 2024/1760 come modificata opera sul piano della responsabilizzazione degli operatori economici, il regolamento 2024/3015 opera su quello della regolazione pubblica del mercato. Destinato ad applicarsi a decorrere dal 14 dicembre 2027, il regolamento introduce un meccanismo armonizzato volto a impedire l'immissione, la messa a disposizione sul mercato dell'Unione e l'esportazione di prodotti realizzati, in tutto o in parte, mediante lavoro forzato, recependo la definizione di cui all'art. 2 della Convenzione OIL n. 29[55]. L'ambito di applicazione è particolarmente ampio: il divieto opera indipendentemente dal settore economico, dallo Stato di origine e dalla fase della catena del valore interessata – estrazione, raccolta, produzione, trasformazione e lavorazione – sicché anche i prodotti della pesca ottenuti mediante

[55] Convenzione dell'OIL sul lavoro forzato e obbligatorio, cit., art. 2; regolamento (UE) 2024/3015, art. 3 (rinvio alla definizione OIL).

ricorso al lavoro forzato rientrano pienamente nel campo di applicazione del regolamento[56].

Particolarmente importanti sono le Linee guida adottate dalla Commissione europea a giugno 2026 ai sensi dell'art. 11[57], che improntano il sistema di *enforcement* a un approccio basato sul rischio (*risk-based approach*). Tale scelta presenta una specifica rilevanza sul piano del diritto dell'Unione: la graduazione dell'attività amministrativa in funzione della probabilità e della gravità della violazione consente di orientare le risorse pubbliche verso le situazioni maggiormente suscettibili di compromettere gli obiettivi del regolamento, ma richiede che l'esercizio dei poteri di controllo sia ancorato a criteri determinati, trasparenti e verificabili. Il *risk-based approach* non elimina la discrezionalità delle autorità competenti, ma ne condiziona l'esercizio, e il principio di proporzionalità assume una duplice funzione: criterio di adeguatezza dell'intervento pubblico rispetto al rischio individuato e garanzia contro l'applicazione arbitraria o discriminatoria dei meccanismi di controllo. La logica del rischio si configura così non soltanto come tecnica amministrativa di allocazione delle risorse, ma come criterio giuridico di organizzazione dell'*enforcement*, destinato a incidere sull'effettività e sull'uniformità dell'applicazione del diritto dell'Unione. Le autorità dovranno concentrare prioritariamente le attività istruttorie e di controllo[58] sui casi caratterizzati da elevata probabilità e gravità del ricorso al lavoro forzato – sulla base di indicatori di rischio, banche dati e segnalazioni di terzi – con particolare attenzione alle aree geografiche a elevata incidenza del fenomeno nel settore ittico, quali alcuni Paesi del Sud-Est asiatico; il regolamento prevede inoltre l'applicazione di sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive[59]. Il sistema non si limita, così, a una funzione repressiva *ex post*, ma si configura come meccanismo di *governance* preventiva del mercato, fondato sulla tracciabilità dei prodotti e sulla responsabilizzazione degli operatori lungo l'intera catena di fornitura. Le Linee guida sottolineano, infine, che, pur non introducendo autonomi obblighi di *due diligence*, l'adozione di adeguati processi di diligenza lungo la catena di approvvigionamento costituisce uno strumento essenziale per individuare, prevenire e dimostrare la gestione dei rischi connessi al lavoro forzato, in coordinamento con la CSDDD. La frammentazione delle filiere, l'elevata incidenza di attività svolte in acque internazionali e il ricorso a operazioni di trasbordo rendono la pesca uno dei comparti nei quali l'approccio basato sul rischio è destinato ad assumere particolare rilievo.

[56] Regolamento (UE) 2024/3015, cit., art. 1 (oggetto e finalità), art. 4 (divieto di prodotti da lavoro forzato).

[57] Commissione europea, *Guidelines on the application of Regulation (EU) 2024/3015 on prohibiting products made with forced labour on the Union market*, C(2026) 4386 final del 26 giugno 2026.

[58] Regolamento (UE) 2024/3015, cit., art. 5 (individuazione e avvio della procedura), art. 6 (procedura di indagine e cooperazione tra autorità competenti).

[59] *Ivi*, art. 10 ss. (sanzioni e cooperazione).

Anche il regolamento 2023/2842, ai sensi dell'art. 90, par. 2, lett. *p*, richiama integralmente i parametri dell'art. 2 della Convenzione OIL n. 29. La disposizione non circoscrive la rilevanza della violazione alle sole operazioni materiali di cattura, ma collega l'infrazione all'utilizzo del lavoro forzato nell'ambito dell'esercizio dell'attività di pesca, valorizzando la dimensione organizzativa dell'attività economica più che la specifica mansione svolta dal lavoratore sfruttato: una lettura funzionale che ricomprende anche le attività strumentali al funzionamento del peschereccio e allo svolgimento dell'attività di pesca, quali la manutenzione delle attrezzature o la manipolazione del pescato, coerente con la finalità della riforma di impedire che la natura accessoria di determinate mansioni precluda l'applicazione del sistema di controllo.

La responsabilità si articola su due livelli normativi distinti ma complementari. Sul piano internazionale, ricalcando l'orientamento dell'ITLOS nel parere consultivo del 2011 e nel caso *M/V Norstar*[60], lo Stato di bandiera è gravato da un obbligo di *due diligence* che travalica la mera vigilanza formale e si traduce in un dovere di controllo effettivo, inteso come obbligazione di comportamento: lo Stato deve predisporre apparati amministrativi e tecnologici atti a prevenire, individuare e reprimere le violazioni dei diritti fondamentali perpetrate sotto la propria giurisdizione. Sul piano dell'ordinamento dell'Unione, il regolamento (UE) 2023/2842 attribuisce rilievo al ricorso al lavoro forzato nel sistema delle infrazioni gravi della PCP, recependo uno standard elaborato a livello internazionale: il rispetto del divieto di lavoro forzato non rileva più soltanto quale obbligo derivante dal diritto internazionale dei diritti umani, ma assume progressivamente la funzione di parametro di conformità dell'attività di pesca ai fini del regime di controllo della PCP. La mancata prevenzione o la tolleranza di tali fenomeni da parte di uno Stato membro può, inoltre, configurare un inadempimento agli obblighi di cooperazione leale e di corretta applicazione del diritto dell'Unione, attivando il meccanismo di cui all'art. 258 TFUE. L'articolazione di sistemi di formazione per gli ispettori, prevista a partire dal 2026, mira a colmare il divario tra l'accertamento tecnico-amministrativo della pesca e l'individuazione di gravi violazioni dei diritti umani a bordo.

Tale convergenza normativa solleva infine un interrogativo di estrema rilevanza: se il lavoro forzato a bordo di un peschereccio sia da considerarsi una violazione rilevante ai fini del regolamento (CE) 1005/2008 (c.d. regolamento IUU), con conseguenze di portata sistemica quali l'inserimento dei pescherecci coinvolti nella lista nera delle navi IUU e il conseguente divieto di commercializzazione dei relativi prodotti ittici nell'Unione. *De iure condito* non sussiste un'equiparazione normativa automatica: il meccanismo di lista nera presuppone, infatti, la commissione di attività che integrano la nozione di pesca IUU ai sensi del regolamento (CE) n. 1005/2008, rispetto alle quali il

[60] ITLOS, Advisory Opinion of 1° February 2011, *Responsibilities and Obligations of States Sponsoring Persons and Entities with respect to Activities in the Area*, case n. 17, parr. 62, 77 ss.; ITLOS, Judgement of 10 aprile 2019, *The M/V "Norstar" Case*, case n. 25, par. 318.

lavoro forzato non è immediatamente riconducibile. La prassi dell'Unione mostra, tuttavia, una crescente convergenza funzionale tra la dimensione lavoristica e quella della legalità della pesca: nel caso della Thailandia, la letteratura ha documentato come la procedura di «cartellino» prevista dal regolamento IUU si sia intrecciata con le criticità lavorative del settore[61]. L'integrazione procedurale prevista a decorrere dal 2026 evidenzia, d'altra parte, un'evoluzione verso un modello nel quale la sostenibilità sociale non è più concettualmente scindibile da quella biologica, sicché *de iure condendo* l'attività di pesca svolta in condizioni di sfruttamento lavorativo può tendere a essere qualificata come fattore di non conformità rilevante ai fini della sua stessa ammissibilità nel mercato interno.

7. Verso una «conformità condizionata»: il lavoro forzato come criterio giuridicamente rilevante dell'attività di pesca nell'UE.

A completamento dell'analisi svolta nel paragrafo precedente, occorre approfondire il ruolo del sistema sanzionatorio della PCP e la sua progressiva evoluzione alla luce del regolamento (UE) 2023/2842.

Il sistema sanzionatorio e di *enforcement* della Politica Comune della Pesca trova il proprio fondamento principalmente nel regolamento (CE) n. 1224/2009 (c.d. regolamento sul controllo), come successivamente modificato dal regolamento (UE) 2023/2842, nonché nel regolamento (CE) n. 1005/2008 relativo al contrasto alla pesca IUU[62]. In tale quadro, la nozione di «infrazione grave» svolge una funzione strutturale, in quanto consente di individuare le condotte suscettibili di compromettere non soltanto gli obiettivi di conservazione e gestione sostenibile delle risorse biologiche marine, ma anche l'effettività del sistema di controllo e degli *standard* di conformità previsti dalla PCP. Tale evoluzione si colloca nel progressivo rafforzamento degli obblighi di controllo e cooperazione internazionale, sviluppatosi anche alla luce dei principi affermati dall'Accordo delle Nazioni Unite sugli *stock* ittici (UNFSA)[63], in particolare con riferimento agli obblighi di vigilanza e *due diligence* gravanti sugli Stati di bandiera.

Attraverso il regolamento (UE) 2023/2842, tale impianto conosce una significativa evoluzione qualitativa. L'art. 90 rafforza l'armonizzazione del catalogo delle infrazioni gravi e ne accentua la dimensione normativa, riducendo le differenze applicative tra gli Stati membri e delimitando maggiormente i margini di qualificazione discrezionale delle autorità nazionali. In tale contesto, l'inclusione dello svolgimento di attività di pesca mediante ricorso al lavoro forzato tra le infrazioni gravi introduce un elemento di

[61] Sul caso della Thailandia, v. A. KADFAK, S. LINKE, *More Than Just a Carding System: Labour Implications of the EU's Illegal, Unreported and Unregulated (IUU) Fishing Policy in Thailand*, in *Marine Policy*, 2021, reperibile *online*.

[62] Cfr. regolamento (CE) n. 1224/2009, cit. e regolamento (CE) n. 1005/2008, cit.

[63] Accordo del 4 dicembre 1995 (UNFSA), art. 21, par. 11.

innovazione sistemica, poiché integra una violazione concernente i diritti fondamentali dei lavoratori nel regime di *enforcement* della PCP. Ne consegue l'obbligo per gli Stati membri di assicurare un accertamento effettivo della condotta e l'applicazione di misure proporzionate e dissuasive previste dal sistema di controllo dell'Unione, che possono comprendere, secondo le circostanze del caso e le procedure nazionali applicabili, attività investigative, misure provvisorie di controllo e l'applicazione di sanzioni amministrative[64], inclusi i punti di penalità previsti dalla disciplina della PCP[65].

Pur non configurando il lavoro forzato come autonoma fattispecie penale, il regolamento produce un effetto di riqualificazione funzionale della condotta, che diviene rilevante non solo sul piano della legalità dell'operazione di pesca, ma anche quale criterio di accesso e permanenza nel sistema autorizzatorio dell'Unione. È in questo passaggio che, a nostro avviso, può individuarsi l'emersione di una forma di «conformità condizionata». Con tale espressione si intende, nel presente contributo, un modello regolatorio nel quale il rispetto continuativo di determinati standard giuridici – nel caso di specie, quelli concernenti la tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori – non rileva esclusivamente quale presupposto della responsabilità conseguente alla loro violazione, ma assurge a condizione di legittimo esercizio dell'attività economica, incidendo direttamente sulla possibilità di accedere e permanere nel mercato dell'Unione. Sul piano sistemico, la logica sottesa richiama i modelli già consolidati di condizionalità[66] nell'ordinamento dell'Unione, come quelli affermati nella giurisprudenza relativa alla tutela dello Stato di diritto[67], nei quali l'accesso a benefici o prerogative è subordinato al rispetto dei valori dell'art. 2 del Trattato dell'Unione Europea (TUE). Essa se ne distingue, tuttavia, sotto un profilo decisivo: la «conformità condizionata» attiene direttamente alla conformità dell'attività economica quale presupposto della sua liceità, e non alla concessione di benefici o prerogative.

Tale impostazione si inserisce coerentemente nella giurisprudenza della Corte di giustizia[68] in materia di sistemi di controllo e bilanciamento tra esigenze di *enforcement*

---

[64] Regolamento (UE) 2023/2842, cit., art. 90, par. 2, lett. *p*.

[65] Ad es., il sistema prevede l'assegnazione dei punti di penalità ai sensi dell'art. 92 del regolamento (CE) n. 1224/2009, cit., come riformulato dall'art. 1, punto 51, del regolamento (UE) 2023/2842, cit.

[66] Sulla condizionalità ambientale e sociale nella PCP e negli accordi di libero scambio, si vedano: G. D'AGNONE, *Link, or Not to Link, This Is the Question: Environmental Provisions under the New Generation of TSD Chapters in EU FTAs*, in *European Public Law*, 2025, pp. 125-144; S. FACCIO, *Gli accordi commerciali dell'Unione europea e lo sviluppo sostenibile*, in A.M. TANZI, L. CHIUSSI CURZI, G.M. FARNELLI, A. MENSI (a cura di), *La transizione ecologica nel commercio internazionale*, Bologna, 2022, pp. 59-64; G.M. RUOTOLO, *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2016, pp. 329-354.

[67] Cfr. A. CIRCOLO, *Il valore dello Stato di diritto nell'Unione europea. Violazioni sistemiche e soluzioni di tutela*, Napoli, 2023.

[68] Corte di giustizia (Grande Sezione), sentenza del 16 febbraio 2022, causa C-156/21, *Ungheria* c. *Parlamento e Consiglio*, EU:C:2022:97, punti 175, 229 e 234.

e tutela dei diritti fondamentali, secondo i parametri di necessità e proporzionalità[69]. L'architettura normativa del regolamento (UE) 2023/2842 appare, in questo modo, costruita per integrare il controllo sulla filiera ittica con la salvaguardia di interessi primari dell'Unione, legittimando forme di intervento amministrativo rafforzato purché strettamente funzionali agli obiettivi perseguiti.

In questa prospettiva, l'inserimento del lavoro forzato tra le infrazioni gravi non si limita a rafforzare l'apparato sanzionatorio, ma incide sulla stessa qualificazione giuridica dell'attività di pesca, che viene progressivamente ridefinita come attività intrinsecamente condizionata al rispetto di *standard* fondamentali di tutela della persona. Ne risulta un superamento della tradizionale impostazione centrata esclusivamente sulla sostenibilità biologica, a favore di un modello integrato in cui sostenibilità ambientale e sostenibilità sociale concorrono, in modo inscindibile, a definire l'azione amministrativa e regolatoria dell'Unione.

In questo quadro, il regolamento (UE) 2023/2842 non tende solo ad aggiornare gli strumenti tecnici di controllo[70], ma si configura come il fulcro attraverso cui l'Unione realizza una *governance* realmente integrata, capace di conciliare sostenibilità ambientale, tutela dei diritti fondamentali e responsabilità internazionale degli attori economici[71].

8. Dalla centralità dello Stato di bandiera ad una vigilanza integrata tra Stati membri: il regolamento (UE) 2023/2842 e gli spazi di intervento previsti dall'UNCLOS.

È possibile, a questo punto, dedicare un ultimo spazio di analisi alla progressiva integrazione tra il diritto internazionale del mare e il sistema della PCP. Ciò può consentirci di esaminare come il regolamento (UE) 2023/2842 ridisegni, in chiave funzionale, l'equilibrio tra Stato di bandiera, Stato costiero e Stato del porto di attracco, rafforzando gli strumenti di vigilanza lungo l'intera catena operativa della pesca.

Come noto, il diritto internazionale del mare attribuisce allo Stato di bandiera la responsabilità primaria sulla nave e sulle condizioni di vita e di lavoro a bordo, imponendogli, ai sensi degli artt. 94 e 98 UNCLOS, obblighi di controllo effettivo, di vigilanza amministrativa, e di garanzia della sicurezza della navigazione. Tale centralità implica che la tutela dei diritti umani e dei lavoratori presenti su un peschereccio sia, in linea di principio, ricondotta alla giurisdizione dello Stato di bandiera della nave

[69] Corte di giustizia, sentenza del 27 settembre 2017, causa C-73/16, *Puškár*, EU:C:2017:725, punti 52-59.

[70] Cfr. *supra*, par. 4.

[71] C. FIORAVANTI, *Lo stato degli stock ittici fra persistenti criticità e prospettive di revisione della disciplina: verso la relazione della Commissione sul funzionamento della politica comune della pesca*, in *I Post di AISDUE*, 2022, pp. 130-144, reperibile *online*.

considerata, indipendentemente dal luogo in cui essa opera[72]. Tuttavia, questo modello poggia su un determinato presupposto, ovvero la capacità effettiva dello Stato di bandiera di esercitare il controllo. Allo stesso tempo, però, tale elemento si è rivelato, nella prassi, spesso carente, specie nei contesti connessi allo sfruttamento lavorativo in mare. Proprio per colmare questa lacuna strutturale, il regolamento (UE) 2023/2842 interviene ridisegnando l'equilibrio operativo fra le competenze degli Stati di bandiera, costieri e di approdo all'interno dell'Unione, nel rispetto dell'UNCLOS ma ampliandone le possibilità applicative tramite strumenti di controllo e obblighi procedurali armonizzati.

In questo contesto, il regolamento attribuisce allo Stato di bandiera un ruolo rafforzato nel monitoraggio delle proprie navi, ai sensi degli artt. 9-14, estendendo gli obblighi di tracciabilità e monitoraggio anche ai pescherecci di piccola scala: le imbarcazioni sotto i dodici metri dovranno rispettare l'obbligo a partire dal 2026, eventualmente con modalità semplificate, mentre per quelle sotto i 9 metri è prevista la possibilità di esenzioni fino al 31 dicembre 2029. Sulla base del principio di *due diligence* richiamato dall'ITLOS nel caso *M/V Saiga (No. 2)*[73] e nel parere consultivo del 2015[74], tale obbligo attribuisce allo Stato di bandiera non solo un dovere di controllo formale, ma anche l'obbligo sostanziale di disporre di mezzi tecnologici idonei a prevenire violazioni, incluse quelle connesse al lavoro forzato.

Tuttavia, il regolamento (UE) 2023/2842 accresce in modo significativo le capacità d'intervento dello Stato costiero, confermando, nel solco degli artt. 56 e 73 UNCLOS, il suo potere di verificare il rispetto della normativa dell'UE nelle proprie acque, ma ampliando gli strumenti tecnici a disposizione: accesso automatico ai dati VMS trasmessi dallo Stato di bandiera, ai sensi dell'art. 10, par. 1, utilizzo dei sistemi AIS, ai sensi dell'art. 10, par. 2, e, soprattutto, installazione obbligatoria di sistemi REM con telecamere CCTV sui pescherecci a rischio a partire dal 2028, ai sensi dell'art. 13.

Attraverso l'art. 90, par. 2, lett. *p*, del regolamento (UE) 2023/2842 le autorità competenti degli Stati membri sono tenute ad attivare i meccanismi di controllo e di *enforcement* previsti dal diritto dell'Unione non soltanto in funzione della gestione sostenibile delle risorse ittiche, ma anche al fine di prevenire e reprimere attività di pesca realizzate in violazione degli standard fondamentali di tutela dei lavoratori. Tale intervento deve tuttavia essere esercitato nel rispetto del quadro di competenze delineato dall'UNCLOS, che non viene derogato dal diritto dell'Unione, ma integrato attraverso un modello di vigilanza coordinata tra Stato di bandiera e Stato costiero.

Infine, lo Stato del porto di attracco vede rafforzati i propri poteri ispettivi ai sensi degli artt. 42-45. Il regolamento (UE) 2023/2842 impone allo Stato del porto di procedere a verifiche documentali, incroci di dati, controlli fisici e immobilizzazioni qualora

[72] S. VEZZANI, *Jurisdiction in International Fisheries Law. Evolving Trends and New Challenges*, Milano, 2020, p. 146.

[73] ITLOS, *M/V Saiga (No. 2)*, cit., parr. 155-156.

[74] *Ivi*, parr. 117-120.

emergano elementi che indichino la presenza di lavoro forzato ai sensi dell'art. 90. L'accesso al porto non è qualificato come un diritto, ma come una prerogativa dello Stato, e il regolamento rende obbligatorio rifiutare l'autorizzazione o adottare misure operative se sussistono sospetti fondati.

La combinazione di questi strumenti tecnologici e obblighi procedurali può far sì che né lo Stato di bandiera né quello costiero né quello di approdo siano più ammessi a non intervenire: l'intero sistema dell'UE crea in questo modo un'architettura integrata di vigilanza che si innesta sulle competenze UNCLOS senza sovvertirle, ma sfruttandone gli spazi applicativi. In particolare, l'estensione delle capacità d'intervento degli Stati membri non riguarda la giurisdizione penale a bordo – che rimane allo Stato di bandiera *ex* art. 92 UNCLOS – ma il potere regolatorio dell'UE sull'accesso alle risorse biologiche marine e al mercato interno dell'Unione. Questo consente agli Stati membri di utilizzare misure quali l'immobilizzazione del peschereccio, l'instradamento in porto o la sospensione delle licenze[75] non come interferenze sulla sovranità dello Stato di bandiera, ma come condizioni per il buon funzionamento dei controlli nell'ambito della PCP.

Alla luce di quanto esaminato, il rafforzamento dei requisiti tecnologici previsto dal regolamento (UE) 2023/2842 va interpretato, a nostro avviso, come una misura funzionale all'effettività della PCP: i dispositivi di monitoraggio (VMS/AIS) e il monitoraggio elettronico remoto (REM/CCTV) non sono meri oneri tecnici, ma strumenti volti a consentire agli Stati membri di adempiere ai loro obblighi di applicazione del diritto dell'UE e agli standard internazionali di *due diligence*.

9. Considerazioni conclusive.

L'analisi condotta ha consentito di verificare che il regolamento (UE) 2023/2842 non amplia la base giuridica della PCP ai sensi dell'art. 43 TFUE, ma ne ridefinisce funzionalmente la competenza.

In coerenza con l'art. 2 TUE e con il principio di integrazione di cui all'art. 11 TFUE, la riforma segna il passaggio da un modello repressivo a un modello regolatorio di controllo, fondato sulla digitalizzazione dei dati, sulla tracciabilità integrale della filiera ittica e sull'interoperabilità delle banche dati nazionali. La transizione trova fondamento nella giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di obblighi positivi di tutela (sentenze *Bauer* e *Willmeroth*, *Åkerberg Fransson*) e negli obblighi positivi desumibili

[75] Cfr. art. 91 del regolamento (CE) n. 1224/2009, cit., come modificato dal regolamento (UE) 2023/2842, cit., che prevede, in presenza di determinate infrazioni gravi, misure immediate quali l'instradamento del peschereccio verso un porto, la sua immobilizzazione temporanea e la sospensione dell'autorizzazione alla pesca; tali misure devono essere esercitate nel rispetto dei limiti della giurisdizione riconosciuta dal diritto internazionale del mare, e in particolare dell'art. 73, par. 1, UNCLOS, che riconosce allo Stato costiero, nella zona economica esclusiva, il potere di adottare le misure necessarie ad assicurare il rispetto delle proprie leggi e regolamenti, incluse le attività di abbordaggio, ispezione, arresto e procedimento giudiziario.

dall'art. 4 CEDU, come interpretato dalla Corte EDU nei casi *Siliadin*, *Rantsev* e *Chowdury*, nei quali il contrasto alle forme gravi di sfruttamento è stato dichiarato non esauribile nella sola incriminazione della condotta.

In tale contesto, la riforma introdotta dal regolamento (UE) 2023/2842, attraverso la revisione del sistema di controllo istituito dal regolamento (CE) n. 1224/2009 e, in particolare, mediante l'inserimento del lavoro forzato tra le infrazioni gravi di cui all'art. 90, determina una significativa riqualificazione normativa della condotta. Lo svolgimento di attività di pesca mediante ricorso al lavoro forzato, quale definito dall'art. 2 della Convenzione OIL n. 29 e dal relativo protocollo del 2014, viene infatti ricondotto nell'ambito delle violazioni più rilevanti della PCP, con conseguente assoggettamento al regime di controllo, accertamento e risposta sanzionatoria previsto dal diritto dell'Unione. Tale evoluzione consente di dare supporto al modello di «conformità condizionata»: il rispetto dei diritti fondamentali non opera soltanto quale presupposto per l'applicazione di conseguenze sanzionatorie successive alla violazione, ma quale parametro sostanziale di regolarità dell'attività di pesca, incidendo sulle condizioni alle quali essa può essere legittimamente esercitata nell'ordinamento dell'Unione e accedere al relativo mercato. Ne risulta confermata, in particolare, la distinzione dalla tradizionale logica della condizionalità di cui all'art. 2 TUE: la «conformità condizionata» attiene direttamente al modo in cui un'attività economica deve essere organizzata e svolta per risultare conforme agli standard giuridici dell'Unione, e non alla subordinazione di benefici o prerogative al rispetto dei valori fondamentali dell'Unione.

Tale modello è sorretto dalla convergenza di tre pilastri giuridici, operanti su piani distinti ma complementari: il regolamento (UE) 2023/2842, che rafforza i poteri di vigilanza degli Stati membri sul versante pubblicistico; la direttiva (UE) 2024/1760, che impone obblighi di diligenza in materia di diritti umani lungo la catena delle attività; il regolamento (UE) 2024/3015, che introduce un meccanismo armonizzato di divieto di immissione e commercializzazione dei prodotti realizzati con lavoro forzato. L'analisi congiunta di tali strumenti ha consentito di delineare un'infrastruttura giuridica integrata di prevenzione dello sfruttamento nelle filiere ittiche globali, nella quale la dignità umana *ex* art. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE opera come criterio trasversale di operatività nel mercato interno.

Sul piano del diritto internazionale del mare, il regolamento (UE) 2023/2842 non eccede le competenze UNCLOS, ma ne valorizza gli spazi funzionali di intervento attraverso l'architettura trilaterale Stato di bandiera, Stato costiero, Stato del porto, conforme all'UNCLOS. La giurisdizione penale a bordo resta prerogativa dello Stato di bandiera ai sensi dell'art. 92 della convenzione di Montego Bay; l'estensione della capacità di intervento si esprime nel potere regolatorio dell'Unione sull'accesso alle risorse biologiche marine, in coerenza con il principio di attribuzione e con il dovere di leale cooperazione di cui all'art. 4, par. 3, TUE. L'impiego dei sistemi VMS, AIS e REM

integra un parametro di effettività degli obblighi positivi di controllo, come riconosciuto anche dall'ITLOS. Ne può derivare un modello di vigilanza integrata tra Stati membri, nel quale la prevenzione dello sfruttamento e la conservazione delle risorse non sono obiettivi alternativi, ma componenti concorrenti di una nozione composita e orizzontale di sostenibilità.

In definitiva, l'efficacia del sistema non dipenderà soltanto dall'obbligatorietà formale degli strumenti tecnologici, ma dalla loro piena integrazione nelle categorie giuridiche dell'Unione. Un'interpretazione condotta alla luce dei valori fondanti dell'art. 2 TUE e della Carta, potrà auspicabilmente consentire alla PCP di consolidarsi come sistema di *governance* unitario, capace di coniugare sostenibilità ambientale delle risorse marine e tutela effettiva dei diritti delle persone imbarcate, e di proiettare i valori dell'Unione nelle catene del valore lungo le filiere ittiche interne ed internazionali.

ABSTRACT: La digitalizzazione della filiera della pesca è il tratto distintivo della riforma del sistema di controllo della pesca dell'Unione europea (UE) introdotta dal regolamento (UE) 2023/2842, le cui nuove disposizioni si applicano a decorrere dal 10 gennaio 2026. Il presente lavoro esamina criticamente se e in quale misura tale riforma possa affiancare alle tradizionali finalità della Politica Comune della Pesca (PCP) – conservazione delle risorse biologiche marine e contrasto alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata – la prevenzione del lavoro forzato lungo la catena del valore. Muovendo dall'inquadramento della competenza dell'Unione europea in materia di pesca e dall'evoluzione della PCP verso un modello di sostenibilità integrata, l'analisi si concentra sugli strumenti di monitoraggio elettronico, tracciabilità e controllo introdotti dalla riforma, nonché sulla loro interazione con gli obblighi di *due diligence* delle imprese e con i meccanismi di regolazione dell'accesso al mercato interno dell'Unione. In tale contesto, il lavoro sostiene che il nuovo quadro giuridico non determini un'estensione della competenza materiale dell'Unione, ma una sua ridefinizione in chiave funzionale, nella quale la tutela dei diritti fondamentali opera quale parametro intrinseco di conformità dell'attività di pesca. Su queste basi, il contributo verifica la possibilità di configurare la digitalizzazione della filiera come infrastruttura abilitante di un modello di «conformità condizionata», in cui il rispetto dei diritti dei lavoratori assurge a condizione di legittimo esercizio dell'attività di pesca e di accesso al mercato dell'Unione, nel quadro di una vigilanza integrata tra Stati membri esercitata negli spazi di intervento riconosciuti dal diritto internazionale del mare.

PAROLE CHIAVE: Politica Comune della Pesca; lavoro forzato; sistema di controllo digitale; tracciabilità; conformità condizionata; diritti umani.

The functional transformation of fisheries control under regulation (EU) 2023/2842: forced labour as a criterion of «conditional compliance»

ABSTRACT: *The digitalisation of the fisheries supply chain is the defining feature of the reform of the European Union (EU) fisheries control system introduced by regulation 2023/2842, whose new provisions apply as of 10 January 2026. This article critically examines whether, and to what extent, the reform may complement the traditional objectives of the Common Fisheries Policy (CFP) – the conservation of marine biological resources and the fight against illegal, unreported and unregulated fishing – with the prevention of forced labour throughout the value chain. Building upon an analysis of the EU's competence in fisheries and the gradual evolution of the CFP towards an integrated sustainability model, the article focuses on the electronic monitoring, traceability and*

control mechanisms introduced by the reform, as well as on their interaction with corporate due diligence obligations and with the rules governing access to the internal market. Against this background, the article argues that the new regulatory framework does not expand the Union's material competence, but rather redefines it in functional terms, with the protection of fundamental rights operating as an intrinsic parameter of compliance for fishing activities. On this basis, the article assesses whether supply chain digitalisation may act as an enabling infrastructure for a model of «conditional conformity», in which respect for workers' rights becomes a condition for the lawful exercise of fishing activities and for access to the Union market, within a framework of integrated supervision among Member States carried out within the operational spaces recognised by the law of the sea.

KEYWORDS: EU Common Fisheries Policy; forced labour; due diligence; digital control system; human rights.