

## Capitolo 10

# La programmazione nazionale e le misure di gestione





# 10.1 La gestione dello sforzo di pesca e i diritti di proprietà nelle politiche di intervento nazionale

*Sabatella R. F., Spagnolo M.*

Il sistema di gestione della pesca in Italia è basato su sistemi di regolazione dello sforzo di pesca; le caratteristiche fisiche del Mediterraneo e le peculiarità della pesca hanno influito nella definizione del regime gestionale adottato. La piattaforma continentale è generalmente molto ristretta, la pesca è svolta da battelli di dimensioni limitate che operano in prossimità della costa e dei numerosi punti di sbarco, utilizzando una moltitudine di sistemi e tecniche di pesca. Le pesche sono multispecie e, in molti casi, le uscite in mare sono limitate a poche ore. Altro elemento caratterizzante la pesca è rappresentato dall'artigianalità della struttura produttiva; il 70% del naviglio è costituito da imbarcazioni con una lunghezza fuori tutta inferiore ai 12 metri; tale flotta si caratterizza per un'elevata multispecificità degli attrezzi da pesca utilizzati, che varia in funzione della stagione, della specie *target* o delle condizioni climatiche.

Considerate tali specificità, a partire dagli anni ottanta il regime di regolazione dello sforzo di pesca è stato considerato il più appropriato per la gestione della pesca in ambito mediterraneo; la stessa FAO, nel 1993, esaminati i diversi tipi di misure gestionali, concludeva che misure basate sul controllo dell'*output*, quali le quote totali ammissibili, non erano appropriate al Mediterraneo considerata l'importanza della flotta artigianale e la natura multispecifica della pesca (FAO, 1999). La restrizione della capacità di pesca rientra tra le misure dell'*input* che incidono direttamente sulla dimensione dello sforzo di pesca dato che, come è noto, questa variabile permette di individuare il reale impatto che l'attività di pesca esercita sugli stock ittici. Per quanto lo sforzo di pesca sia un insieme alquanto eterogeneo di *input*, esso può sempre essere ricondotto a quattro componenti principali:

- il numero delle unità produttive;
- la capacità potenziale media di ciascuna imbarcazione, espressa generalmente in base alle caratteristiche dimensionali, alla tipologia di attrezzi impiegati, al numero dei componenti l'equipaggio, ecc.;
- l'intensità media delle operazioni di pesca per unità di tempo, che misura la frazione di capacità potenziale media effettivamente utilizzata;
- il tempo medio trascorso in mare.

A questi fattori andrebbe inoltre aggiunta l'abilità o l'esperienza dei pescatori. Si tratta, tuttavia, di una variabile difficilmente misurabile e che, per tale ragione, viene normalmente trascurata (Charles, 2001). Le misure di controllo dell'*input* incidono, dunque, sulle componenti principali dello sforzo di pesca e, pertanto, esse includono:

- le restrizioni all'accesso alla zona di pesca (attraverso la limitazione delle licenze o dei permessi di pesca);
- le restrizioni alla attività di pesca, cioè alla quantità di tempo che i battelli possono impiegare nell'esercizio delle attività di pesca (come le quote individuali di sforzo e le giornate di pesca);
- le restrizioni alla capacità di pesca, cioè alla dimensione dei battelli e alla potenza motrice e agli attrezzi.

La gestione dello sforzo di pesca a livello nazionale è stata attuata tramite l'implementazione di un sistema basato sulle licenze di pesca e sul controllo della capacità di pesca.

Le licenze di pesca sono state introdotte in Italia nel 1982 con l'approvazione della legge n. 41; è stato stabilito il principio che solo chi è in possesso di regolare licenza di pesca è abilitato allo sfruttamento delle risorse ittiche.

L'obiettivo associato con l'introduzione delle licenze, o dei permessi, va individuato nella duplice esigenza di limitare un'eccessiva espansione dello sforzo di pesca e/o prevenire un'eccessiva sovracapitalizzazione della flotta in una determinata area di pesca. Nel caso in cui la pesca è svolta in modo omogeneo e non è possibile distinguere fra aree diverse, particolari periodi dell'anno o singoli stock, la licenza costituisce titolo essenziale per l'accesso allo sfruttamento delle risorse e per la continuità stessa dell'attività produttiva.

Il rilascio della licenza soddisfa due ordini di esigenze; la prima di tipo amministrativo e anagrafico, nel senso che attraverso la licenza l'autorità di gestione è in grado di acquisire un certo numero di informazioni sulla flotta. La seconda è di tipo gestionale, dato che una volta che la struttura della flotta da pesca è nota, è possibile adottare misure di gestione appropriate in funzione delle caratteristiche dei diversi segmenti della flotta e del loro specifico impatto sulle risorse.

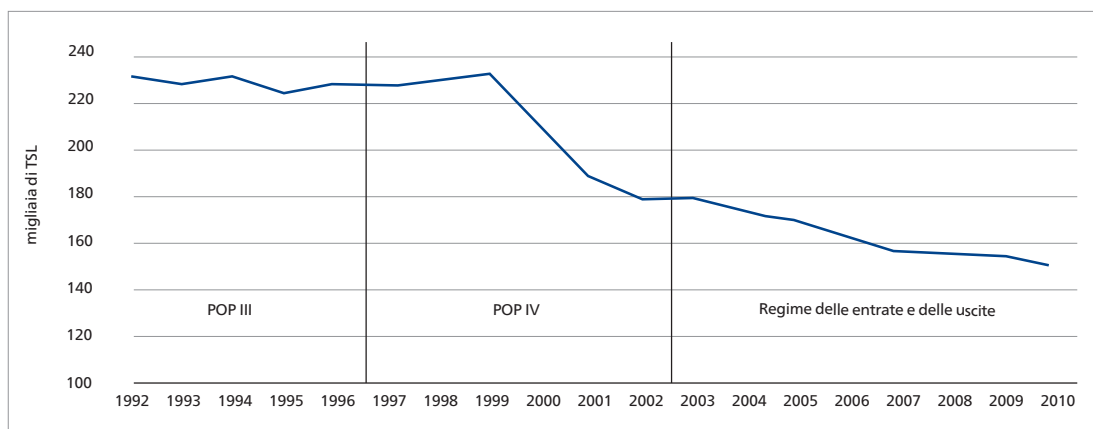
## Riduzione della capacità di pesca

Sul fronte della riduzione della capacità, i Programmi di Orientamento Pluriennali (POP) prima, e il regime di *entry-exit* in seguito, hanno posto le basi per un consistente calo della numerosità e della capacità espressa in GT e potenza motore della flotta nazionale.

L'obiettivo primario della Politica Comune della Pesca adottata dall'Unione europea consiste nel ripristino di un duraturo equilibrio tra stato delle risorse e sforzo di pesca. I Programmi comunitari di contenimento della capacità di pesca, che definiscono gli obiettivi di riduzione della flotta che ciascuno Stato si impegna a rispettare nel corrispondente periodo di esecuzione, hanno costituito il più rilevante strumento programmatico per il conseguimento di tale obiettivo. A partire dai primi anni ottanta e sino all'inizio del 2000, la flotta da pesca nazionale è stata sottoposta a vincoli di riduzione stabiliti in 4 differenti Programmi di Orientamento Pluriennali (1983-86, 1987-91, 1992-1996, 1997-2001 prorogato al 2002).

Nel 2002, l'Unione europea ha approvato un nuovo regime di gestione delle flotte comunitarie (art.12 del reg. (CE) 2371/2002). Sulla base di tale regolamento, gli obiettivi di riduzione della capacità di pesca espressi in termini di GT e kW riguardanti l'intera flotta sono stabiliti rispetto a due parametri di riferimento (la stazza e la potenza motore della flotta al 1° gennaio 2003) e dal monitoraggio continuo del differenziale tra nuove entrate e uscite dalla flotta, in modo da avere una misura corretta e reale della capacità di pesca.

La riduzione della flotta, pari al 35% del tonnello di stazza lorda nel periodo 1992-2010, è stata concentrata sull'ultimo POP; nel breve periodo che va dal 1997 al 2002, si è registrata una contrazione delle unità dedite alla pesca molto sostenuta, che ha avuto ripercussioni molto forti sull'intero comparto ittico nazionale, soprattutto in termini occupazionali (figura 10.1).



**Figura 10.1 – Andamento della capacità di pesca in tonnellate di stazza lorda nel periodo 1992-2010, flotta italiana (POP = Programmi di Orientamento Pluriennali) - Fonte: ALP-MiPAAF.**

Ulteriore impulso alla riduzione della flotta è stato dato dai Fondi Strutturali Europei, nello specifico quelli relativi alla pesca, che hanno finanziato la dismissione volontaria della flotta; soltanto per l'ultimo periodo di copertura dei fondi europei (FEP 2007-2013) si prevede una riduzione di circa il 10% dell'attuale capacità di pesca. Accanto alla riduzione programmata della capacità di pesca, stimolata dagli aiuti pubblici, negli ultimi anni si è assistito ad una fuoriuscita volontaria dal settore dovuta alla generale vetustà della flotta peschereccia e alla crisi del settore, generata da bassa produttività fisica e rincaro dei costi di produzione. Negli ultimi dieci anni, in particolare, si sono innescati dei meccanismi che hanno ridotto notevolmente i margini di profitto delle imprese pescherecce; la forte crescita dei costi di produzione ha determinato una erosione dei redditi dei pescatori; il profitto medio per singolo peschereccio è diminuito negli ultimi dieci anni di oltre il 5% (il dato del 2010 risulta pari a 24.600 euro in media). La dinamica crescente dei costi operativi associata al ridimensionamento produttivo e reddituale registrato dal settore ha determinato, oltre che una generalizzata diminuzione dei profitti di impresa, anche un calo dei salari degli imbarcati (stante la modalità di retribuzione "alla parte"), fermi a circa 11.000 euro (valore medio per imbarcato, anno 2010).

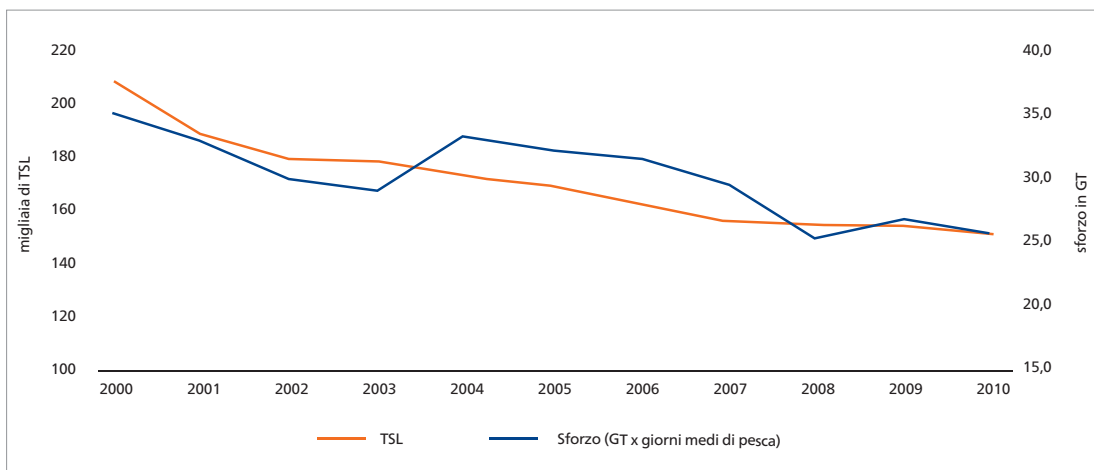
## Risultati conseguiti dalla riduzione della capacità di pesca

La contrazione della consistenza numerica e della stazza lorda della flotta, secondo gli obiettivi perseguiti dai programmi di contenimento della capacità di pesca, avrebbe dovuto portare, nel medio-lungo periodo, ad un miglioramento dello stato complessivo delle risorse e al raggiungimento di un equilibrio sostenibile tra la capacità e le possibilità di pesca.

L'impatto positivo atteso sulle risorse, nella realtà, è risultato inferiore alle aspettative. Lo stato delle risorse presenti nei mari italiani, pur non presentando situazioni di forte sofferenza come in altri contesti europei, risulta caratterizzato dalla presenza di condizioni di sovrasfruttamento per molti degli stock ittici di rilievo commerciale (SIBM, 2010). L'impatto della riduzione della capacità di pesca sulle risorse ittiche, inoltre, non è risultato omogeneamente distribuito in tutte le aree di pesca e per tutti i sistemi di pesca; l'impatto più o meno positivo dipende essenzialmente dallo stato delle risorse che varia fortemente da area ad area.

L'impatto limitato sulle risorse che ha avuto il programma comunitario di riduzione della capacità di pesca è imputabile a diversi fattori; in primo luogo, è da sottolineare come la capacità di pesca sia soltanto uno dei fattori che determina la mortalità da pesca e che, dunque, definisce la quantità di sforzo effettivamente esercitato sulle risorse ittiche.

In particolare, a definire lo sforzo di pesca concorrono i giorni impegnati nelle attività di prelievo: analizzando l'andamento dello sforzo di pesca calcolato come prodotto tra capacità (GT) e attività (giorni di pesca per battello) negli ultimi dieci anni, si scopre come, a fronte di una costante contrazione della flotta, lo sforzo è aumentato. In particolare, dal 2004 al 2007, gli operatori hanno ritenuto conveniente incrementare i giorni di pesca in mare grazie al favorevole andamento della domanda interna (che ha raggiunto il valore più alto nel 2006 con un consumo pro capite di 22 kg, a fronte degli attuali 19,7 kg) e dei prezzi alla produzione; questi ultimi tra il 2004 e il 2007 hanno registrato un incremento di circa il 10%. Nell'arco temporale 2004-2007, lo sforzo di pesca è così aumentato pur in presenza di una riduzione della capacità di pesca. L'andamento si è invertito a partire dal 2008, quando a seguito del sostenuto incremento del costo del gasolio, i pescatori hanno dovuto limitare le giornate in mare per ridurre l'impatto dei costi di produzione (figura 10.2).



**Figura 10.2 - Andamento della capacità e dello sforzo di pesca, anni 2000-2010, flotta nazionale - Fonte: MiPAAF-Irepa.**

Nella definizione dello sforzo di pesca appena riportato non si considera l'impatto del progresso tecnologico che, soprattutto, negli ultimi anni ha determinato un miglioramento dell'efficienza soprattutto in alcuni segmenti, quali lo strascico; è stimato che l'introduzione di nuove tecnologie determini un incremento annuo dello sforzo pari mediamente al 3-4%; se a ciò si aggiunge il fatto che la fuoriuscita dalla flotta ha riguardato i battelli più vetusti e meno efficienti, in alcuni casi soltanto formalmente iscritti nell'Archivio Licenze di Pesca (ALP), il cui contributo alla produzione può essere considerato molto limitato, allora si può concludere che il contributo alla riduzione dello sforzo di pesca della sola capacità sia inferiore a quello atteso.

Nella stima del valore di sforzo "effettivo", inoltre, andrebbero considerati, i significativi e diffusi incrementi nelle potenze motrici installate a bordo, ma non riportate in licenza.

Nonostante l'esistenza di uno sforzo di pesca "nascosto" le stime relative agli indicatori "indiretti" di sovrasfruttamento, come le catture per unità di sforzo, nella maggioranza dei casi hanno

mostrato un andamento mediamente costante, con oscillazioni periodiche non particolarmente significative. Nel periodo 2004-2010, ad esempio, la produttività media per unità di sforzo di pesca della flotta a strascico è risultata costante, oscillando attorno a una media di 4,5 kg per unità di sforzo. Ciò a dimostrazione del fatto che in presenza di una pressione di pesca crescente non è stato registrato un parallelo incremento delle catture, come ci si sarebbe dovuto aspettare nel caso di costanza dell'abbondanza degli stock. Spesso, le curve dei rendimenti biologici hanno assunto un andamento piatto rispetto a variazioni dello sforzo, con ciò determinando un equilibrio coevolutivo in cui le attività esercitate dall'uomo sono stabilmente correlate con le risorse biologiche del mare, sebbene su livelli di cattura minimali (figura 10.3).

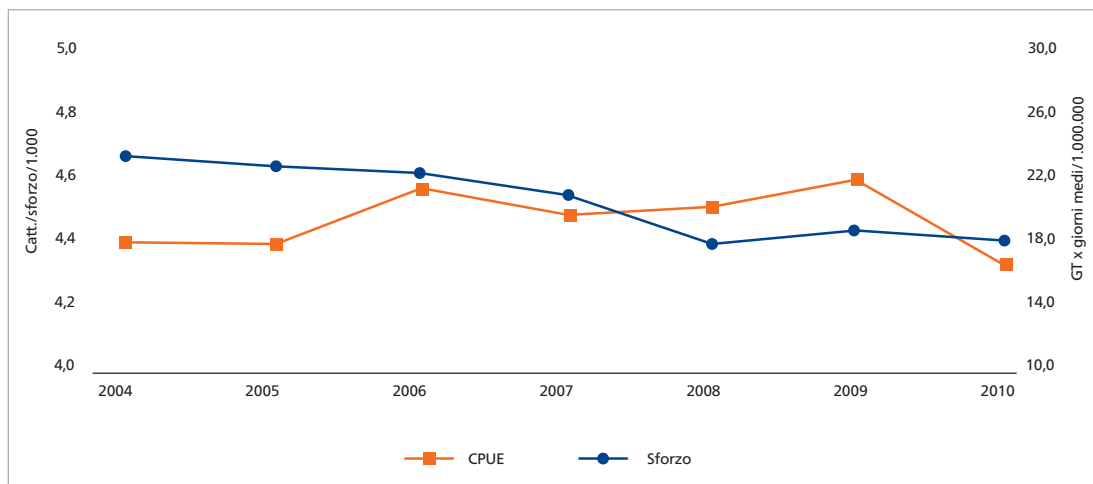


Figura 10.3 – Andamento dello sforzo e delle catture per unità di sforzo (CPUE), flotta a strascico, anni 2004-2010 - Fonte: MiPAAF-Irepa.

## Vantaggi e svantaggi dell'attuale sistema di gestione basato sullo sforzo di pesca

L'adozione di misure di controllo dell'*input*, tra cui rientra il controllo della capacità di pesca, può dare luogo a diversi vantaggi se paragonata alla regolamentazione attraverso il controllo dell'*output*, vale a dire di misure dirette a limitare la cattura, quali le catture ammissibili totali (TAC) e i limiti di cattura per imbarcazione.

In primo luogo, le restrizioni dell'*input* risultano più efficienti e di facile applicazione e controllo nei casi di pesche multispecifiche, tipiche della fascia costiera. Infatti, nell'ipotesi di aree di pesca a differente produttività e caratterizzate da un elevato numero di specie catturate contestualmente da più sistemi di pesca, l'adozione di sistemi di gestione centrati sul controllo dell'*output* delle singole specie risulta difficilmente attuabile, inefficiente e inefficace. In generale, le misure di controllo dell'*input* sono associate, per questi motivi, a segmenti produttivi artigianali, anche se non mancano esempi di applicazioni in contesti di pesca industriale in cui misure di controllo dell'*output* sono combinate con misure di controllo dell'*input*<sup>1</sup>. Un ulteriore vantaggio, associato con le

<sup>1</sup> Nell'ambito della Politica Comune della Pesca adottata dall'Unione europea vi sono numerosi esempi di gestione mediante controllo sulle catture e sui fattori produttivi nelle aree Nord-europee e atlantiche. In questi casi, l'assegnazione delle TAC sono associate con limitazioni ai giorni di pesca effettivi.

misure di controllo dei fattori produttivi, va individuato nella riduzione dell'incentivo a fornire false dichiarazioni da parte delle imprese, così come nella riduzione dei fenomeni di rigetti in mare e *high-grading*. Infatti, poiché la variabile di controllo non riguarda la quantità e neppure la qualità del prodotto sbarcato, le imprese non hanno alcun motivo per nascondere all'autorità i risultati della propria attività (FAO, 1997).

Il maggiore svantaggio di uno strumento di regolamentazione basato esclusivamente sulla riduzione della capacità di pesca è rappresentato dal fatto che esso interviene solo su una delle componenti che determinano la mortalità per pesca, ovvero la capacità di pesca; come abbiamo visto analizzando i risultati conseguiti dal contenimento della capacità di pesca, altri elementi che influiscono sul livello dello sforzo effettivo (giorni di pesca, potenza motore installata, progresso tecnologico) possono inficiare i risultati attesi.

Ciò significa che, laddove il fattore di *input* controllato è soltanto uno, gli operatori troveranno conveniente sostituire il fattore regolamentato con quelli non sottoposti a controllo. Inoltre, nel caso in cui a seguito dell'adozione del programma viene generata una rendita aggiuntiva, le imprese reagiranno aumentando il livello della tecnologia utilizzata, al fine di migliorare le operazioni di cattura e ridurre il tempo impiegato per il loro svolgimento. In altri termini, all'aumentare della produttività dello stock, si avrà un conseguente aumento dei ricavi medi per unità di sforzo. Ciascuna impresa, poiché non è possibile espandere lo sforzo mediante l'introduzione di nuove imbarcazioni, sarà incoraggiata a modificare le imbarcazioni in modo da produrre una maggiore quantità di sforzo per periodo o unità di tempo, mediante l'introduzione di tecnologie più efficienti. Il processo avrà termine quando i costi marginali eguaglieranno i nuovi e più elevati ricavi marginali e la rendita, inizialmente generata dalla limitazione del numero dei battelli, verrà così dissipata dall'impiego di metodi di produzione più costosi e operanti su più ampia scala.

Tale comportamento implica la sovracapitalizzazione dell'area di pesca (fenomeno del *capital stuffing*) e l'aumento dell'abilità di cattura (nota come *catchability*, da *catching ability*) dell'imbarcazione. In definitiva, se non integrata da altre misure restrittive, la gestione mediante licenze darà luogo ad uno sforzo di pesca più elevato di quello previsto, inficiando così gli obiettivi di conservazione delle risorse. In particolare, l'efficacia dei programmi di limitazione delle licenze risulta fortemente correlata alla loro "restrittività" rispetto a tutti i fattori di *input* impiegati per esercitare lo sforzo di pesca (Townsend, 1990).

Fra i maggiori problemi riscontrati in ambito nazionale, ma non solo, vi è sicuramente quello della tendenza ad incrementare la potenza dei motori installata a bordo, che determina incongruenze tra quanto dichiarato nei documenti ufficiali e nell'ALP e quanto effettivamente utilizzato; tali scostamenti determinano difficoltà oggettive nello stimare lo sforzo di pesca effettivamente impegnato, determinando una sottostima rispetto a quello dichiarato.

Tali argomentazioni spiegano, almeno parzialmente, lo scarso impatto che la riduzione della capacità di pesca in Italia, seppure sostanziale, ha avuto sullo stato complessivo delle risorse ittiche e ciò nonostante l'adozione, nel corso degli anni, di restrizioni e misure aggiuntive; a livello nazionale, infatti, le licenze sono state imposte nell'ambito di programmi gestionali che hanno previsto, contestualmente, l'introduzione di aree protette, restrizioni agli attrezzi, limiti di taglia, limitazioni al numero e/o alla durata delle bordate per alcune tipologie di pesca, fermi temporanei dell'attività di pesca.

Le tendenze recenti relative all'andamento della produzione, del fatturato e dei profitti del comparto risultano sempre più negative e presentano chiari segni di recessione. Le catture per singolo battello sono diminuite negli ultimi sette anni di circa il 10%, al pari del fatturato; ancora più rilevante la perdita economica a causa dell'inasprimento dei costi di produzione.



L'attuale crisi economica che travaglia l'attività di numerosi segmenti della flotta peschereccia non solo nazionale ha, così, aperto un dibattito sull'efficacia delle misure gestionali sino ad oggi applicate al settore, favorendo la diffusione di un diverso approccio della gestione della pesca, tramite l'applicazione di strumenti innovativi o ancora poco diffusi in ambito Mediterraneo.

## Diritti di proprietà

La gestione basata sullo sforzo di pesca rientra in un approccio tradizionale alla gestione delle risorse ittiche, che distingue tra misure di controllo dell'*output*, misure di controllo dell'*input* e misure tecniche di conservazione (OECD, 1997). Le modalità di attuazione delle singole misure implicano l'esistenza di un rapporto gerarchico instaurato fra l'autorità di gestione, detentrica della proprietà delle risorse in nome della collettività, e i soggetti chiamati al rispetto delle regole di sfruttamento del bene pubblico. Tale approccio, che rientra nel quadro delle strategie di "*command and control*", impedisce di valorizzare appieno il ruolo delle imprese nei casi in cui le misure adottate possano configurare un interesse al perseguimento di una sostenibilità "forte", attraverso l'introduzione di specifici diritti di proprietà.

A tale impostazione centralizzata e gerarchica si contrappone un sistema gestionale basato su un maggiore coinvolgimento dei diretti interessati, ai quali possono venire attribuiti dei diritti di proprietà; questi ultimi sono tradizionalmente divisi in diritti di proprietà sulle catture (quote individuali e quote trasferibili) e in diritti territoriali pieni (TURF) e attenuati (cogestione). Mentre le prime due misure di gestione risultano idonee per quei sistemi ambientali caratterizzati da un numero limitato di stock e per flotte di medie e grandi dimensioni, i diritti territoriali assumono una valenza significativa nei casi di risorse sedentarie o che insistono lungo la fascia costiera e sono oggetto di sfruttamento da parte di flotte artigianali. Il soggetto interessato all'assegnazione del diritto nel primo caso è un'impresa di pesca (che può essere proprietaria di uno o più navi da pesca), mentre nel secondo è un soggetto collettivo; la predisposizione di una strategia di intervento da parte dell'autorità di gestione assegnerà priorità alle esigenze di ordine socio-economico, in quest'ultimo caso, e di tipo economico e finanziario nel primo.

Nel caso della cogestione è prevista un'attenta ripartizione dei ruoli e delle competenze fra l'autorità centrale di gestione e i diretti interessati all'attività di sfruttamento. Ad esempio, l'autorità centrale può assegnare ad una comunità di pescatori l'accesso esclusivo allo sfruttamento di un'area e/o di determinate risorse entro precise coordinate geografiche, ma l'esercizio di tale diritto risulta subordinato all'approvazione di uno specifico piano di gestione da parte dell'autorità. Nel corso degli ultimi anni le esperienze di cogestione, relativamente alle risorse costiere, hanno registrato un forte sviluppo su scala planetaria<sup>2</sup> sia in Paesi ad economia avanzata che in Paesi in via di sviluppo e la motivazione va indubbiamente individuata nei numerosi fallimenti delle strategie gestionali adottate dalle autorità centrali.

Ovviamente tale processo, proprio in quanto risultante dalla convergenza di una serie di condizioni esterne e interne all'area, non è necessariamente destinato al successo. L'assenza di un'adeguata struttura organizzativa locale, il rischio associato con le modifiche di un sistema di gestione, che vede nel governo centrale la garanzia di un sostegno economico e sociale nelle situazioni di crisi, la resistenza da parte dei livelli organizzativi gerarchicamente superiori a rinunciare al proprio

<sup>2</sup> Esempi di cogestione sono stati sviluppati di recente in Europa e Nord America ed esiste un'ampia letteratura al riguardo. Fra gli altri: Jentoft e McCay, 1995; Nielsen e Vedsmand, 1995; Hanna, 1996; McCay e Jentoft, 1996. Da più tempo sono attive esperienze di cogestione in Paesi in via di sviluppo in Asia, Africa, Centro America e sono anch'esse oggetto di una notevole attenzione. Fra gli altri: Pomeroy e Pido, 1995; Normann *et al.*, 1998; Brown e Pomeroy, 1999.

ruolo, l'azione di gruppi esterni interessati al mantenimento di una condizione di libero accesso alle risorse rappresentano solo alcuni esempi delle difficoltà e dei limiti impliciti nella introduzione di un sistema di cogestione.

L'esperienza italiana in tema di diritti di proprietà è, ad oggi, molto limitata; se si esclude il caso della gestione del comparto delle draghe idrauliche tramite i Consorzi di Gestione dei Molluschi bivalvi, di cui si riporta un resoconto nel paragrafo che segue, in Italia non esistono esperienze riferite a sistemi di cogestione o di attribuzione di diritti di proprietà territoriale. Recentemente, grazie al disposto di cui all'art. 37 del reg. (CE) 1198/2006 relativo al Fondo Europeo per la Pesca - (FEP), che prevede la possibilità di finanziare l'elaborazione di piani di gestione locali, le comunità locali sono state fornite di uno strumento di intervento del tutto innovativo nel panorama degli strumenti di gestione disponibili. La novità introdotta attraverso questa specifica tipologia di piani consiste nel fatto che, soddisfatte determinate condizioni organizzative, quali la adesione di una percentuale minima del 70% degli aventi diritto registrati nell'area ad un consorzio di gestione appositamente costituito, è possibile procedere alla introduzione di criteri di autogestione, attraverso l'attribuzione di diritti di proprietà territoriale in favore degli stessi consorzi.

## *Excursus* storico del sistema gestionale delle draghe idrauliche

Il percorso che ha caratterizzato l'introduzione del sistema di cogestione in Italia nel caso delle vongole in Adriatico inizia nei primi anni settanta, periodo in cui lo stock non presentava segni di sovrasfruttamento, attraversa gli anni novanta, quando lo stock era prossimo al collasso, per giungere al 2002, quando, a seguito delle modifiche gestionali introdotte, lo stock ha avuto la possibilità di ricostituirsi.

Dai primi anni settanta e fino ai primi anni novanta, il settore è stato caratterizzato da un consistente aumento della produzione, spinto dalla forte crescita della domanda e dei prezzi che resero il settore particolarmente profittevole; in assenza di una stringente regolamentazione, il numero di imbarcazioni e il livello produttivo e di sfruttamento della risorsa hanno registrato un'importante crescita dimensionale; le draghe idrauliche che operavano in Adriatico passarono dalle 384 del 1974 a circa 800 del 1994. I livelli produttivi, a causa dell'eccessivo e incontrollato sforzo di pesca scesero dalle 100.000 tonnellate del 1984 alle 38.000 tonnellate del 1993, pur all'interno di fluttuazioni annuali e differenziate per aree geografiche.

L'eccessivo sforzo di pesca e la mancanza di una regolamentazione più stringente determinarono una modifica della strategia gestionale fino a quel punto perseguita dall'autorità centrale, mediante l'adozione di un modello che prevedeva il progressivo trasferimento delle responsabilità di gestione in favore dei diretti interessati. Nel 1996 fu, quindi, approvato il Primo Piano Vongole<sup>3</sup>, che delimitò la pesca all'interno di dodici aree omogenee, in ciascuna delle quali venne istituito un Consorzio di Gestione dei Molluschi bivalvi<sup>4</sup>, ciascuno con le seguenti caratteristiche:

- il riconoscimento di Consorzi era attribuito a quelle organizzazioni composte per l'80% da imprese iscritte in uno stesso compartimento;
- una volta costituiti, solo i pescatori aderenti ai Consorzi potevano beneficiare delle risorse finanziarie e delle altre attività previste dal Piano, previa approvazione di un programma di attività da parte dei consorzi;

<sup>3</sup> L. 107/1996 (pubblicata nella G.U. del 5/3/96 n. 54).

<sup>4</sup> Il d.m. 10/4/97 (pubblicato nella G.U. del 5/6/97 n.129) ha affidato la gestione della pesca dei molluschi bivalvi ai consorzi di autogestione, costituiti e disciplinati con il d.m. 12/01/95 n.44 (pubblicato nella G.U. del 24/2/95, n.46).

- agli aderenti al Consorzio in possesso di licenza fu assegnato il diritto di pescare con draghe idrauliche in una determinata area.

Inoltre, fu introdotta una moratoria al rilascio di nuove licenze fino al 1° gennaio 2009, data entro la quale si sarebbe prevista un'ulteriore revisione della normativa. Il livello di cogestione consentito dal Primo Piano Vongole risultava piuttosto limitato. La responsabilità circa la definizione delle regole era ancora affidata all'autorità centrale; i consorzi potevano, tuttavia, adottare strategie più restrittive in funzione delle esigenze di ricostituzione dello stock.

L'esigenza di provvedere al riequilibrio fra sforzo di pesca e dimensione dello stock fu soddisfatta attraverso la previsione di un programma di arresto definitivo. Il numero delle imbarcazioni da ritirare fu stabilita sulla base di una valutazione scientifica degli stock di vongole per singole aree di pesca. Nella prima fase, il Primo Piano Vongole prevede il ritiro definitivo di 36 draghe idrauliche, individuate nei compartimenti in cui era stato accertato il permanere di uno stato di crisi accentuato.

L'eccellente quanto sorprendente risposta da parte dei proprietari dei battelli permise di passare rapidamente alla fase successiva, con l'approvazione del Secondo Piano<sup>5</sup>, di durata biennale e incentrato su un duplice obiettivo:

- incrementare il numero dei ritiri, in funzione della consistenza degli stock nelle diverse aree di pesca (con il Secondo Piano Vongole furono ritirate 109 autorizzazioni per draga idraulica);
- accrescere il livello di responsabilità riconosciuto ai Consorzi delegando loro la predisposizione delle regole di sfruttamento attraverso l'approvazione di veri e propri piani di gestione.

Fu, inoltre, istituito un Comitato inter-consortile a livello nazionale, il cui compito consisteva nel migliorare il coordinamento tra tutti i Consorzi, al fine di armonizzare le catture e i flussi commerciali tra i loro membri. In definitiva, il Secondo Piano Vongole sancì il definitivo passaggio ad un sistema di cogestione che ha determinato anche la fine degli aiuti finanziari pubblici.

I motivi del successo della gestione del comparto, basata su *co-management* e attribuzione a consorzi di operatori locali di un esclusivo diritto di proprietà territoriale, possono, in particolare, essere ricondotti a:

- la caratteristica sedentaria della risorsa *target* che si distribuisce in aree specifiche e facilmente individuabili in ogni area;
- la flotta, concentrata in pochi Compartimenti marittimi, che rappresenta un polo produttivo circoscritto e molto omogeneo per caratteristiche strutturali, sociali, produttive ed economiche;
- responsabilizzazione degli operatori coinvolti tramite una gestione locale che ha, tra l'altro, permesso di ridurre la competizione tra di essi.

La riduzione dello sforzo di pesca ha favorito un recupero della risorsa. Attualmente, i livelli produttivi sono inferiori a quelli realizzabili data la biomassa disponibile e soltanto la necessità di adeguare l'offerta alla domanda induce i produttori a limitare sia l'attività sia il prelievo giornaliero. Il maggiore potere contrattuale derivante dall'istituzione dei Consorzi rappresenta, sicuramente, uno dei principali fattori di successo della gestione del comparto.

I maggiori rendimenti goduti dalle draghe idrauliche si sono tradotti in un aumento della rendita goduta dagli operatori, dopo il calo che si era verificato sino a metà anni novanta, in seguito all'assegnazione di un rilevante numero di nuove licenze. In particolare, gli effetti positivi del sistema di regolamentazione adottato sono rappresentati da:

---

<sup>5</sup> L. 164/1998 e il d.m. del 21/7/98 di accompagnamento della legge ("Disciplina della pesca dei molluschi bivalvi" e "Adozione delle misure del piano vongole"), recanti disposizioni attuative relative rispettivamente all'organizzazione dei consorzi e al ritiro delle autorizzazioni.

- valorizzazione delle quote indotta dal blocco delle licenze e dal costante aumento dei profitti;
- riduzione delle quantità pescate a vantaggio della dimensione e, in genere, della qualità della risorsa;
- eliminazione della tendenza al *race to fish* e della competizione tra pescatori dello stesso comparto.

Il maggiore punto debole del sistema gestionale del comparto è rappresentato dall'assenza di misure adeguate da adottare in presenza di crisi ambientali che, con una certa ciclicità, si ripresentano un po' in tutti i compartimenti adriatici. Nella definizione delle strategie produttive e commerciali attuate dai locali Consorzi di Gestione dei Molluschi bivalvi non va sottovalutato il potenziale dirompente della variabile ecologica. Infatti, la presenza di un rischio ambientale tende a ridurre i comportamenti responsabili di tutela dello stock e ad accelerare i tempi di cattura.

### Bibliografia e fonti normative

- Charles A. (2001) - *Sustainable Fishery Systems*, Blackwell Science, Oxford: 370 pp.
- COM (2009) 163 definitivo del 22/4/2009, Libro Verde sulla Riforma della politica comune della Pesca.
- FAO (1997) - *Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, n. 5, Roma: 82 pp.
- FAO (1999) - *Use of Property Rights in Fisheries Management*. Fisheries Technical Paper, 505/1-2, Roma.
- FAO (2001) - *Managing fishing capacity. A review of policy and technical issues*. Fisheries Technical Paper, 509, Roma: 25 pp.
- Irepa Onlus (1999) - *Osservatorio economico sulle strutture produttive della pesca marittima in Italia*. Franco Angeli, Milano: 311 pp.
- Irepa Onlus (2011) - *Osservatorio economico sulle strutture produttive della pesca marittima in Italia*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 190 pp.
- ISMEA Onlus (2004) - *Dalla conflittualità al partenariato: il ruolo della pesca nel bacino del Mediterraneo*, Osservatorio permanente del sistema agroalimentare dei Paesi del Mediterraneo, Roma: 235 pp.
- OECD(1997) - *Towards Sustainable Fisheries: Economic Aspects of the Management of Living Marine Resources*. Organization for Economic Cooperation and Development, Paris: 413 pp.
- Scott A. (1999) - *Introducing Property in Fisheries Management*. In: Shotton R. (Ed), *FAO Fisheries Technical Paper*, 404/1, Roma: 92 pp.
- SIBM (2010) - *Rapporto annuale sullo stato delle risorse biologiche dei mari circostanti l'Italia*. Relazione finale della Società Italiana di Biologia Marina al Ministero per le Politiche Agricole Alimentari e Forestali: 271 pp.
- Spagnolo M. (1981) - *Efficienza distributiva e limitazione dello sforzo di pesca*. *Studi Marittimi*, Napoli, Anno IV, n.12: 37-48.
- Townsend R.(1990) - *Entry Restrictions in the Fishery: a Survey of the Evidenc*. *Land Economics* , vol. 66(5): 359-378.

## 10.2 Il sistema gestionale multilivello degli stock condivisi e migratori

Spagnolo M., Sabatella R. F.

Il quadro di gestione della pesca in Italia si caratterizza per la presenza di molteplici livelli di governo e per una sistematica frammentazione delle competenze, caratterizzate dalla presenza di una pluralità di attori diversi che partecipano al processo di *governance*. Tale tipo di gestione, definita multilivello, discende dalle peculiarità proprie della pesca italiana e, in generale, di quella Mediterranea, laddove le risorse biologiche sono sfruttate da flotte di numerosi Paesi e sottoposte a giurisdizioni differenti; inoltre, le acque nazionali territoriali sono limitate alle 12 miglia e, dunque, al di fuori di tale limite la gestione delle risorse è sottratta alla responsabilità dei singoli Stati. Tali elementi determinano la sovrapposizione di diverse istituzioni deputate alla gestione delle risorse biologiche; oltre alla sovranità dei singoli Stati costieri occorre considerare il ruolo degli organismi

internazionali quali la Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidati dell'Atlantico (ICCAT) e la Commissione generale della pesca per il Mediterraneo (CGPM); quest'ultima, in particolare, promuove lo sviluppo, la gestione razionale e il buon utilizzo delle risorse marine, attraverso misure conservative e progetti cooperativi di formazione; i poteri della Commissione sono soltanto consultivi e le sue raccomandazioni risultano vincolanti esclusivamente per i Paesi UE, in quanto vengono automaticamente convertiti in regolamenti comunitari diventando obbligatori. Relativamente ai Paesi rivieraschi europei, l'Unione europea ha una giurisdizione generale ed è responsabile dell'implementazione della Politica Comune della Pesca (PCP); gli Stati membri possono prendere iniziative in materia di conservazione e gestione degli stock ittici, che hanno effetto esclusivamente nelle acque sotto la propria sovranità e per la propria flotta; evidentemente l'intervento dei singoli Paesi deve rispettare il quadro normativo fissato a livello comunitario. Accanto allo Stato e all'Unione europea, assumono rilevanza il livello regionale e, sebbene su livelli più ridotti, il livello locale (comunale e compartimentale).

La presenza di un numero così elevato di centri di decisione e di indirizzo politico rende la pesca nel Mediterraneo un esempio concreto di gestione multilivello. La dimensione economica della pesca mediterranea ha una valenza non marginale nel contesto produttivo dell'area. Il rilievo è rappresentato dai circa 100.000 battelli presenti nel bacino, per un'occupazione di oltre 430.000 addetti e una produzione di circa 1,5 milioni di tonnellate. L'Italia ha da sempre giocato un ruolo determinante in tale contesto assumendo, nel tempo, iniziative dirette a favorire uno sviluppo sostenibile delle attività di pesca e dei redditi degli operatori della pesca nell'area; numerose sono le questioni ancora aperte per le quali cercare delle soluzioni condivise, in particolare per quanto concerne la gestione degli stock altamente migratori e di quelli condivisi.

La gestione multilivello si esplica in modi differenti coinvolgendo diversi organi istituzionali a seconda della tipologia di pesca praticata:

- pesca mirata agli stock altamente migratori; la gestione coinvolge un'organizzazione internazionale (ICCAT), l'Unione europea e l'amministrazione nazionale;
- pesca su stock condivisi oltre le 12 miglia; in questo caso lo stesso stock ittico è sfruttato da flotte di Paesi diversi, sottoposti a differenti regimi di gestione; i livelli di gestione coinvolti sono, dunque, rappresentanti dallo Stato, dall'Unione europea e dalla Commissione generale della pesca per il Mediterraneo (CGPM);
- pesca costiera; la flotta opera all'interno delle acque territoriali sotto la giurisdizione dell'amministrazione nazionale ed è regolamentata da misure gestionali imposte non solo dallo Stato, ma anche dall'Unione europea; a tali livelli gestionali se ne aggiunge un altro rappresentato dalle Regioni che, ancorché non ancora definite con precisione, hanno assunto competenze in materia di pesca a seguito del processo di decentramento amministrativo.

## Gli stock altamente migratori

Un primo caso di gestione multilivello riguarda il processo decisionale relativo alla gestione degli stock altamente migratori, alla cui definizione concorrono, con livelli diversi di competenza, l'ICCAT, la CGPM, l'UE, gli Stati membri.

La pesca del tonno è regolamentata dall'ICCAT, che adotta raccomandazioni e segnatamente fissa quote di pesca e misure tecniche volte a stabilire la taglia minima dei pesci, le zone e i periodi di divieto e le limitazioni dello sforzo di pesca. A partire dal 1997, anno in cui l'Unione europea aderisce all'ICCAT, le raccomandazioni diventano automaticamente vincolanti per le

parti contraenti, entrando pienamente in vigore in tutti i Paesi comunitari. Il processo gestionale procede, dunque, a cascata coinvolgendo dapprima l'ICCAT che, sulla base di considerazioni esclusivamente biologiche sullo stato complessivo delle risorse, fissa una quota totale disponibile alla pesca per ciascun anno; nella fissazione di tale quota vengono utilizzati modelli teorici la cui consistenza e capacità predittiva sono spesso state messe in discussione. L'industria della pesca e i suoi rappresentanti sono esclusi dalla procedura decisionale.

Successivamente all'approvazione delle raccomandazioni in sede ICCAT, la Commissione europea adotta specifici regolamenti che ne confermano i contenuti e, se necessario, integra il piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, adottato conformemente all'articolo 5 del reg. (CE) 2371/2002. Il totale ammissibile di cattura viene suddiviso tra i Paesi membri, sulla base di una chiave di ripartizione stabilita la prima volta nel 1998, in base a criteri oggettivi che tenevano conto delle catture dichiarate negli anni precedenti l'entrata in vigore del sistema della TAC. L'obiettivo perseguito dall'Unione europea è quello di rispettare gli obblighi assunti in sede internazionale; ciò si traduce nell'adozione di un programma specifico di controllo e ispezione che prevede, tra l'altro, la possibilità di interrompere in qualunque momento la pesca del tonno rosso, constatato il raggiungimento della quota assegnata ad ogni Paese membro.

Infine, nel sistema di gestione multilivello interviene l'amministrazione nazionale, che ripartisce la quota nazionale tra gli aventi diritto, in base al sistema di pesca (circuizione, palangari, tonnare fisse, pesca sportiva, altro) e alla dimensione dell'imbarcazione; a questo livello decisionale, sebbene l'obiettivo biologico di ricostituzione del tonno rosso rimanga prioritario, si inseriscono considerazioni sociali ed economiche, che discendono dai criteri operativi di ripartizione delle quote e dalle restrizioni imposte tramite le misure tecniche adottate. L'assegnazione di quote sempre più esigue ad imbarcazioni di grandi dimensioni e con costi gestionali e finanziari elevati determina l'insorgere di inefficienze e problematiche, la cui soluzione è demandata all'autorità nazionale.

Il sistema di gestione adottato nel caso della pesca del tonno rosso segue l'approccio basato sui diritti di proprietà, mediante l'attribuzione di quote individuali, trasferibili o meno. Va, tuttavia, rilevato che l'applicazione di un sistema di quote individuali nel caso di stock migratori produce alcuni effetti indesiderati, peraltro ben noti in letteratura (OECD, 1997). In particolare, rispetto ad un'allocazione efficiente dello sforzo, il periodo di pesca limitato spinge le flotte autorizzate, sia UE che non UE, a sfruttare contemporaneamente lo stock incrementando lo sforzo; gli effetti negativi di tale sistema si possono così sintetizzare:

- aumento della competizione (*race to fish*);
- sovracapitalizzazione e aumento degli investimenti con l'introduzione di tecniche e strumenti che migliorano l'efficienza sia nella fase di ricerca dello stock sia nella cattura (*capital stuffing*);
- tendenza al *mis-reporting* e alla pesca fuori quota che si traduce in attività di pesca illegali.

L'amministrazione nazionale si trova, dunque, a fronteggiare i problemi che scaturiscono da un sistema di gestione basato sull'assegnazione di quote, tra l'altro esigue e continuamente ridimensionate rispetto alla capacità. Nel 2000, la flotta a circuizione autorizzata alla pesca del tonno rosso era composta da 72 imbarcazioni; nel 2011, anche mediante l'adozione di un sistema di quote individuali trasferibili, si è passati ad una flotta di 12 unità; gran parte delle imbarcazioni sono state oggetto di arresto definitivo nel quadro delle misure previste dal Programma Operativo 2006/2013 del FEP, mentre i costi sociali e le ricadute economiche associate a tale ridimensionamento sono stati presi in carico dall'amministrazione nazionale con l'attivazione di specifiche misure di sostegno (tabella 10.1).

**Tabella 10.1 - Quota di tonno rosso (*Thunnus thynnus*) allocate tra i membri ICCAT negli anni 2000 e 2011.**

	Quota (ton.)	
	2000 (a)	2011 (b)
UE	18.590	7.266
<i>di cui Italia</i>	4.958	1.787
altri Paesi	10.891	5.634
<b>Totale</b>	<b>29.481</b>	<b>12.900</b>

Fonte: (a)ICCAT, Report for biennial period 2004-05, Part II, 2005, (b)ICCAT Recommendation 10-04

In conclusione, gli obiettivi di ciascuno delle organismi citati non risultano sempre convergenti, ma ciascun organismo, nell'esercizio della propria competenza, ha percezioni diverse e risponde a criteri funzionali agli interessi rappresentati, o anche a gruppi di interesse organizzati.

In aggiunta, la ripartizione dei ruoli fra l'ICCAT, l'UE e gli Stati membri da un lato e l'industria dall'altro non può che determinare un continuo contenzioso che, a sua volta, non garantisce una adeguata collaborazione nel perseguimento degli obiettivi.

Si tratta, dunque, di un sistema di gestione fortemente centralizzato a livello istituzionale, "chiuso" rispetto ad altre variabili decisionali, economiche e sociali e indipendente dall'industria, il cui ruolo si esaurisce nel rispetto dei limiti di pesca fissati.

## Gli stock condivisi

Un secondo caso di gestione multilivello nel bacino Mediterraneo riguarda la gestione degli stock condivisi che, tuttavia, assume caratteristiche differenti rispetto al caso precedente, a causa dell'assenza di meccanismi di gestione condivisi nell'area mediterranea.

Tale assenza è diretta conseguenza della specificità del Mediterraneo, dal punto di vista della ripartizione delle acque marine secondo i principi stabiliti dal diritto internazionale del mare (UNCLOS III). Gli Stati costieri possono istituire *zone economiche esclusive* (EEZ) entro le 200 miglia nautiche dalle linee di base del mare territoriale; nel Mediterraneo, soltanto il Marocco, nel 1981, ha creato una propria zona economica esclusiva che vale indistintamente per tutta l'estensione costiera e, quindi, sia per il versante atlantico sia per quello mediterraneo.

Le implicazioni derivanti da tale specificità sono di non lieve entità, sia sotto l'aspetto gestionale, che in termini di tutela delle risorse, dato che essa ha determinato il permanere di una giurisdizione degli Stati costieri limitata a sole 12 miglia nautiche dalla costa (*mare territoriale*).

Al fine di regolamentare le attività di pesca, Algeria, Malta, Spagna e Tunisia hanno istituito, nel corso degli anni, *zone di pesca* che si estendono oltre le 12 miglia del mare territoriale; nella zona di pesca lo Stato costiero rivendica solo una delle competenze che rientrano nella più ampia nozione di zona economica esclusiva. Nel 1994, l'Algeria ha stabilito una zona di pesca ampia 32 m.n.; nel 1997, la Spagna ha istituito una zona di protezione della pesca delimitata sulla base del criterio dell'equidistanza tra le coste spagnole e le coste opposte o adiacenti dell'Algeria, della Francia e dell'Italia. Malta rivendica dal 1978 una zona di pesca di 25 m.n., anche se il confine Nord della zona di pesca è inferiore a questa distanza. Infine, la Tunisia, già dal 1951, rivendica una propria zona di pesca delimitata secondo la linea della profondità di 50 metri.

Sull'esempio della Spagna, l'UE in un documento del 2002, relativo ad un piano d'azione comunitario per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo nell'ambito della politica comune della pesca (Commissione europea, 2002), invitava



gli Stati membri a discutere circa l'auspicabilità di "istituire zone di pesca protette, che possano arrivare fino a 200 miglia dalle linee di base e che potrebbero fornire un importante contributo alla gestione della pesca, considerando che circa il 95% delle catture comunitarie nel Mediterraneo sono effettuate entro le 50 miglia dalla costa. Le zone protette agevolerebbero indubbiamente i controlli e fornirebbero un importante strumento nella lotta alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (IUU)...".

Allo stato attuale, dunque, tranne le eccezioni riportate (Marocco che ha istituito una EEZ e Algeria, Malta, Spagna e Tunisia che hanno istituito zone di pesca), oltre le 12 miglia si è in presenza di acque internazionali e, dunque, la gestione delle risorse è sottratta alla responsabilità dei singoli Stati. Tutte le flotte hanno uguali diritti di accesso allo sfruttamento, in assenza di una regolamentazione in grado di svolgere un'efficace azione di tutela delle risorse. Sotto il profilo giuridico, dunque, la situazione appare del tutto simile a quella degli anni sessanta o settanta, prima dell'entrata in vigore del nuovo diritto internazionale del mare.

Al 2010, la flotta nazionale dedicata alla pesca oltre le 12 miglia che insiste su stock condivisi si compone di circa 2.500 battelli (il 18% circa della flotta nazionale) ed è costituita essenzialmente da strascicanti, battelli a circuizione e palangari. Ne segue che in molte aree del Mediterraneo, vi è una forte competizione tra flotte provenienti da diversi Paesi che sfruttano gli stessi stock, ma che non sono soggette alle stesse regolamentazioni in tema di gestione, monitoraggio e controllo.

In particolare, diversamente dai Paesi mediterranei aderenti alla UE, che sono sottoposti a stringenti limitazioni in materia di sforzo di pesca, di dimensioni degli attrezzi e di taglie minime del prodotto sbarcato, le flotte degli altri Paesi rivieraschi presentano incrementi, anche sostenuti; il potenziamento della capacità di pesca, in particolare, è alla base degli aumenti di produzione previsti da numerosi programmi di sviluppo di tali Paesi; l'aumento a ritmi sostenuti del consumo pro capite (figura 10.4) e dei profitti di impresa e le opportunità economiche e occupazionali offerte dal settore ittico (aumento delle esportazioni, crescita del fatturato delle industrie di trasformazione di prodotti ittici) determineranno molto probabilmente, anche per il futuro, una crescita della capacità di pesca.

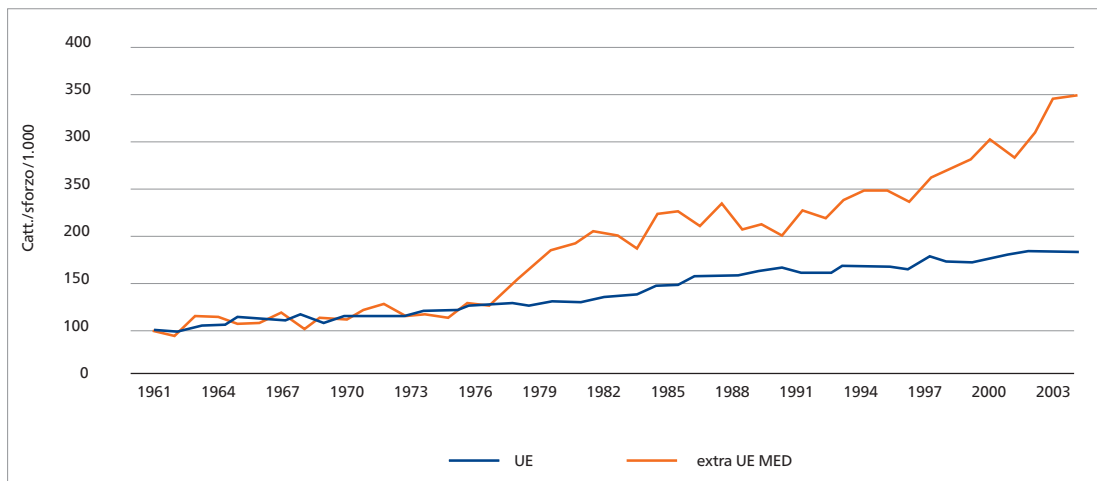


Figura 10.4 – Andamento del consumo pro capite di prodotti ittici nei Paesi UE mediterranei e nei Paesi extra-UE mediterranei, anni 1961-2005, anno base 1961 - Fonte: Food-Balance sheets – FAOSTAT, FAO 2011.



Gli obiettivi perseguiti dai Paesi rivieraschi, dunque, non sono convergenti e ciò porta a meccanismi distorsivi che determinano una maggiore allocazione dello sforzo in quei Paesi che non prevedono norme restrittive, a discapito dello stato complessivo delle risorse. I motivi di ordine politico risultano, in questo caso, addirittura più vincolanti di quelli tecnici. Ciò in quanto, la diversa sensibilità finora dimostrata nei confronti della pesca da parte degli Stati costieri da un lato, la differente dimensione delle flotte e della struttura socio-economica dall'altro, non può che determinare funzioni obiettivo differenti fra i diversi Paesi partecipanti agli accordi. La dimensione biologica rappresenta, concretamente, solo una delle variabili della funzione obiettivo gestionale, nella quale assumono rilevanza gli aspetti economici e sociali.

In tale contesto, diversi sono stati i tentativi, sia dell'Unione europea sia del CGPM, di adottare una gestione condivisa, sebbene articolata su più livelli. Con la raccomandazione 34/2010/2, la CGPM si è posta l'obiettivo di rafforzare la sua capacità di controllo delle attività di pesca; la raccomandazione stabilisce che la CGPM potrà adottare misure tecniche e piani di gestione per contenere la capacità di pesca delle flotte di tutti i Paesi rivieraschi; al pari delle altre, anche questa raccomandazione è vincolante soltanto per gli Stati della UE, ma non per gli altri Paesi rivieraschi; per questo motivo, l'efficacia degli strumenti gestionali proposti dalla CGPM per una gestione condivisa della pesca nel Mediterraneo risulta ancora molto limitata.

## Gli stock locali

Questa categoria rappresenta di gran lunga quella più importante per l'industria della pesca nel Mediterraneo. Si tratta di stock che insistono all'interno delle acque costiere nazionali e sono catturati soltanto dalla flotta di un singolo Stato.

La flotta da pesca dedita alla pesca entro le 12 miglia, in aggiunta alle imbarcazioni autorizzate allo strascico che sfruttano le risorse costiere comprese fra le 3 e le 12 miglia, è costituita in larga misura da battelli di modeste dimensioni, molte delle quali ricadono nel segmento della piccola pesca, con lunghezza fuori tutta inferiore ai 12 metri. Sebbene l'incidenza di quest'ultimo segmento sulle catture totali non sia elevata (il 16% della produzione nazionale), il segmento è rilevante dal punto di vista occupazionale (circa il 50% degli occupati nel settore ittico, tabella 10.2).

**Tabella 10.2 - Flotta da pesca nazionale con LFT<12 metri, caratteristiche strutturali e valori di cattura ed economici, anno 2010.**

	<b>Flotta con LFT&lt;12 m</b>	<b>inc.% su flotta totale</b>
Numero battelli	9.178	69,3
GT	19.243	10,5
Occupati	14.441	49,8
Catture (ton.)	35.885	16,1
Ricavi (mln €)	290,18	26,3
Profitto lordo (mln €)	103	31,7

Fonte: MiPAAF-Irepa.

La proprietà comune delle risorse determina un elevato livello di competizione tra pescatori e tra pescatori professionisti e ricreativi; inoltre, il controllo delle attività di pesca è reso difficile a causa dell'elevato numero di operatori coinvolti (oltre 12.000) e dalle dimensioni limitate delle imbarcazioni. La gestione è affidata essenzialmente a misure basate sul controllo dello sforzo di pesca e

a misure tecniche, quali la dimensione degli attrezzi e delle taglie dei pesci, limitazioni alla distanza dalla costa e profondità per l'uso degli attrezzi da pesca.

Nella gestione intervengono la UE e, nel rispetto delle regolamentazioni comunitarie, lo Stato. A questi due livelli di intervento gestionale, se ne aggiunge un altro rappresentato dalle regioni che, a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione, hanno assunto competenze crescenti nel campo della pesca e talora rivestono un ruolo attivo nell'ambito della gestione del settore.

In particolare, le misure di sostegno al reddito dei pescatori, quali le misure socio-economiche o quelle relative alla modernizzazione del settore, o quelle ancora relative allo sviluppo sostenibile delle zone di pesca ricadono nella competenza delle regioni. Gli obiettivi perseguiti a livello nazionale, quali la riduzione dello sforzo di pesca o l'imposizione di restrizioni alle aree e agli attrezzi che hanno un effetto diretto e negativo sulla flotta peschereccia non sempre coincidono con gli obiettivi fissati in ambito regionale; in questo caso, il processo di decisione multilivello determina una perdita di efficienza, a causa dell'esistenza di differenti interessi e della diversa distribuzione geografica delle risorse finanziarie tra misure che perseguono obiettivi differenti.

Infine, nell'ambito della gestione delle risorse locali, un ruolo attivo è svolto dai pescatori grazie alle possibilità offerte da nuovi strumenti, quali i piani di gestione locali (PDGL) previsti dal reg. (CE) 1198/2006 (FEP). I PDGL prevedono l'attribuzione di specifiche competenze in materia di sfruttamento delle risorse e utilizzazione territoriale, in favore delle imprese di pesca registrate in una determinata area, in una logica di co-gestione, se non di vera e propria autogestione. In sostanza, i PDGL costituiscono lo strumento operativo attraverso il quale viene data concreta attuazione alla gestione delle risorse mediante diritti territoriali collettivi di pesca. In forza di tali diritti, gruppi associati di pescatori definiscono proprie strategie di gestione, in una logica di sostenibilità e tutela delle risorse. Sebbene agevolate dalla specificità della risorsa, analoghe esperienze sono state attuate dai Consorzi di gestione per le vongole con più che soddisfacenti risultati, sia in termini di sostenibilità economica, che sociale e ambientale.

Indubbiamente, nel caso delle risorse costiere non sessili, l'implementazione di modelli di gestione, basati sulla introduzione dei diritti territoriali e sulla partecipazione diretta degli operatori, rappresenta un elemento di novità, i cui risultati potranno essere verificati nei prossimi anni. In ogni caso, il coinvolgimento diretto dei pescatori nella definizione delle regole e dei livelli di sfruttamento aggiunge un ultimo tassello alla gestione multilivello, nel tentativo di garantire una gestione maggiormente responsabile e orientata alla sostenibilità.

## Bibliografia e fonti normative

- Cacaud P. (2005) - Fisheries laws and regulations in the Mediterranean; a comparative study. *Studies and reviews. General Fisheries Commission for the Mediterranean*, 75, FAO, Roma: 40 pp.
- COM (2002) 535 definitivo del 9/10/2002, Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo "relativa ad un piano d'azione comunitario per la conservazione e lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo nell'ambito della politica comune della pesca".
- GFCM (2005) - FAO General Fisheries Commission for the Mediterranean. Report of the twenty-ninth session. Rome, 21-25 February 2005. GFCM Report. No. 29, Roma.
- GFCM (2006) - FAO General Fisheries Commission for the Mediterranean. Report of the ninth session. Rome, 24-27 October 2006. FAO Fisheries Report No. 814, Roma.
- INEA (2002) - L'Unione europea e i Paesi terzi del Mediterraneo, Accordi commerciali e scambi agroalimentari, Roma.
- Irepa Onlus (2003) - Conference on Fishery Management and multilevel decisional systems: The Mediterranean case. Atti della Conferenza per il XX anniversario dalla fondazione dell'Irepa, Salerno, Ottobre 2002.
- ISMEA Onlus (2004) - *Dalla conflittualità al partenariato: il ruolo della pesca nel bacino del Mediterraneo*, Roma.
- Irepa Onlus (2007) - L'economia e la gestione della pesca nel Mediterraneo. In: *Verso un sistema di regole comuni per la pesca nel bacino del Mediterraneo*. Ismea Rapporti, Roma.

- OECD (1997) - *Towards sustainable fisheries: economic aspects of the management of living marine resources*. Organization for Economic Co-operation and Development, Paris: 268 pp.
- Spagnolo M. (2004) - *Efficiency in multilevel decision making systems: a comparative analysis of buy-back programs*. Proceedings of the XII Biennial Conference of the International Institute of Fisheries Economics and trade IIFET. University of Marine Scienze and Technology, Tokyo.
- Sutinen J. G. (1999) - What works well and why: evidence from fishery-management experiences in OECD countries. *ICES Journal of Marine Science*, 56: 1051-1058.

## 10.3 La programmazione triennale, fattore di sviluppo e di modernizzazione della pesca

Ambrosio G.

Vi sono date che rivestono particolare importanza all'interno del percorso che ha segnato il processo di modernizzazione della pesca sia a livello globale che nazionale. Una di queste date è il 1982. Da un lato il 28 ottobre 1982, infatti, fu approvata dalla 48ª Assemblea plenaria delle Nazioni Unite la *Carta mondiale della Natura (World Charter for Nature)*. Si tratta di un documento la cui adozione è stata favorita dall'azione del *Programma delle Nazioni Unite per l'Ambiente (UNEP)*. Come si evince dal suo *Principio 1*, la Carta diffonde la concezione per cui l'ambiente e la natura sono da considerarsi un tutto indivisibile i cui processi ecologici essenziali vanno rispettati e non alterati. La Carta, giuridicamente non vincolante, è stata redatta in termini declaratori e con un linguaggio generale, che ha chiaramente ridotto la probabilità che in tutto, o anche solo in parte, si potesse cristallizzare in norme di diritto consuetudinario.

Dall'altro, nel nostro Paese veniva approvata la l. 41/1982 recante "Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima". Sebbene siano trascorsi relativamente pochi anni dall'adozione di quella legge, si può affermare che la legge 41 rappresenta un vero spartiacque fra due epoche totalmente diverse.

Basti solo riflettere sul fatto che prima del 1982 la pesca italiana, come nella gran parte degli altri Paesi, era caratterizzata da una sostanziale situazione di libero accesso alle risorse biologiche e la produzione normativa era limitata alle sole regole tecniche di funzionamento, utili alla regolamentazione dell'attività.

La legge 41 fu rivoluzionaria per quei tempi. Anticipando l'attuazione della Carta mondiale della natura e dieci anni prima di Rio de Janeiro (Convenzione sulla Diversità Biologica - 5 giugno 1992), si caratterizza per aver introdotto meccanismi di governo del settore fino a quel momento sconosciuti. Ed è certamente vero che molti degli obiettivi della successiva Conferenza di Rio abbiano trovato dieci anni prima una indipendente formalizzazione in un testo normativo approvato dal Parlamento italiano. La regolamentazione delle catture mediante sforzo di pesca, l'introduzione del sistema delle licenze di pesca articolate per sistema e attrezzi, l'importanza assegnata alla ricerca scientifica e all'informazione statistica di settore, la partecipazione di tutti gli *stakeholder* al processo decisionale attraverso la partecipazione ai Comitati previsti dalla normativa rappresentano tutti elementi di novità che hanno contribuito al processo di modernizzazione del settore.

Ma il vero e proprio approccio rivoluzionario per quei tempi, introdotto dalla legge 41, è costituito dall'articolo 1 che prevede la predisposizione e implementazione del Piano triennale della pesca

marittima e dell'acquacoltura con l'indicazione degli obiettivi e degli strumenti utili al loro perseguimento.

La coerenza fra obiettivi e strumenti e l'indicazione delle priorità all'interno del percorso programmatico fanno ancora oggi della legge 41 un esempio di lungimirante capacità legislativa.

È tuttavia noto per esperienza che una buona normativa non produce necessariamente e automaticamente risultati coerenti. Il percorso attuativo non è stato scevro di difficoltà e di momenti di crisi.

Basta, infatti, ripercorrere i primi passi che hanno caratterizzato l'avvio del nuovo sistema per avere contezza dei limiti delle conoscenze e delle informazioni disponibili. Lo Schema preliminare di piano – primo documento predisposto già nel 1983 – rivela quei fattori limitanti appena descritti già a partire dall'architettura che lo caratterizzava. Semplici relazioni sforzo-cattura e limitate analisi relative allo stato del settore erano il massimo contributo disponibile all'epoca. In altri termini, lo Schema di piano ha messo in evidenza la discrasia esistente all'epoca nell'implementazione della legge 41, che prevedeva una gestione del settore mediante la redazione di documenti di programmazione, senza che si disponesse delle statistiche e delle informazioni scientifiche necessarie. Di qui il forte impulso dato dallo stesso Schema preliminare allo sviluppo della ricerca scientifica e di un adeguato sistema statistico che fosse in grado di sostenere i successivi Piani triennali. Fra i risultati di maggior interesse, conseguiti attraverso la programmazione triennale, indubbiamente, vanno citati i livelli di eccellenza conseguiti in entrambi i casi.

Ma a partire da quel lontano 1982, attraverso il progressivo miglioramento della capacità di programmazione, molti altri obiettivi sono stati conseguiti. Fra questi l'adeguamento della Pubblica amministrazione alle nuove esigenze imposte dal processo di modernizzazione del settore, il rafforzamento del ruolo e della presenza delle associazioni e organizzazione di rappresentanza delle categorie sociali (cooperazione, imprese di pesca, sindacati): questi indicatori rappresentano solo alcuni degli aspetti che hanno contribuito al raggiungimento di obiettivi di sviluppo.

Peraltro, anche le modifiche alla normativa, che si sono succedute nel tempo, non hanno modificato l'approccio programmatico di base. Ne discende che il piano triennale mantiene inalterata la sua funzione di impulso alla modernizzazione del settore e di adeguamento alle novità intercorse nel tempo, sia interne che esterne. Basti pensare al nuovo ruolo costituzionalmente garantito alle Regioni, a quello assunto dalla Commissione europea e dagli organismi internazionali di gestione, per comprendere a quali sfide è stato necessario far fronte nel corso degli anni. In particolare, gli obblighi assunti nelle sedi comunitarie e internazionali hanno richiesto e richiedono un forte impegno da parte dell'amministrazione nazionale, soprattutto nella predisposizione dei meccanismi di controllo e gestione delle risorse, in un quadro di tutela e salvaguardia delle risorse biologiche del mare e di impegno contro la pesca illegale.

Detti obiettivi costituiscono il quadro di riferimento per l'individuazione degli strumenti di intervento dell'azione pubblica a sostegno del settore, in una complementarietà rispetto agli strumenti assegnati alle Regioni.

È del tutto evidente che oggi la programmazione triennale è, dunque, finalizzata a ricondurre all'interno di un unico disegno programmatico le iniziative previste dalle norme nazionali e comunitarie. Tale approccio è diretto ad assicurare la necessaria convergenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni, in particolare alla luce delle recenti modifiche del quadro normativo comunitario (regolamento che disciplina il FEP – Fondo europeo per la pesca; Regolamento “Mediterraneo”; regolamento “Controllo”).

La prossima approvazione dei nuovi regolamenti comunitari, che andranno a modificare l'attuale

Politica Comune della pesca, richiederà infine un'ulteriore fase di adeguamento che troverà nel Piano triennale la più appropriata cornice normativa interna.

### Bibliografia

- McCay B.J., Jentof S. (1996) - *From the Bottom-up: Participatory Issues in Fisheries Management*. *Society and natural Resources*, 9(3): 237-250.
- OECD (1997) - *Towards sustainable fisheries: economic aspects of the management of living marine resources*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris: 268 pp.
- OCSE (2000) - *The Impact on Fisheries Resources Sustainability of Government Financial Transfers*. AGR/FI(99)/3, Paris: 51 pp.
- Spagnolo M. (2006) - *Elementi di Economia e Gestione della Pesca*. Franco Angeli, Milano: 279 pp.

## 10.4 La Gestione Integrata Zone Costiere (GIZC)

Lariccia M.

La Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) implica la realizzazione di un processo adattativo di gestione delle risorse ai fini di uno sviluppo sostenibile delle zone costiere. L'obiettivo è quello di approntare un raccordo trasversale fra le varie politiche che hanno un'incidenza sulle regioni costiere, attraverso la pianificazione nella gestione delle risorse e degli spazi costieri. La GIZC è pertanto un processo dinamico, interdisciplinare e interattivo inteso a promuovere l'assetto sostenibile delle zone costiere. Essa copre l'intero ciclo di raccolta di informazioni, programmazione (nel suo significato più ampio), assunzione di decisioni, gestione e monitoraggio dell'attuazione e ha lo scopo di equilibrare, sul lungo periodo, gli obiettivi di carattere ambientale, economico, sociale, culturale e ricreativo, nei limiti imposti dalle dinamiche naturali.

Tale processo implica, pertanto, il coinvolgimento e la partecipazione di tutti i responsabili delle politiche locali, regionali, nazionali e sovranazionali e, più in generale, di tutti i soggetti che con le proprie attività influenzano le regioni costiere, quindi non solo i funzionari statali e i responsabili delle politiche nazionali, ma anche, tra gli altri, le popolazioni locali, le organizzazioni non governative e gli addetti e le imprese del settore o *stakeholder*.

Il termine "integrato" fa quindi riferimento sia all'integrazione degli obiettivi, sia a quella dei molteplici strumenti necessari per raggiungerli. Esso implica l'integrazione di tutte le politiche collegate dei diversi settori coinvolti e dell'amministrazione a tutti i suoi livelli, nonché l'integrazione, nel tempo e nello spazio, delle componenti terrestri e marine del territorio interessato.

In materia di GIZC, il quadro internazionale e comunitario di riferimento è costituito principalmente: a) dalla *Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e della Regione costiera del Mediterraneo* e relativi Protocolli (in particolare, il *Protocollo ICZM sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo*; il *Protocollo LBS sull'inquinamento da fonti e attività terrestri*; il *Protocollo SPA/BD sulle aree specialmente protette e la biodiversità*); b) dalla *Raccomandazione relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa* (2002/413/CE) del 30 maggio 2002; c) dalla *Direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino* 2008/56/CE.

Il Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere è stato firmato dall'Italia oltre che dall'Unione europea e, attualmente, è in corso di ratifica.

La tutela degli ecosistemi naturali è indubbiamente uno degli obiettivi principali della strategia, ma la GIZC si prefigge anche di promuovere il benessere economico e sociale delle zone costiere e di metterle in condizione di ospitare comunità moderne e dinamiche. Nelle zone costiere, questi obiettivi ambientali e socio-economici sono intimamente e indissolubilmente legati tra loro.

Secondo le definizioni contenute nel nuovo Protocollo GIZC della Convenzione di Barcellona,

- per “zona costiera” si intende “l’area geomorfologica, situata ai due lati della spiaggia, in cui l’interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi, costituiti da componenti biotiche e abiotiche che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socio-economiche”;
- per “Gestione integrata della zona costiera” si intende “un processo dinamico per la gestione e l’uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nel contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti terrestri e marine”.

La GIZC, nelle accezioni sopra riportate, senz’altro interessa direttamente anche le politiche di gestione della pesca e dell’acquacoltura, proprio perché queste attività economiche insistono sull’ambiente marino e dunque su una importante porzione della zona costiera, sulla quale, come da definizione dello stesso Protocollo GIZC della Convenzione di Barcellona, le componenti abiotiche interagiscono con le comunità antropiche.

Dal punto di vista ecologico e ambientale, l’importanza dell’area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia e le esigenze di tutela che ne derivano sono, in realtà, da lungo tempo considerate come presupposti irrinunciabili della programmazione e della regolamentazione delle attività di prelievo delle risorse alieutiche in quest’area. Tale considerazione non deriva esclusivamente dagli impegni diretti assunti negli ultimi anni in sede comunitaria dal nostro Stato in materia di GIZC, che, naturalmente, oggi ne rendono vincolante la piena applicazione, ma piuttosto da un approccio gestionale che si è andato consolidando negli anni.

Negli ultimi trenta anni, la programmazione e la gestione della pesca nel nostro Paese è sempre stata ispirata da una filosofia d’integrazione tra le esigenze e gli interessi di sviluppo economico degli operatori e le esigenze di salvaguardia dell’ambiente marino e delle sue risorse e, allo stesso tempo, da una visione di sistema e, dunque, di integrazione in senso verticale tra i diversi livelli amministrativi e di raccordo trasversale con le altre amministrazioni competenti nelle materie connesse. Ciò a conferma del perseguimento, a livello nazionale, di una strategia che potremmo considerare antesignana rispetto alla normativa comunitaria più recente in materia di GIZC.

Limitando l’analisi delle disposizioni che contribuiscono a rafforzare tale strategia alla legislazione tuttora in vigore, in primo luogo, va riportato quanto disposto dal d.lgs. 154/2004 – “Modernizzazione del settore pesca e dell’acquacoltura”, che, pur riprendendo molte delle regole già contenute nella normativa precedente, pone esplicitamente come prioritaria l’integrazione delle politiche di gestione statali sia con gli interessi e le posizioni degli operatori e delle imprese (art. 16 – “Promozione della cooperazione”, art. 17 – “Promozione dell’associazionismo”) che con le politiche di gestione promosse dalle amministrazioni regionali (art. 21 – “Intesa tra Stato e regioni”). Tale decreto si colloca così pienamente all’interno di una strategia di integrazione, almeno in senso verticale, tra tutti i soggetti che con le loro attività e decisioni influenzano l’attività in questione. Lo stesso d.lgs. 154/2004, con l’art. 3, dispone la creazione di un ulteriore organismo, la *Commissione consultiva centrale per la pesca e l’acquacoltura*, che ha proprio lo scopo di garantire il coordinamento con le altre amministrazioni, oltre che con il mondo della ricerca e

delle imprese, come si evince dalla sua composizione, di seguito riportata come disposta dallo stesso articolo sopra citato:

“La Commissione consultiva centrale per la pesca e l’acquacoltura, presieduta dal Ministro delle politiche agricole e forestali o dal Sottosegretario di Stato delegato, è composta dal Direttore generale per la pesca e l’acquacoltura e dai seguenti membri:

- a) due dirigenti della Direzione generale per la pesca e l’acquacoltura;
- b) un dirigente del Dipartimento economico della Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- c) un dirigente del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- d) un dirigente del Ministero della salute;
- e) un dirigente del Ministero dell’ambiente e della tutela del territorio;
- f) un dirigente del Ministero dell’economia e delle finanze;
- g) un dirigente del Ministero delle attività produttive;
- h) un dirigente del Ministero della difesa;
- i) un dirigente del Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca;
- j) un ufficiale del Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, di grado non inferiore a Capitano di Vascello;
- k) quindici dirigenti del settore pesca e acquacoltura delle regioni designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le regioni e province autonome di Trento e di Bolzano;
- l) nove rappresentanti della cooperazione designati dalle associazioni nazionali delle cooperative della pesca comparativamente più rappresentative;
- m) quattro rappresentanti designati dalle associazioni nazionali delle imprese di pesca comparativamente più rappresentative;
- n) due rappresentanti designati dalle associazioni nazionali delle imprese di acquacoltura comparativamente più rappresentative;
- o) un rappresentante della pesca sportiva designato dalle organizzazioni nazionali della pesca sportiva comparativamente più rappresentative;
- p) sei rappresentanti designati dalle organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale;
- q) un rappresentante delle associazioni nazionali di organizzazioni di produttori costituite ai sensi del reg. (CE) 104/2000 del Consiglio, del 17 dicembre 1999;
- r) due rappresentanti della ricerca scientifica applicata alla pesca e all’acquacoltura designati dal Ministro delle politiche agricole e forestali;
- s) un rappresentante della ricerca scientifica applicata alla pesca e all’acquacoltura designato dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca;
- t) due rappresentanti della ricerca scientifica applicata alla pesca e all’acquacoltura designati dal Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, di cui uno dell’Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare (ICRAM);
- u) due rappresentanti della ricerca scientifica applicata alla pesca e all’acquacoltura delle regioni designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

A proposito di tale importante Commissione (nata in realtà molto tempo prima con la l. 963/65 – “Disciplina della pesca marittima”, ma la cui composizione è stata allargata con il d.lgs.154/2004), che costituisce l’organo attraverso il quale viene garantito in questa fase il pieno coordinamento con tutte le autorità e gli enti di gestione competenti nei settori collegati, va sottolineato che, oltre a tale ruolo formalmente assegnatole dal dettato normativo, ha visto



progressivamente rafforzato il proprio compito di coordinamento e di indirizzo in materia di politiche gestionali della pesca, anche in una logica di maggiore concertazione e partecipazione di tutti gli operatori del settore.

Va ricordato, inoltre, che in riferimento specifico alla tutela della zona costiera e al possibile conflitto con le altre attività economiche, particolarmente evidente all'interno di questa fascia di mare, erano previsti dalla legislazione italiana, molto prima dell'approvazione di disposizioni in tal senso da parte della CE, divieti e limiti di utilizzo per molti sistemi di pesca (in particolare delle reti da traino o strascico) nella fascia più attigua alla costa, basati sull'importanza attribuita a questa porzione di mare, proprio perché ritenuta particolarmente strategica, oltre che resa maggiormente vulnerabile dall'insistenza di numerose attività antropiche.

Queste limitazioni, congiuntamente con le altre misure di gestione finalizzate alla tutela delle aree e degli habitat più importanti per la conservazione delle risorse, si inseriscono per altro pienamente nell'approccio suggerito dal *Codice di Condotta per la pesca responsabile della FAO* (1995), sottoscritto anche dal nostro Stato, con il quale si è avviato un processo partecipato per la pesca del futuro.

Per quanto riguarda l'implementazione della Raccomandazione UE GIZC 2002 a livello nazionale e per quanto attiene specificatamente l'ambito di competenza del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (MiPAAF), pur non esistendo uno specifico strumento (tipo Strategia nazionale GIZC o Piano di Azione GIZC), sono state promosse e finanziate direttamente dall'Amministrazione italiana diverse azioni e misure che vanno in questa direzione, come di seguito dettagliato. Una strategia ispirata ai principi dell'integrazione, nelle sue differenti dimensioni, è stata posta, infatti, alla base delle politiche di gestione del settore alieutico.

In questo senso vanno viste e ricordate, per esempio, le misure specifiche volte alla "attuazione di strategie di sviluppo locale a favore di tutte le zone di pesca che dimostrano la volontà e la capacità di concepire e attuare una strategia di sviluppo integrata e sostenibile, comprovata dalla presentazione di un piano di sviluppo" previste dall'Asse prioritario IV – "Sviluppo sostenibile delle zone di pesca" del Programma Operativo nazionale per l'attuazione del Fondo Europeo per la Pesca (FEP) - approvato a dicembre 2007.

Lo stesso Programma Operativo nazionale del FEP prevede, inoltre, di promuovere specificatamente l'integrazione con altri fondi e amministrazioni, proprio al fine di garantire uno sviluppo che tenga conto delle interrelazioni esistenti con gli altri settori, seppure anche in questo caso non per la sola fascia o zona costiera:

"In fase di attuazione dei programmi saranno previste:

- l'istituzione di un Tavolo nazionale di coordinamento delle strategie nazionali, al cui interno saranno rappresentati i Ministeri capofila della politica di sviluppo rurale, della politica di coesione, della politica europea della pesca e le Regioni. I Ministeri capofila della politica di sviluppo rurale e della politica europea della pesca parteciperanno inoltre al Comitato nazionale per il coordinamento e la sorveglianza della politica regionale unitaria;
- la creazione di forme di coordinamento tra i Comitati di sorveglianza per l'integrazione tra programmi e la partecipazione incrociata, come membri di diritto, ai rispettivi Comitati di sorveglianza, tale partecipazione va estesa anche a un rappresentante del Programma nazionale FEP. A ciò dovrebbe accompagnarsi la definizione di modalità operative e organizzative che promuovano la partecipazione attiva e la possibilità di approfondire i contenuti del coordinamento, mediante, ad esempio, la realizzazione di audizioni su tematiche specifiche relative all'integrazione tra i due programmi, gruppi di lavoro, ecc.;



- la definizione di gruppi di lavoro inter-istituzionali su tematiche specifiche (progettazione integrata, informazione e comunicazione, valutazione, ecc.) su cui l'integrazione tra politiche può tradursi in una maggiore efficacia degli interventi".

Il Programma operativo nazionale, con il quale si fissano le basi per l'attuazione del FEP, pone dunque come prioritario sia l'utilizzo di strumenti di programmazione che tengano conto della dimensione di sistema che assumono le politiche di gestione del settore, sia la necessità di includere nel sistema stesso il coordinamento con altre amministrazioni, cui spetta la gestione dei settori e delle attività economiche che interagiscono con le attività di pesca.

Anche se, per quanto riguarda la sinergia con le Amministrazioni regionali, nel I programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura (previsto dal d. lgs. 154/04 ed emanato con il d.m. 3 agosto 2001) si sottolinea, per la verità, come il processo di riforma costituzionale, avviato negli ultimi anni e non ancora completamente messo a regime, per quanto attiene la ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, crei ancora dei problemi, in una materia che piuttosto richiederebbe un continuo coordinamento tra le rispettive politiche di gestione: "l'evoluzione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni è ancora oggi caratterizzata da una non chiara definizione delle competenze in materia di pesca. Ciò, tuttavia, non può determinare ricadute negative sulla organizzazione e sulla efficienza del settore produttivo e dei servizi connessi. Al contrario, nell'ambito del principio di leale collaborazione sancito dalla stessa Corte costituzionale, si pone l'esigenza di individuare un coerente e unitario impegno programmatico condiviso da tutti gli attori del sistema pesca, ciascuno per la propria parte, nella realizzazione di un'appropriata applicazione delle norme nazionali e dei regolamenti comunitari. Tali obiettivi sono possibili solo grazie ad una strategia convergente di "sistema", nel quadro di un partenariato rafforzato e caratterizzato dal reciproco coinvolgimento delle diverse parti in causa, Stato, Regioni e Associazioni di categoria".

La consapevolezza dell'esigenza di promuovere una politica di gestione integrata dal punto di vista verticale è, però, ampiamente tenuta presente e rafforzata in quest'ultimo Piano, che ha determinato l'azione gestionale della nostra amministrazione per il triennio 2007/2009: "in questo contesto, l'individuazione degli strumenti di intervento a supporto dell'azione dell'amministrazione centrale previsti dalla programmazione nazionale con questo Programma deve risultare complementare rispetto agli strumenti territoriali previsti dalla strategia di programmazione gestiti dalle Regioni. Ciò al fine di ricondurre all'interno di un unico disegno programmatico le iniziative previste dalle norme nazionali e comunitarie. Tale approccio consente, infatti, di garantire la necessaria convergenza dell'azione delle pubbliche amministrazioni alla luce delle recenti modifiche normative, in particolare a seguito della approvazione del reg. (CE) 1198/2006 (FEP) e del reg. (CE) 1967/2006 (Mediterraneo)".

Così come, infine, viene posta alla base della programmazione anche l'importanza del coinvolgimento in continuo degli operatori economici: "per tutte le attività considerate il presente programma pone l'esigenza di promuovere un rapporto di integrazione più stretto con le componenti rappresentative riconosciute del settore, al fine della realizzazione di programmi di cui agli articoli 16, 17 e 18 del d.lgs. 154/2004. Pertanto, è in questa cornice che debbono inserirsi i programmi di sviluppo associativo delle imprese di pesca e dei lavoratori dipendenti, anche sviluppando procedure e modalità idonee a consolidare il ruolo e le funzioni delle associazioni imprenditoriali e dei lavoratori dipendenti come veicolo d'interfaccia per snellire le attività dell'Amministrazione centrale. In questo contesto, i programmi di cui agli articoli 16, 17 e 18 del d.lgs. 154/2004 saranno finanziati nell'ambito del programma triennale e si articoleranno in modo da: concorrere al perseguimento

degli obiettivi del presente programma; assicurare la ricaduta territoriale delle iniziative; consentire la misurabilità degli impatti e dei risultati delle specifiche iniziative mediante idonei indicatori”.

La difficoltà di operare in piena sinergia con le altre amministrazioni, mettendo a sistema la gestione di un'area considerata strategica oltre che di enorme importanza dal punto di vista ecologico e ambientale, considerando le interrelazioni e gli eventuali conflitti esistenti tra le diverse attività economiche o più in generale antropiche che interagiscono sulla zona costiera, resta l'ostacolo principale alla realizzazione di una vera strategia di GIZC, verso la quale, comunque, il MiPAAF ha inteso indirizzare la propria politica gestionale, come dimostrato dalle innumerevoli misure gestionali e interventi specifici messi in campo in questa direzione.

Dal già citato Asse IV del FEP, deriva inoltre, in ultima analisi, la previsione di uno strumento innovativo, specificatamente finalizzato a rafforzare l'integrazione delle politiche di gestione tra il settore della pesca e gli altri settori economici (trasformazione dei prodotti ittici, turismo, ecc.) che insistono sul mare o comunque interagiscono con le politiche di gestione della pesca: i Gruppi di azione costiera (GAC). Tale strumento si sostanzia nella possibilità per le Regioni di finanziare forme di associazione tra “enti pubblici o gruppi di espressione equilibrata e rappresentativa dei partner pubblici e privati dei vari ambienti socio-economici del territorio” (Programma operativo FEP, dicembre 2007): rappresentanti del settore della pesca (minimo il 20% e massimo il 40% del numero dei soci), enti pubblici (minimo il 20% e massimo il 40% del numero dei soci) e altri pertinenti rappresentanti dei settori locali di rilievo in ambito socio-economico e ambientale (minimo il 20% e massimo il 40% del numero dei soci).

Le aree nelle quali è possibile prevedere la costituzione di tali partenariati, la cui forma associativa può essere variegata, devono rispondere a determinate caratteristiche, come: l'esistenza di caratteristiche geografiche, economiche e sociali sufficientemente coerenti, la presenza di una bassa densità di popolazione, un'attività di pesca in fase di declino, l'esistenza di una piccola comunità che vive di pesca.

I GAC istituiti devono prevedere inoltre la definizione di un Piano di sviluppo locale (PSL) basato su una strategia che sia di integrazione delle politiche innovativa, fondata sulla metodologia *bottom-up* (e quindi prevedere uno sviluppo dal basso verso l'alto), complementare con gli altri strumenti di intervento finanziario, coerente con le esigenze del settore della pesca e naturalmente sostenibile. Questi due strumenti paralleli e interconnessi, che nella PCP sono e saranno sempre più valorizzati, sposano pienamente una strategia di sviluppo integrata e sostenibile della fascia costiera, che “si propone di contribuire ad innescare processi di sviluppo che siano duraturi nel tempo e capaci di rendere maggiormente competitive le aree dipendenti dalla pesca. In tale contesto, sarà data priorità alle iniziative dirette a rafforzare la competitività delle zone di pesca, a favorire la diversificazione delle attività mediante la promozione della pluriattività dei pescatori, sostenendo le infrastrutture e i servizi per la piccola pesca e il turismo a favore delle piccole comunità che vivono di pesca” (Programma operativo FEP, dicembre 2007).

## Previsione per l'ulteriore implementazione della GIZC

Per quanto riguarda lo sviluppo futuro e dunque l'implementazione della GIZC, senza dubbio si auspica un rafforzamento di tutti gli strumenti di programmazione, tra i quali in primo luogo l'approvazione dei piani di gestione nazionali (per specie o sistemi di pesca) e locali previsti e recentemente introdotti dalla normativa europea e statale, oggi in via di definizione, e gli stessi GAC e PSL di cui si è trattato poco sopra.

La definizione di una strategia nazionale, regionale e locale tuttavia deve essere aggiornata di continuo e in questo senso la collaborazione tra i diversi livelli di *governance* diviene essenziale, così come la piena collaborazione tra diversi settori e relative amministrazioni, già avviati ma sicuramente da consolidare.

La consapevolezza di un impegno assunto a livello comunitario e della necessità del perseguimento di una strategia complessiva, che ponga la GIZC al centro delle politiche gestionali anche nel settore della pesca e dell'acquacoltura, pur essendo pienamente acquisita all'interno della *Direzione generale pesca e acquacoltura* del MiPAAF, necessita, infatti, di un rafforzamento e di una maggiore istituzionalizzazione dei momenti di confronto e di decisione comune, innanzitutto con le altre amministrazioni.

Nella fase attuale, si stanno, infatti, proprio codificando tali momenti di interconnessione con le altre amministrazioni e differenti livelli di *governance*, impegnati direttamente o indirettamente nella gestione del settore alieutico.

In generale ci si è posto l'obiettivo di creare i presupposti per un collegamento fra una rete di strutture legate alla pesca, nazionali, transregionali e transnazionali, avviando un sistema di scambi di informazioni sulle attività e i programmi finalizzati ad uno sviluppo responsabile delle attività alieutiche, con lo scopo prioritario di consentire la condivisione delle esperienze e la riproposizione di quelle che hanno ottenuto i risultati migliori in termini di sostenibilità ambientale ed economica.

Lo strumento, o meglio gli strumenti tramite i quali si sta comunque imponendo una strategia di gestione integrata sono per esempio rintracciabili, per quanto riguarda il settore della pesca professionale, nei Consorzi di gestione e nei piani di gestione sia locali che nazionali.

Entrambi questi strumenti prevedono, infatti, di inserire le politiche e le misure di gestione nell'ambito di un'ottica di pianificazione che preveda il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, sia in quanto titolari di competenze di tipo gestionale (differenti amministrazioni locali, regionali, statali, comunitarie e internazionali, quando necessario), sia portatori di interessi, come operatori economici e loro rappresentanti.

Per quanto attiene, viceversa, il settore dell'acquacoltura, si sta favorendo l'adozione di una serie di protocolli di gestione integrata (che pongono al centro il problema dell'impatto sull'ambiente circostante) che interessano l'intero processo produttivo, messi a punto con il contributo di progetti di ricerca e progetti pilota *ad hoc* ampiamente discussi anche con gli operatori del settore e dunque pienamente inseriti nella strategia di GIZC.

Eguale, si sono andati rafforzando i sistemi di raccolta delle informazioni e si stanno costruendo sistemi informativi integrati (dal punto di vista della tipologia di informazioni), che renderanno sempre più accessibili i dati e le informazioni acquisite, sia al mondo della ricerca che soprattutto i responsabili della gestione, e grazie ai quali sarà possibile fondare le future politiche su una conoscenza approfondita e una base di dati scientifici intersettoriali, sullo stato delle risorse e dell'ambiente su cui insiste l'attività di pesca. All'interno di tali sistemi informativi, tra i quali, in primo luogo, si segnala la messa a punto di un GIS sulla pesca, si sono infatti inseriti, oltre ai dati sull'attività di pesca e sulle risorse (dati quindi sia biologici che tecnici ed economici), dati cartografici, relativi alla presenza di infrastrutture o all'insistenza sull'ambiente marino e costiero delle altre attività umane ed economiche o alla presenza di aree sottoposte a particolari regimi di protezione (cavi e condotte sottomarine, servitù militari, piattaforme di estrazione di materie prime o fonti di energia, manufatti, barriere sottomarine per il ripopolamento ittico, relitti e ostacoli, presenza di habitat sensibili, AMP, SIC, ZPS, ecc.), favorendo, anche in questa maniera, una visione di tipo integrato.

Tali sistemi informativi assumono, quindi, come presupposto l'esigenza di integrare le attività di pesca e la loro regolamentazione e gestione, in un'ottica di sistema con le altre attività antropiche e le molteplici componenti da queste derivate, e pertanto rappresenteranno per il futuro un importante strumento di supporto per i decisori.

L'approccio volto a rendere l'uso dell'ambiente e il prelievo delle risorse più sostenibile da un punto di vista ambientale ed ecologico, divenuto centrale nella programmazione delle politiche di gestione portate avanti dal MiPAAF già da molti anni, si arricchisce quindi, sempre più della consapevolezza che i problemi inerenti l'ambiente marino (dall'inquinamento all'impatto delle numerose attività antropiche ed economiche in particolare, che vi insistono) possono essere governati solo in un'ottica di sistema integrato che coinvolga tutti i settori e i soggetti interessati.

D'altro canto, pur nella consapevolezza dell'impatto delle attività di pesca sull'ambiente marino e costiero e in particolare sulle sue risorse, va ricordato che nelle stesse considerazioni introduttive inserite in premessa nella Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002, "Relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa" si sottolinea (punto 7) che "la riduzione dell'attività di pesca e dell'occupazione ad essa collegata rende molte zone dipendenti dalla pesca estremamente vulnerabili". Tale considerazione riconosce pertanto la valenza sociale delle attività tradizionali di pesca professionale, almeno in certe aree, e, allo stesso tempo, il possibile ruolo di presidio nei confronti del processo di abbandono o degrado delle zone costiere, che fa da contraltare alle considerazioni relative al suo impatto negativo.

Certamente la piena consapevolezza di tutto ciò rende necessario il consolidamento degli strumenti legali e istituzionalizzati in grado di consolidare e rendere effettivo tale processo, in piena sintonia con la Politica Comune della Pesca (PCP) e con le politiche comunitarie volte a garantire la tutela dell'ambiente e, in particolare, delle zone costiere, in coordinamento con le politiche di gestione degli altri settori e attività concorrenti, o che insistono sulla medesima area. Gli Elementi della gestione integrata delle zone costiere, richiamati in particolare nell'art. 9 del *Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo* per quanto attiene la pesca e l'acquacoltura, di seguito richiamati, sono comunque perseguiti nella programmazione della politica gestionale italiana promossa dal MiPAAF già da diversi anni e ne diverranno presupposti irrinunciabili nel futuro prossimo:

"b) pesca:

- i) tener conto della necessità di proteggere le zone di pesca nella realizzazione di progetti di sviluppo;
- ii) garantire che le pratiche di pesca siano compatibili con l'utilizzo sostenibile delle risorse marine naturali;

c) acquacoltura:

- iii) tenere conto della necessità di proteggere le zone di acquacoltura e molluschicoltura/crosta-ceicoltura nella realizzazione di progetti di sviluppo;
- iv) disciplinare l'acquacoltura controllando l'utilizzo di fattori produttivi e il trattamento dei rifiuti."

Tutti gli attori che costituiscono il sistema della pesca italiana vanno coinvolti, dunque, a vario livello, nella realizzazione di una strategia di GIZC, in sintonia con l'evoluzione della politica UE in questa direzione. Tale processo, pur concretizzatosi in un maggior coordinamento e unità d'intenti tra le amministrazioni settoriali, sia a livello comunitario che statale, va però rafforzato e sostenuto ai diversi livelli, nella consapevolezza che si tratta di una evoluzione ancora da

completare e che può essere consolidata e resa effettiva solo con il contributo di tutti gli attori interessati, sia pubblici che privati.

L'enunciazione di principi e strategie, pur ratificate nell'ambito di accordi internazionali o tradotte nell'approvazione di norme nazionali *ad hoc*, costituisce però solo il presupposto, o meglio, il risultato preliminare di un processo complesso, per la cui effettiva realizzazione è necessario il concorso virtuoso di tutti gli attori a vario titolo interessati. E solo attraverso un agire responsabile degli attori in campo, infatti, si può auspicare che le politiche di gestione che regolano le molteplici attività che insistono sull'ambiente marino, coordinate e integrate tra loro, possano contribuire a rendere il complesso delle attività antropiche realmente sostenibile e conciliabile con le esigenze di tutela ambientale. In tale processo, che come esposto all'inizio passa attraverso l'integrazione sia degli obiettivi che degli strumenti e delle misure di gestione tra le varie politiche settoriali e che costituisce una priorità per il futuro dell'intero sistema pesca, sarà necessario il reciproco riconoscimento degli interessi legittimi da parte dei diversi *stakeholders*. Si tratta certo di un compito difficile ma che appare sempre più ineludibile se si vuole realmente garantire che lo sviluppo economico e sociale di quest'attività vada di pari passo con la conservazione di una particolare zona ambientale la cui importanza non è certamente solo ecologica, ma anche sociale, economica e culturale, soprattutto in un Paese come il nostro in cui la natura peninsulare rende la fascia costiera particolarmente estesa e distribuita lungo tutto il territorio nazionale.

### Fonti normative

- Legge 14 luglio 1965, n. 963, "Disciplina della pesca marittima".
- FAO (1995) - *Codice di condotta per la pesca responsabile*, Roma: 41 pp.
- Decisione 77/585/CEE del Consiglio, del 25 luglio 1977, relativa alla conclusione della convenzione per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento e del protocollo sulla prevenzione dell'inquinamento del Mare Mediterraneo dovuto allo scarico di rifiuti da parte di navi e di aeromobili.
- Legge 25 gennaio 1979, n. 30, "Ratifica ed esecuzione della convenzione sulla salvaguardia del mar mediterraneo dall'inquinamento, con due protocolli e relativi allegati, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976".
- Decisione 81/420/CEE del Consiglio, del 19 maggio 1981, relativa alla conclusione del protocollo relativo alla collaborazione in materia di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo provocato dagli idrocarburi e altre sostanze nocive in caso di situazione critica.
- Decisione 83/101/CEE del Consiglio del 28 febbraio 1983 relativa alla conclusione del protocollo relativo alla protezione del mare Mediterraneo dall'inquinamento di origine tellurica.
- Decisione 84/132/CEE del Consiglio del 1° marzo 1984 concernente la conclusione del protocollo relativo alle zone specialmente protette del Mediterraneo.
- Raccomandazione (2002/413/CE) del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002, relativamente all'attuazione della "Gestione integrata delle zone costiere in Europa".
- Decisione 2004/575/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, concernente la conclusione, a nome della Comunità europea, del protocollo della convenzione di Barcellona per la protezione del Mare Mediterraneo dall'inquinamento, relativo alla cooperazione in materia di prevenzione dell'inquinamento provocato dalle navi e, in caso di situazione critica, di lotta contro l'inquinamento del Mare Mediterraneo.
- D.Lgs. 26 maggio 2004, n. 154, "Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura, a norma dell'articolo 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38".
- Reg. (CE) 1198/2006 del Consiglio del 27 giugno 2006, relativo al Fondo europeo per la pesca.
- Reg. (CE) 1967/2006 del Consiglio del 21 dicembre 2006, relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel Mar Mediterraneo e recante modifica del regolamento (CEE) 2847/1993 e che abroga il regolamento (CE) 1626/1994.
- Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino).
- Programma Operativo nazionale per l'attuazione del Fondo Europeo per la Pesca (FEP) - approvato a dicembre 2007.
- Convenzione di Barcellona per la protezione dell'ambiente marino e della Regione costiera del Mediterraneo.
- Decisione 2010/631/UE del Consiglio, del 13 settembre 2010, relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, del protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo della convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo.

## 10.5 La sussidiarietà nella PCP nel sistema italiano. L'esempio dei Co.Ge.Vo.

Felici E.

### Il principio di sussidiarietà comunitario e nazionale

A partire dal Trattato di Maastricht (1993), il principio di sussidiarietà diventa uno dei principi fondamentali dell'Unione europea: le decisioni devono essere prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini. Le scelte di governo devono essere attribuite al livello politico più appropriato, che assicuri la realizzazione dell'obiettivo perseguito. In sostanza: è opportuno che le decisioni siano prese al livello più vicino possibile a quello dei loro destinatari, ma, se i livelli superiori di governo possono garantire risultati migliori, questi assorbono verso l'alto la competenza decisionale.

Se l'interpretazione di tale principio si è mossa, in primo luogo, nelle linee della sussidiarietà verticale, con riferimento alla ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri, successivamente si è sviluppata la linea orizzontale.

La sussidiarietà orizzontale promuove la valorizzazione delle aggregazioni associative, come protagoniste della vita sociale, che in modo più immediato ed efficace possono far emergere e rispondere alle esigenze e ai bisogni della società. In tale ottica si delinea l'intervento dello Stato, solo quando l'autonomia delle formazioni sociali risulti insufficiente al perseguimento dell'obiettivo definito.

Nella Costituzione italiana il principio di sussidiarietà ha fatto ingresso in occasione della modifica dell'art. V, nel 2001, con un espresso riconoscimento all'art. 118, dove si declina sia in senso verticale - "le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato" - sia in senso orizzontale - "Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale".

La sussidiarietà oggi non può essere intesa come movimento antistatalista, in un'ottica concorrenziale tra centro e periferia, bensì come strumento per incentivare la cooperazione, il pluralismo e il valore aggiunto che il concorso di più soggetti può fornire all'azione di governo per il miglior perseguimento dell'interesse generale.

Se, allo stato, la sussidiarietà orizzontale è ravvisabile prevalentemente nelle fasi di consultazione, sempre più emergono spazi di gestione attiva a livello locale da parte delle associazioni di settore.

### La riforma della politica comune della pesca

Emblematico esempio delle illustrate linee di sviluppo del principio di sussidiarietà orizzontale in ambito comunitario è il processo di riforma della politica comune della pesca.

L'emanazione del Libro Verde ha dato avvio ad un processo di consultazione, in cui largo spazio è stato dato alla voce degli *stakeholders*.

Nella redazione finale si dà atto che un approccio centralizzato "dall'alto verso il basso" rende difficile adattare la PCP alle specificità dei diversi bacini marittimi dell'UE e pertanto, oltre agli Stati membri, vengono responsabilizzate le parti interessate per la gestione delle risorse nelle varie attività e zone di pesca, in coerenza con altre azioni in ciascun bacino marino.

La sussidiarietà emerge chiaramente in materia di legislazione: quella adottata dall'UE a livello

centrale dovrebbe concentrarsi su obiettivi generali, obiettivi specifici, norme minime comuni e risultati, nonché sui tempi richiesti per conseguire queste realizzazioni. Gli Stati membri disporranno della flessibilità per decidere in merito ad altre misure di gestione della pesca, sotto il controllo della Commissione, nel pieno rispetto delle disposizioni del diritto europeo.

Viene, inoltre, incentivato un più ampio margine di autogestione, aumentando il coinvolgimento dei pescatori nelle politiche e nella loro accettazione, e contribuendo in tal modo a un migliore rispetto delle norme. Tra gli strumenti previsti, è espressamente previsto il rafforzamento del ruolo delle organizzazioni di pescatori, sia in termini di pianificazione che di esecuzione, al fine di delineare ulteriori opportunità per uno sfruttamento sostenibile delle risorse.

Inoltre, si propone di far diventare le organizzazioni di produttori soggetti attivi nella pianificazione delle attività di pesca dei loro aderenti e nella stabilizzazione dei mercati, nella gestione dei contingenti, dello sforzo di pesca e delle flotte, ottimizzando l'utilizzazione del proprio contingente e mettendo fine ai rigetti in mare, grazie allo scambio e alla locazione di contingenti, nonché alla gestione delle catture accidentali.

Si prevede, inoltre, il mantenimento e l'estensione del ruolo dei consigli consultivi, sia nel fornire consulenze sulla politica di conservazione, sia nel senso di estendere le proprie attività ad altri settori della gestione marina che incidono sulle attività di pesca e si è proposto di istituire un nuovo consiglio consultivo per l'acquacoltura, al fine di tenere nella debita considerazione le peculiarità del settore, attraverso la consultazione delle parti interessate e la consulenza su determinati elementi delle politiche che potrebbero avere effetti sull'acquacoltura.

Il sistema delineato intende garantire il più ampio coinvolgimento possibile di tutte le parti interessate, la cui concreta attuazione è rimessa alla combinazione di rispetto delle norme da parte degli operatori ed efficace applicazione delle stesse da parte delle autorità pubbliche.

Tra le positive novità previste dalla riforma della politica comune della pesca, figura la previsione di un regime specifico per le flotte costiere e artigianali, con l'ipotesi di due regimi di gestione differenziati: uno per le flotte industriali e un altro per quelle artigianali. In tal modo, si intende valorizzare l'apporto delle imprese di pesca artigianale che costituiscono la trama di sviluppo della realtà economico-sociale locale, contribuendo anche alla promozione dell'identità culturale delle regioni costiere.

Un primo passo in questa direzione potrebbe avvenire attraverso il ricorso allo strumento dell'autogestione, soprattutto per il rilancio della piccola pesca costiera, che costituisce la realtà più diffusa e specifica della pesca mediterranea.

## L'esperienza italiana dei Co.Ge.Vo.

In Italia, il sistema di autoregolamentazione della fascia costiera da parte degli stessi pescatori è presente ormai da molti anni, essendo stato introdotto a partire dal III Piano nazionale della pesca marittima - 1991-1993<sup>6</sup> con riferimento a piccola pesca costiera e pesca dei molluschi bivalvi. In particolare, con il d.m. 44/1995 sono state definite le regole per la costituzione, in via sperimentale, di consorzi tra imprese di pesca per la cattura dei molluschi bivalvi, i cosiddetti COGEVO (ConSORZI Gestione Vongole).

Uno strumento gestionale particolarmente innovativo ed efficace è costituito dai Consorzi di

---

<sup>6</sup> Il Piano nazionale, oggi sostituito dal Programma nazionale triennale, è lo strumento di programmazione degli interventi, adottato dal Ministro competente al fine di promuovere lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare attraverso uno sviluppo equilibrato della pesca.



Gestione Pesca Artigianale (Co.Ge.Pa.). Con decreto 14 settembre 1999<sup>7</sup>, recante la disciplina della piccola pesca, sono stati definiti requisiti e funzioni dei consorzi di gestione della piccola pesca, al fine di assicurare la partecipazione diretta alla gestione da parte dei pescatori della pesca artigianale.

I consorzi sono istituiti con finalità di indirizzo, coordinamento e gestione tra imprese della piccola pesca artigianale, singole o associate, che esercitano la loro attività nello stesso compartimento marittimo. Il decreto attribuisce ai consorzi i seguenti compiti:

- redigere e applicare un piano di gestione delle risorse e degli specchi acquei, anche differenziato, in base alle specificità locali, con l'ausilio della ricerca, nel rispetto della normativa vigente e sentite le altre categorie di pescatori o altri enti operanti nella fascia costiera, provvedendo anche al controllo del rispetto delle norme di autoregolamentazione;
- esercitare l'attività di sorveglianza e, a tal fine, i soggetti preposti assumono la qualifica di agenti giurati di cui alla l. 963/1965;
- promuovere iniziative atte ad eliminare le conflittualità con le altre attività di pesca che vengono esercitate nell'area interessata;
- sviluppare strutture di supporto a terra dell'attività di produzione (piccoli mercati ittici, centri di raccolta e stoccaggio del prodotto, mezzi di trasporto ecc.);
- promuovere iniziative di valorizzazione della qualità del pescato degli associati;
- predisporre e realizzare, anche in accordo con le autorità e le amministrazioni locali, progetti pilota di particolare significato territoriale o generale (impianti di maricoltura, barriere artificiali per la protezione della fascia costiera, iniziative di ripopolamento attivo, ecc.) da finanziare con fondi strutturali comunitari, nazionali e regionali;
- partecipare con un proprio rappresentante, in qualità di invitato, agli incontri promossi presso tutte le sedi locali in cui si affrontano problemi riguardanti la gestione della fascia costiera.

Per il conseguimento dell'oggetto sociale il consorzio può:

- ottenere in concessione e gestire direttamente zone di acque demaniali per l'esercizio dell'attività di pesca, di allevamento ittico o coltivazione, nonché per le azioni di ripopolamento dell'ambiente in generale e delle risorse aliutiche in particolare;
- disciplinare e organizzare le attività di pesca con l'adozione di un apposito regolamento obbligatorio per i propri associati;
- proporre al Ministero o, limitatamente ai consorzi per le acque interne, alle competenti autorità regionali, tutte le misure ritenute idonee ad assicurare la gestione razionale delle risorse su cui insiste l'attività di piccola pesca.

La costituzione dei consorzi, incentivata dalla possibilità di accedere a misure di finanziamento statale, ha determinato l'adozione di efficaci codici di autoregolamentazione con misure comprendenti: iniziative per il ripopolamento, il controllo delle catture, la salvaguardia delle risorse, l'istituzione di aree di riposo biologico, la turnazione dell'attività di pesca delle navi, la collaborazione con gli istituti di ricerca per studi e ricerche sull'ambiente marino, la promozione della formazione e della qualificazione professionale del personale addetto alla pesca dei molluschi bivalvi; la valorizzazione della qualità dei prodotti.

<sup>7</sup> In riferimento al suddetto decreto sono state emanate le seguenti circolari: circ. 23 dicembre 2003 Applicazione della normativa relativa alla piccola pesca; d.m. 14 settembre 1999 e individuazione, ex art. 2 del medesimo decreto ministeriale, delle azioni consentite con i contributi di cui all'art. 2, comma 6, della l. 164/1998; circ. 3 agosto 2004 – Applicazione della normativa relativa alla piccola pesca; d.m. 14 settembre 1999 e individuazione, ex art. 2 del medesimo decreto ministeriale, delle azioni consentite con i contributi di cui all'art. 2, comma 6 della l. 164/1998.



L'esperienza di autogestione nel comparto dei molluschi bivalvi è sicuramente positiva: il decentramento decisionale, con la specificazione di diritti d'uso territoriale, ha sortito effetti in ordine al miglioramento delle condizioni ambientali, all'aumento della qualità del pescato, all'incremento del valore della produzione, al contenimento delle voci di costo, alla definizione di appropriate strategie commerciali, con conseguente razionale gestione delle risorse e del mercato.

Nonostante i risultati positivi e il lungo tempo trascorso, molto ancora si deve fare per garantire il decollo dei consorzi di gestione della fascia costiera e la costituzione di un sistema maggiormente integrato con l'ambiente, la qualità e la legalità. Ritardi e ostacoli sono dovuti, in parte, alla riluttanza con cui i produttori hanno percepito quest'opportunità, in parte, all'esigenza di semplificazione normativa.

Occorre incentivare ulteriormente l'avvio delle aree pilota rafforzando la collaborazione con i Comuni costieri e creando alleanze strategiche con i settori del turismo, dell'ambiente e della ricerca, per delineare uno scenario di sviluppo che poggi su politiche intersettoriali.

### **Bibliografia e fonti normative**

- COM (2011) 417 del 13/7/2011, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "Riforma della Politica Comune della Pesca".
- Cotturri G. (2001) - *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*. Carocci, Roma: 164 pp.
- D'Atena A. (2004) - *La sussidiarietà tra valori e regole*. Diritto e giurisprudenza agraria e dell'ambiente, 2: 69 pp.
- Greco N. (a cura di) (2010) - *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*. Edistudio, Roma: 784 pp.
- Spagnolo M. (2006) - *Elementi di economia e gestione della pesca*. Franco Angeli, Milano: 279 pp.

## **10.6 Le zone di tutela biologica**

*Piccinetti C.*

La legislazione italiana sulla pesca ha previsto la possibilità (art. 98 del d.P.R. 1639/1968) di limitare o vietare l'esercizio della pesca in alcune zone di mare riconosciute come aree di riproduzione o di accrescimento di specie marine di importanza economica o che risultassero impoverite da un troppo intenso sfruttamento. Questa norma che prevede l'istituzione di zone di tutela biologica è specifica per l'attività di pesca e precorre di circa 15 anni la normativa sulle aree marine protette (1982), che diede il via allo studio e poi all'istituzione di un primo elenco di aree marine protette, con finalità di tutela ambientale.

Alla normativa nazionale si sono aggiunte norme europee con possibilità e a volte obbligo di vietare attività di pesca ai fini della tutela di ambienti umidi, lagunari o ove esistano particolari biocenosi marine. Alcune Regioni italiane, in particolare la Sicilia e la Sardegna, con competenze primarie nel settore della pesca, hanno limitato l'attività di pesca in alcune aree di pertinenza regionale con provvedimenti propri.

L'insieme di queste normative di tutela e protezione di ambienti e di specie non esaurisce il quadro delle limitazioni spaziali all'attività di pesca, perché esistono numerose altre norme che con motivazioni diverse limitano o vietano la pesca in alcune aree. Vi sono le aree marine con servitù militari, ad esempio poligoni di tiro per esercitazioni, che sono chiuse alla pesca; altre zone marine sono state date in concessione a fini di acquacoltura o per installare piattaforme di estrazione di idrocarburi o per cavi elettrici. Esiste, infine, una fascia costiera ove la pesca dei molluschi bivalvi

è preclusa per motivi sanitari o di balneazione o per altre norme delle leggi sulla pesca, come la fascia costiera delle tre miglia dove esiste un divieto di pesca con reti trainate.

Vi sono, così, molte norme che direttamente o indirettamente limitano le aree ove sia possibile esercitare la pesca, ma l'istituzione di zone di tutela biologica rimane lo strumento più rapido e più idoneo per la tutela delle specie ittiche di interesse commerciale.

L'Amministrazione italiana ha fatto ricorso a queste norme diverse volte, istituendo zone di tutela biologica, alcune per un tempo definito, mentre altre zone non hanno una scadenza nel tempo.

L'istituzione di zone di tutela biologica ha una notevole elasticità: può limitare l'uso di uno o più attrezzi di pesca o fissare delle caratteristiche tecniche particolari per gli attrezzi, porre limitazioni per un periodo di alcuni mesi all'anno o per tutto l'anno; è uno strumento concepito per la gestione delle risorse biologiche oggetto di pesca e il suo utilizzo è previsto anche in alcuni piani di gestione.

L'iter per la costituzione di una zona di tutela biologica inizia con la definizione delle esigenze generali, a questa segue una fase di ricerca scientifica, che deve verificare la distribuzione delle popolazioni ittiche e l'effettiva esigenza di protezione e quantificare la superficie e l'ubicazione migliore per raggiungere lo scopo, tenendo conto delle caratteristiche biologiche delle specie da proteggere. I risultati della ricerca dovrebbero permettere di delimitare una zona e di proporre delle regole per l'attività di pesca.

La limitazione di pesca in una zona non è sempre positiva per la risorsa, in quanto i motopesca, che non possono operare in una determinata zona, si spostano nelle aree vicine, incrementando il prelievo e riducendo i benefici della protezione nella zona chiusa, per le specie che vivono in entrambe le aree.

Nella valutazione occorre considerare altri fattori, quali l'irradiamento dalla zona protetta, la concentrazione di forme giovanili nell'area preclusa, il comportamento riproduttivo della specie, l'esistenza di spostamenti stagionali. La comunità ittica e le relazioni intraspecifiche vanno considerate per verificare se vi sia un aumento della predazione. Nessun attrezzo cattura una sola specie, e modificare il prelievo da pesca si può ripercuotere in modo diverso su specie che vivono in una associazione con diversi ruoli alimentari. I bilanci non sono semplici e le zone di tutela biologica vanno monitorate per verificare il lavoro effettivo.

Questo aspetto importante ai fini della gestione delle risorse oggetto di pesca non viene considerato quando si propone l'istituzione di aree protette.

La figura 10.5 riporta l'ubicazione delle zone di tutela biologica istituite in base all'art. 98 del d.P.R. 1639/1968. Inoltre occorre considerare quelle realizzate in modo autonomo dalle due regioni Sicilia e Sardegna.



Figura 10.5 - Ubicazione delle principali zone di tutela biologica - ZTB (Unimar, 2008).

Consideriamo le singole zone di tutela biologica e le caratteristiche di protezione:

- 1) ZTB Miramare. Questa zona è stata costituita attorno all'area marina protetta di Miramare, vicino a Trieste, per gestire a fini di pesca la diffusione delle specie che fuoriescono dall'area marina protetta, ove è vietata qualunque attività di pesca. La ZTB di Miramare riguarda una fascia costiera di circa 1 miglio di ampiezza e alcuni chilometri di lunghezza. In tale zona è consentita la pesca con reti da posta, la pesca con reti da circuizione e la pesca di canocchie e seppie con la nasse. La possibilità di pescare con questo attrezzo è legata alle caratteristiche biologiche delle principali specie catturate e al contesto territoriale. Alcune specie pescabili compiono ampi e rapidi spostamenti e non sono residenti nella ZTB (pesce azzurro pescato con reti da circuizione e seppie pescate con nasse e reti da posta). Le canocchie, che vivono in tane scavate nel sedimento, sono catturate con reti da posta e nasse per canocchie e la pesca è già regolamentata localmente. Il contesto generale per la pesca nel mare antistante la regione FriuliVenezia Giulia è la limitatezza dell'area disponibile a motivo della vicinanza delle

acque territoriali slovene, senza acque internazionali. Con la carenza di aree il divieto totale di pesca avrebbe concentrato la piccola pesca in una zona ristretta agendo sempre sulle stesse risorse. La zona è anche un'area di concentrazione di novellame per triglie di fango, pagelli, calamari, seppie che, per la loro piccola dimensione allo stadio giovanile, non sono catturate con gli attrezzi selettivi permessi. La pesca professionale con reti da posta e la pesca sportiva con ami sono idonee a contenere lo sviluppo di specie predatrici, quali le spigole.

- 2) ZTB Porto Falconera – Caorle. Questa zona è stata istituita per proteggere le risorse che sono concentrate in un'area con affioramenti rocciosi di natura organogena, denominate localmente "tenue". Le specie hanno una distribuzione limitata, che per l'elevata e facile pressione di pesca richiede una protezione totale, ed è per questo motivo che è vietata qualunque forma di prelievo.
- 3) ZTB Tenue Chioggia. Quest'area di particolare interesse biologico è stata oggetto di provvedimenti successivi e attualmente vi sono due distinte zone. La prima ZTB prevede la protezione totale di quattro piccole aree ove sono presenti affioramenti rocciosi di natura organogena, come quelli antistanti Caorle, con popolamenti ittici che richiedono maggiore protezione da uno sfruttamento eccessivo. Successivamente, per ridurre ulteriormente il prelievo sulle risorse che si spostano tra le zone, è stata istituita la seconda ZTB di forma regolare, più ampia che contiene al suo interno le quattro piccole zone di substrato duro. In tale area è permessa la pesca con le sole reti da posta e la pesca sportiva con ami nei soli canali di collegamento tra le quattro zone rocciose. L'utilizzo di attrezzi selettivi da posta mantiene la protezione sulle forme giovanili di tutte le specie e contribuisce a ridurre la pesca abusiva con attrezzi trainati, in una zona a elevata pressione di pesca.
- 4) ZTB fuori Ravenna. Si tratta della protezione di un'ampia area antistante il litorale ravennate, che inizia verso costa dall'isobata dei 10 metri per oltre 10 miglia verso il largo. Questa zona, ove è vietata la pesca a strascico, ma permessa quella con attrezzi selettivi, è stata istituita per dare maggiore protezione a quelle specie (triglie, pagelli, seppie, calamari, gallinelle ecc.) il cui novellame si concentra nella fascia costiera. Nella zona protetta esistono alcune piattaforme di estrazione di idrocarburi, che costituiscono un elemento che favorisce la biodiversità.
- 5) ZTB Barbare. Questa zona di tutela biologica è situata quasi 30 miglia al largo di Ancona, su fondali di circa 70 metri, e ha la caratteristica di racchiudere delle piattaforme di estrazione di idrocarburi, che per la profondità costituiscono ambienti particolari con presenza di specie di substrato duro. Inoltre anche per l'effetto di richiamo delle luci notturne, nella zona sono presenti dei grandi pelagici, dalle palamite ai tonni e alle ricciole. Nella zona è vietata la pesca con reti trainate e con palangresi di profondità, mentre è permessa la pesca con nasse e reti da posta sul fondo, attrezzi più selettivi, e con reti da circuizione e palangresi di superficie per le risorse pelagiche.
- 6) ZTB Area Pomo. Questa zona di tutela biologica è ubicata in mare aperto, ad oltre 50 miglia di fronte alle coste abruzzesi, in acque internazionali, e si estende anche in acque territoriali croate. L'istituzione di questa ZTB è il risultato di lunghe ricerche, sia italiane che croate, che hanno concluso concordando sull'opportunità di creare una grande zona di tutela biologica per la protezione del novellame di nasello. Le forme giovanili di questa specie si concentrano su questi fondi fangosi ricchi di piccoli crostacei, che costituiscono il cibo prevalente dei giovani naselli. L'esigenza di protezione è stata recepita nelle sedi internazionali, AdriaMed, CGPM, Unione europea. Nelle more della definizione del miglior strumento giuridico internazionale per creare questa zona e della normativa applicabile è stata approvata, da parte italiana, l'istituzione di questa zona di tutela biologica, che impedisce di fatto la pesca da parte

dei motopesca italiani su un'area di oltre 2.000 km<sup>2</sup>, parte in acque territoriali croate, ove i motopesca italiani non possono operare, e parte in acque internazionali ove vige il divieto di pesca. Nella zona operavano prevalentemente, e in alcuni periodi esclusivamente, alcuni grossi motopescherecci italiani provenienti dalla costa abruzzese, mentre la presenza dei M/p croati, anche nella parte della ZTB in acque territoriali croate è stata molto limitata per la distanza della zona dai porti base croati. In questa ZTB vige il divieto totale di pesca, in quanto il regolamento che possa permettere la pesca con attrezzi selettivi o per le risorse pelagiche deve essere predisposto in ambito internazionale. La zona della Fossa di Pomo e del fondalotto al largo di Pescara costituisce la principale area di presenza di giovani, che, raggiunti i 15 cm di lunghezza, si irradiano diffondendosi in tutto l'Adriatico. Il nasello è la specie demersale maggiormente pescata in Adriatico.

- 7) ZTB Area Tremiti. L'ubicazione di quest'area di tutela biologica è stata stabilita per incrementare l'effetto di tutela esercitata dall'area marina protetta delle isole Tremiti; la ZTB inizia al limite esterno a Nord dell'area marina protetta e si estende fino oltre l'isobata dei 100 metri di profondità. Le isole Tremiti costituiscono un insieme di ambienti rocciosi, con fondali ad elevata biodiversità che ospitano numerose specie ittiche. Esse si irradiano alla zona circostante e la creazione della ZTB permette di regolamentare la pesca riducendo il prelievo, in particolare nel periodo estivo, quando maggiore è l'accrescimento. La pesca con reti da traino è permessa nel periodo invernale, dal 1° novembre al 31 marzo, ed è sempre permessa la pesca con attrezzi selettivi e per le reti a circuizione.
- 8) ZTB al largo della Puglia. Il Mare Adriatico antistante le coste pugliesi presenta fondali sia di natura rocciosa sia fangosa e la distribuzione delle specie è collegata anche al fondale. La pressione di pesca con reti trainate è elevata e molte specie ittiche si concentrano in quelle poche aree ove la presenza di ostacoli sul fondo rende difficoltosa la pesca con reti da traino. La ZTB della Puglia è stata ubicata in una zona ove la pesca a strascico è limitata da forti rischi di afferrature e il divieto di pesca con reti da traino, permettendo la pesca con attrezzi fissi selettivi, permette di mantenere una zona di rifugio per l'accrescimento di forme giovanili.
- 9) ZTB Area prospiciente Amantea. L'istituzione di questa zona tende a rafforzare la protezione delle forme giovanili, in particolare di triglie, pagelli e dentici, che si concentrano nell'area costiera. Questa zona di tutela permette l'allontanamento dalla fascia costiera e l'accrescimento degli stadi giovanili e al contempo permette alla pesca con attrezzi selettivi di catturare gli esemplari di maggiori dimensioni.
- 10) ZTB Area Penisola Sorrentina. È stata costituita un'area marina protetta antistante la penisola sorrentina in particolare per la protezione degli ambienti costieri. La zona di tutela biologica estende la protezione all'area esterna dell'area marina protetta, specialmente sui fondali verso l'isola di Capri. Anche in questo caso si tratta di una protezione sinergica per ottimizzare il risultato, limitando l'impatto della riduzione delle aree di pesca. Infatti, è permessa la pesca con reti da traino dal 1° novembre al 31 marzo e la pesca con attrezzi selettivi e con reti da circuizione per il piccolo pesce pelagico.
- 11) ZTB Banco di Santa Croce. È una zona molto piccola, circostante il banco di Santa Croce, che è un'area di indubbe peculiarità floro-faunistiche, e nella quale le risorse biologiche sono sottoposte ad un prelievo eccessivo. Per questo motivo la ZTB che ha un diametro di 1.000 metri è sottoposta ad un divieto totale di pesca, sia professionale che sportiva.
- 12) ZTB Al largo delle coste meridionali del Lazio. Questa zona situata alcune miglia al largo di Gaeta è stata costituita per la protezione di aree di concentrazione di giovani naselli. Nella

zona i piccoli sono presenti nel periodo invernale, pertanto è vietata la pesca con reti trainate nel periodo gennaio-giugno e sono consentiti tutto l'anno gli attrezzi passivi selettivi e la pesca dei pesci pelagici.

- 13) ZTB Al largo delle coste dell'Argentario. La zona si trova a ponente dell'isola del Giglio ed è ubicata in una zona di forte concentrazione di giovani naselli. Nell'area antistante la Toscana vi sono ampie aree marine protette a vario titolo e i pescatori sono molto sensibili ad ulteriori riduzioni delle aree di pesca che porterebbero i pescatori a concentrarsi nelle altre aree. Pertanto la normativa nella zona prevede il divieto di pesca con reti trainate dal 1° gennaio a tutto giugno, mentre è consentito l'utilizzo delle reti selettive e delle reti a circuizione.

Sono in corso studi per individuare altre aree di tutela biologica, ma occorre sottolineare che, affinché una ZTB possa incrementare le risorse, oltre allo studio iniziale, deve esservi la condivisione con i pescatori delle possibilità di incremento delle risorse, che l'effettiva protezione potrebbe portare. Ciò richiede da un lato di limitare i divieti alle aree a periodi strettamente necessari, ma soprattutto richiede il rispetto delle norme. Troppo spesso vi sono le occasioni per penetrare con le reti nelle ZTB e in altre aree vietate per fare catture più elevate.

La predisposizione di piani di gestione da parte dei pescatori può permettere di estendere l'utilizzo di questo strumento flessibile nel quadro della gestione spaziale delle attività di pesca. Comprendendo e condividendo le misure, diviene naturale rispettarle.

### Bibliografia

- AA.VV (2006) - Linee guida e misure tecnico-gestionali per l'attivazione di Zone di Tutela Biologica da integrare nella politica comune, nazionale, regionale per una pesca sostenibile nel Mediterraneo. Rapporto Definitivo, progetto MiPAF: 940 pp.
- A.R.P.A.V., Fondazione Musei Civici Venezia (2010) - Le tegnùe dell'Alto Adriatico. Valorizzazione della risorsa marina attraverso lo studio di aree di pregio ambientale. Cetid s.r.l.: 206 pp.
- Orel G. (1988) - Aspetti della binomia bentonica e della pesca del Golfo di Trieste con particolare riferimento ai fondali prospicienti il promontorio di Miramare. *Hydrores*, 5 (6): 57-70.
- Stefanon A. (2002) - Perché a Chioggia un'area marina protetta? *Archivio Oceanogr. Limnol.*, 23: 119-130.
- Virgoč N., Arneri E., Jukić-Peladić S., Krstulović-Šifner S., Mannini P., Marčeta B., Osmani K., Piccinetti C., Ungaro N. (2004) - Review of current knowledge on shared demersal stocks of the Adriatic Sea. FAO-MiPAF Scientific Cooperation to Support Responsible Fisheries in the Adriatic Sea. CGP/RER/010/ITA/TD-12. *AdriaMed Technical Documents*, 12: 91 pp.

## 10.7 La pesca ricreativa in mare: una grande opportunità

*Cataudella S.*

Il 31 gennaio 2011 è stato pubblicato il d.m. 6 dicembre 2010 del MiPAAF, finalizzato a promuovere la rilevazione della consistenza della pesca ricreativa in mare (il provvedimento viene descritto con maggiori dettagli nei paragrafi che seguono). Conoscere la consistenza della pesca ricreativa nei mari italiani risulta di prioritaria importanza nel quadro di una gestione sostenibile degli ecosistemi marini. La pesca ricreativa, che comprende anche la pesca sportiva su cui si è consolidato negli anni un sistema agonistico di rilevanza internazionale, è una delle attività del tempo libero più antiche e più diffuse a livello globale.

Il tema della pesca professionale in mare, per dimensioni e implicazioni di natura ambientale, sociale ed economica, ha attratto l'interesse delle istituzioni nazionali e comunitarie facendo, per molti aspetti, trascurare la pesca ricreativa, considerata fin qui marginale nelle politiche della pesca marittima.

Per contro, l'attenzione delle amministrazioni nazionali e soprattutto locali è stata forte per la pesca ricreativa e sportiva nelle acque interne, organizzata e gestita con una presenza istituzionale robusta, fatta di misure tecniche (divieti e interventi ittiogenici) e di un sistema di licenze onerose e di controllo.

Il d.m. del 6 dicembre 2010 ha segnato l'avvio di un processo nuovo. Si è trattato di fatto di una presa di coscienza da parte dello Stato della potenziale rilevanza di questa attività esercitata a vario titolo da un numero crescente di cittadini.

Nel 2010 l'attivazione di un gruppo di rappresentanti della pesca ricreativa/sportiva presso il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ha facilitato l'identificazione di alcune priorità settoriali e la necessità di raggiungere due obiettivi primari:

- a. costruire un sistema di regolazione della pesca ricreativa in mare in Italia coerente con gli indirizzi comunitari in materia di pesca sostenibile e controlli, partendo necessariamente da una base conoscitiva affidabile;
- b. costruire un nuovo sistema di relazioni tra pesca professionale e pesca ricreativa, attraverso l'identificazione di obiettivi comuni e l'impegno solidale delle due parti per la conservazione e l'uso sostenibile delle risorse acquatiche viventi.





La pesca ricreativa è molto cresciuta negli ultimi anni. Il diffondersi della pesca in mare, con l'uso di natanti e barche sempre più efficienti e sicure, l'uso dell'elettronica per la navigazione e l'impiego di ecoscandagli e sonar, ha completamente modificato la capacità di accesso alle risorse biologiche anche da parte dei non professionisti.

L'idea di una pesca ricreativa con poche regole, o con l'applicazione di regole definite molti anni or sono, appare poco applicabile negli scenari di una pesca responsabile e che possa durare nel tempo. Rappresentanti dei pescatori ricreativi e della pesca professionale hanno condiviso all'unanimità la necessità di conoscere la consistenza della pesca ricreativa in mare, conoscendo anche i soggetti che la praticano, condividendo l'esigenza di disporre di una prima base di informazioni sulle attività praticate.

Questa impostazione ha trovato opposizioni in chi ha ritenuto che conoscere la consistenza della pesca ricreativa fosse la premessa per "una licenza di pesca sportiva in mare" e che questo, anche con l'eventualità di dover pagare una relativa tassa, rappresentasse un grande rischio per la diffusione di questa attività con effetti sulle economie indotte.

Senza entrare nella valutazione di legittime posizioni che alcuni portatori di interessi possono certo esprimere, rimane evidente che la situazione della pesca ricreativa in mare appare incoerente con quanto avviene in altri Paesi e che regole, e in alcuni casi forme di tassazione, possono giovare per far uscire dalla marginalità un'attività importante per l'economia del mare.

In questo senso lo slogan che fu coniato dal MiPAAF, all'atto della presentazione del d.m. 6 dicembre 2010, traducendo quanto emergeva dal mondo della pesca ricreativa, è stato: "Contiamoci per Contare".

Il significato di tutto questo processo è evidente: i rappresentanti della pesca ricreativa/sportiva in mare vogliono essere riconosciuti, vogliono disporre di un titolo per esercitare la pesca, vogliono essere distinti da chi, con la scusa della attività ricreativa, opera di fatto come pescatore illegale e che commercializza al di fuori delle regole prodotti della pesca.

Tutto ciò rientra nel percorso che il nostro Paese deve fare per raggiungere l'obiettivo di una pesca responsabile.

Il dibattito tra professionisti e ricreativi del mondo della pesca è appena iniziato, proprio con la condivisione del d.m. 6 dicembre 2010. Si tratta certamente dell'inizio di un processo. La scena è ancora dominata da ricreativi, che denunciano casi di pesca illegale – soprattutto pesca a traino sottocosta – e da professionisti, che lamentano mercati alimentati da prede della pesca amatoriale condotta con strumenti più tipici del mestiere che di un'attività del tempo libero.

Sarà appunto compito del legislatore, partendo da una base conoscitiva affidabile, definire regole eque. Si dovranno definire i confini tra esercizi della pesca ricreativa in mare che non richiedono specifiche autorizzazioni (ad esempio da terra, bambini, anziani, ecc.) da quelle che richiedono autorizzazioni anche con una licenza onerosa (caso della pesca dalla barca) con una precisa proporzione tra capacità di pesca e oneri di concessione.

Il fatto che il d.m. 6 dicembre 2010 abbia consentito di iscrivere oltre 800.000 pescatori ricreativi che operano nelle acque italiane, permettendo di raccogliere una serie di importanti informazioni sulle tipologie di pesca ricreativa praticate sulle aree geografiche interessate, sulle attrezzature utilizzate, sulle unità da diporto e sulle Associazioni di appartenenza, dà ancor maggior rilevanza ad un'iniziativa condivisa e utile a definire una base conoscitiva su cui pianificare il futuro.

Il tema della pesca ricreativa è rilevante. Le implicazioni di natura sociale ed economica di questa attività del tempo libero sono state fin qui sottovalutate. La pesca ricreativa, nelle acque interne e in mare, genera un'importante domanda di prodotti e di servizi, si integra con il turismo, può



rappresentare un'occasione di riconversione per la piccola pesca, attraverso la revisione di una serie di limiti di natura burocratica che attualmente rendono impraticabili i nuovi mestieri in mare. Nella pesca ricreativa l'agonismo gioca un ruolo importante, genera senso di appartenenza, educa i giovani ad attività legate alla natura. Nella pesca sportiva la FIPSAS (Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee) ha svolto un grande lavoro e ha consentito all'Italia una posizione di grande rilevanza nel panorama internazionale, con effetti positivi sull'immagine del nostro Paese.

Infine, la pesca ricreativa preleva pesci dal mare, genera mortalità da pesca nelle popolazioni ittiche e dunque non può essere al di fuori delle regole per una pesca responsabile e sostenibile. Oggi, facendo riferimento alla pesca in mare con la barca, grazie all'impiego di ausiliari di coperta, è possibile utilizzare strumenti che ricordano la pesca professionale. Grazie alla strumentazione elettronica, strumenti di posizionamento, strumenti elettroacustici, sonar, scandagli, telecamere, sistemi di posizionamento GPS, radar, piloti automatici è possibile raggiungere zone alturiere, secche isolate o fondali profondi, anche poco accessibili ai pescatori professionali.

Non è corretto l'approccio che considera trascurabile l'impatto della pesca ricreativa solo perché comparato a quello della pesca professionale. È necessario, infatti, conoscere gli effetti di tutte le attività di prelievo e collocarle in corretti piani di gestione accompagnati da monitoraggi indipendenti degli stessi per valutarne l'efficacia applicativa.

Restano aree di conflittualità tra pesca professionale e pesca ricreativa: il caso del tonno rosso, specie soggetta a TAC, ne è un tipico esempio.

La pesca ricreativa del tonno rosso alle nostre latitudini è un totem per gli amanti del *big game*. Naturalmente la cattura è consentita a soggetti autorizzati, la pesca si chiude quando la quota assegnata al comparto pesca ricreativa è raggiunta.

Con circa 5.000 unità abilitate (nel 2010) alla pesca ricreativa del tonno rosso in Italia, anche una sola cattura per anno di un soggetto di 30 chili per unità richiederebbe una quota annuale allocata di 150 tonnellate.

La chiusura della pesca ricreativa del tonno rosso comporta una drastica riduzione nella domanda di prodotti e di servizi collegati. Inoltre scoraggia molti appassionati all'acquisto di barche attrezzate, con effetti negativi sull'industria nautica.

È evidente che per casi come questo è necessario costruire nuovi percorsi, nuove tecniche per il *catch and release*, con valutazioni scientifiche sugli effetti dei rilasci. Su questo tema sarà necessario studiare nuove tecnologie per valutare le prede con approcci scientifici affidabili e nel rispetto del benessere degli animali.

Il tema della pesca ricreativa in mare, con il grande capitolo dell'agonismo, è materia tutta da studiare per i giovani che si vogliono applicare alle scienze del mare per una pesca sostenibile.

Il valore economico e sociale di questa attività deve essere oggetto di una attenta valutazione nelle politiche per il mare e per il turismo, il tutto in un quadro di leale collaborazione tra professionali e ricreativi, veri attori della pesca responsabile.

## 10.8 Il ruolo della pesca ricreativa in mare nel quadro della gestione delle risorse ittiche

Tudini L.

### Inquadramento della tematica

Viene qui esaminata la pesca ricreativa in mare, con riferimento a tutti i tipi di attività di pesca compiuti da qualsiasi individuo, con o senza imbarcazione, per fini di svago e non riguardanti la vendita dei pesci e di altri organismi acquatici. La pesca ricreativa comprende la pesca amatoriale (per divertimento o passatempo) e quella sportiva (praticata a fini agonistici nell'ambito di competizioni e gare).

La scelta del termine "ricreativa" (*recreational*), per includere al suo interno le componenti amatoriali, sportiva e turistico-charter, viene motivata dal rilievo che tale espressione ha assunto in recenti documenti approvati da organismi internazionali e negli studi effettuati in alcuni Paesi europei.

Dopo una breve descrizione delle caratteristiche del pescatore ricreativo, si analizzano le motivazioni alla base della crescente interazione tra i diversi soggetti portatori d'interessi nella definizione delle regole da applicare al settore. Si ricorda che in Italia fino all'istituzione, nel gennaio 2011, del Permesso gratuito di pesca sportiva in mare, tale attività è stata esercitata in maniera libera da obblighi di natura amministrativa, pur nel rispetto delle disposizioni in materia.

### I pescatori ricreativi

Non esistono dati certi sul numero di pescatori sportivi in mare che, al contrario di quelli operanti in acqua dolce, non necessitando di alcun tipo di licenza, non risultano censiti.

In base all'indagine svolta dalla ACNielsen nel 2004, in Italia i pescatori sportivi in mare sono compresi tra le 500.000 e le 580.000 unità: una percentuale di poco superiore all'1% della popolazione maggiore di 14 anni. Il pescatore tipo è un uomo, di età compresa tra i 25 e i 54 anni, prevalentemente ma non esclusivamente del Centro-Sud, in possesso di un buon livello di scolarità. A differenza della pesca in acque interne, dove il gruppo più numeroso può vantare un livello reddituale elevato, fra i pescatori in mare le classi di reddito non sembrano discriminare. L'attività di pesca in mare viene praticata con una frequenza abbastanza rilevante, mentre risulta ridotta la quota dei praticanti occasionali. Il 61% pesca dalla riva o dal molo, mentre coloro che per pescare utilizzano una barca sono il 44%: di questi 1 su 2 pesca da barca in movimento (vela o motore) e 2 su 3 da barca ferma (ancorata o in deriva).

Dai dati raccolti nell'indagine è stato stimato che il prelievo annuo dallo stock ittico da parte dei pescatori ricreativi sia attorno alle 6.000/8.000 tonnellate, con una incidenza dell'1,5% sui quantitativi della pesca marittima.

### Gli aspetti normativi

Il livello di attenzione da parte dell'Unione europea verso la pesca ricreativa in acque marine è andato modificandosi nel corso del tempo.

Per molti anni la Politica comune della pesca ha riguardato esclusivamente la pesca professionale, mentre la pesca ricreativa ("attività di pesca esercitate, senza scopi commerciali") è stata

trattata in quanto inclusa nei programmi comunitari per la raccolta di dati in relazione ai quantitativi di catture effettuate.

Nel 2006, con il regolamento Mediterraneo, il legislatore comunitario interviene anche a disciplinare la pesca sportiva, definita come l'insieme delle "attività di pesca che sfruttano le risorse acquatiche viventi a fini ricreativi o sportivi", vietando alcuni sistemi di pesca che sono generalmente consentiti per l'esercizio della pesca marittima professionale. La finalità è garantire che la pesca sportiva nel Mediterraneo, data la sua importanza, venga praticata in modo tale da non interferire in misura significativa con la pesca commerciale e sia compatibile con lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi.

Nel 2009, con l'introduzione di un nuovo "piano di ricostituzione" pluriennale, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo, il Consiglio europeo ha ritenuto di dover porre maggiore attenzione allo sfruttamento di tale specie anche da parte della pesca esercitata da soggetti non professionisti, limitandone il periodo di attività e assoggettando i mezzi nautici da essi utilizzati ad apposita autorizzazione.

Inoltre, alla pesca sportiva sono estese le azioni necessarie al rispetto della Politica comune della pesca e il Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca è stato incaricato di valutare l'impatto biologico della pesca sportiva. In caso di impatto significativo il Consiglio potrà decidere specifiche misure di gestione, tra cui il rilascio di autorizzazioni e dichiarazioni di cattura. Infatti, il reg. (CE) 1224/2009, che istituisce un regime di controllo comunitario, dedica il Capo V proprio al Controllo della pesca ricreativa. Gli Stati membri devono provvedere affinché la pesca ricreativa sul rispettivo territorio e nelle acque comunitarie sia effettuata in maniera compatibile con gli obiettivi e le norme della Politica comune della pesca. Inoltre, gli Stati membri controllano, sulla base di un piano di campionamento, le catture di stock oggetto di piani di ricostituzione effettuate nell'ambito della pesca ricreativa, praticata da navi battenti la loro bandiera e da navi di Paesi terzi, in acque sotto la loro sovranità o giurisdizione.

In Italia la pesca ricreativa in mare è regolamentata prevalentemente dalle disposizioni contenute nelle leggi concernenti la disciplina della pesca marittima, in cui vengono indicati gli attrezzi consentiti e le quantità massime di pescato prelevabili. In particolare, le principali disposizioni nazionali che attualmente regolano la pesca ricreativa in mare sono la l. 963/1965, recante la Disciplina della pesca marittima, il suo Regolamento di attuazione e vari Decreti ministeriali. A differenza di quanto si rileva per la pesca dilettantistica in acque interne, che deve essere esercitata previo rilascio della licenza di pesca da parte delle autorità competenti (generalmente le Regioni deliberano gli indirizzi normativi e individuano le aree "a riserva", mentre per il rilascio della licenza e per i permessi aggiuntivi sono competenti le Province o i Comuni), fino ad ora la pesca ricreativa in mare è stata esercitata senza la necessità di alcun permesso. Ovviamente, sia la pesca professionale marittima che quella in acque interne è subordinata al rilascio dell'apposita licenza. Inoltre, le Regioni hanno iniziato a legiferare in materia di pesca marittima per le aree di loro competenza, con un elevato livello di diversificazione in relazione alle materie oggetto di normazione. In alcuni casi l'intervento regionale assume una valenza di ampia portata e si configura come legge quadro, rimandando a successivi regolamenti di attuazione. In relazione alla pesca sportiva in mare si ricordano, ad esempio, le nuove disposizioni per esercitare la pesca sportiva in mare della Regione Marche e i Decreti assessoriali per la pesca dell'anguilla e lo svolgimento di manifestazioni e gare di pesca sportiva in Sardegna.

## I soggetti e le relazioni

I principali soggetti che intervengono nel governo della pesca ricreativa in mare a livello nazionale sono costituiti dagli attori istituzionali, dall'associazionismo e dal mondo produttivo.

Gli attori istituzionali sono rappresentati da:

- gli organismi internazionali: la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo della FAO (CGPM) e la Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT);
- l'Unione europea, tramite gli atti approvati nell'ambito della Politica comune della pesca e l'attività del RAC Mediterraneo (al cui interno è stato costituito un Gruppo di lavoro sulla pesca ricreativa);
- il MiPAAF (Direzione generale della pesca e dell'acquacoltura, del Dipartimento delle Politiche europee e internazionali) e le relative emanazioni operative: la Commissione consultiva centrale per la pesca e l'acquacoltura – con un rappresentante del mondo della pesca sportiva – il Gruppo di lavoro previsto dal d.m. 24 giugno 2010 e il Gruppo di coordinamento e monitoraggio degli schemi normativi di cui al d.m. 12 gennaio 2011.

Per quanto riguarda le Associazioni, si devono ricordare quelle della pesca ricreativa/sportiva (FIPSAS, ARCI Pesca FISA, ENAL Pesca, Big Game Italia, Associazione “Per il mare”, EFSA) e della pesca professionale (Lega pesca, AGCI, Federcoopescas, Federpesca). Gli altri soggetti che a vario titolo intervengono nel definire il sistema di relazioni e di regole sono costituiti soprattutto dalle Associazioni Ambientaliste e dal mondo produttivo (ad esempio la FIPO, Federazione italiana produttori e operatori articoli da pesca sportiva). Negli ultimi 2-3 anni si rileva la necessità da parte dei diversi attori di trovare momenti di confronto per arrivare a scelte condivise e l'esigenza del mondo associativo e produttivo di acquisire una maggior visibilità. Le motivazioni che hanno portato a questi cambiamenti sono di diversa natura:

- l'obbligo di dare attuazione ai regolamenti comunitari sui controlli e i prelievi;
- la necessità delle Associazioni della pesca ricreativa di “contarsi” per “contare”, anche in termini di rappresentatività ai diversi tavoli;
- la definizione da parte del MiPAAF di un Sistema Italiano della Pesca e dell'Acquacoltura finalizzato ad una moderna *governance*, in cui la collaborazione tra la Pubblica amministrazione e tutti gli attori della filiera mare diventi strutturale;
- le richieste da parte della pesca professionale di quantificare tale attività;
- la rarefazione delle risorse ittiche e l'opportunità di condividere soluzioni tra il mondo della pesca professionale e quello della pesca ricreativa, in merito ad una conflittualità pratico-operativa in alcune aree e per alcune tipologie di pesca;
- la sensibilità del Ministro Galan (egli stesso pescatore ricreativo) a tali tematiche, anche se alcune iniziative erano già state avviate con il Sottosegretario Buonfiglio durante il Ministero Zaia.

Gli elementi concreti di quest'accresciuto interesse da parte dei diversi soggetti sono rintracciabili nei seguenti atti:

- l'istituzione presso il MiPAAF di uno specifico gruppo di lavoro, composto dalle Associazioni della pesca ricreativa (Decreto Direttoriale n. 28823 del 6 novembre 2009);
- la successiva adozione degli Orientamenti per la definizione di un nuovo quadro di riferimento in materia di pesca sportiva e ricreativa. Al fine di adeguare l'impianto normativo in materia di pesca ricreativa e sportiva nel documento vengono definite alcune necessità: effettuare un censimento per accertare il numero effettivo di pescatori sportivi e ricreativi, migliorare la gestione dei controlli, adeguare l'apparato sanzionatorio, affrontare le problematiche relative al riparto di

- competenze tra Stato e Regioni in materia di pesca sportiva e ricreativa, intensificare le attività di informazione e di divulgazione, anche in relazione alla evoluzione della disciplina comunitaria;
- la sottoscrizione nei primi mesi del 2010 di protocolli di intesa tra il MiPAAF e le Associazioni della pesca sportiva e amatoriale per monitorare il mondo della pesca sportiva e ricreativa: gli obiettivi prioritari sono la costituzione di un sistema nazionale di concessione delle autorizzazioni e la definizione di un codice di pesca responsabile;
  - la costituzione presso il MiPAAF di un Gruppo di lavoro pesca sportiva e ricreativa, formato dai rappresentanti delle Associazioni della pesca ricreativa e della FIPO (d.m. 24 giugno 2010);
  - l'attivazione di un Censimento *ad hoc* per rilevare i pescatori ricreativi in mare, tramite l'obbligo di comunicazione dello svolgimento di attività di "pesca a scopo sportivo o ricreativo in mare" (d.m. 6 dicembre 2010);
  - la costituzione di un Gruppo di coordinamento e monitoraggio degli schemi normativi, cui partecipano anche i rappresentanti della pesca ricreativa (d.m. 12 gennaio 2011).

Il processo che ha portato a tale presa di coscienza condivisa tra i diversi portatori d'interessi sulla necessità di quantificare e qualificare il fenomeno della pesca ricreativa in mare è stato lungo. Alcuni tentativi di definire un quadro normativo più preciso e di quantificare il fenomeno sono rinvenibili anche in anni precedenti. Rispetto a tali tentativi vi è stata una certa resistenza da parte del mondo della pesca ricreativa e sportiva per una sorta di consuetudine a esercitare in maniera libera e meno controllata la loro attività.

## Il permesso gratuito di pesca sportiva in mare

Quasi tutti i soggetti (ad eccezione delle perplessità manifestate dalla FIPO) hanno concordato sulla necessità di individuare le caratteristiche del fenomeno e di introdurre una sorta di permesso/autorizzazione/licenza, sebbene le motivazioni che ne sono alla base sono diverse e le conseguenze ipotizzabili altrettanto differenziate. Rispetto al generale consenso, si deve rilevare che la FIPO si è dichiarata contraria all'introduzione di un qualsivoglia atto amministrativo di autorizzazione, a causa soprattutto degli effetti negativi che l'introduzione della licenza ha avuto sul settore della produzione di articoli da pesca in alcuni Paesi (Spagna, ad esempio). Per questa ragione nell'ambito del Gruppo di lavoro pesca sportiva, la FIPO ha caldeggiato l'introduzione di un "permesso gratuito".

Il 31 gennaio 2011 è stato pubblicato il d.m. 6 dicembre 2010 del MiPAAF, finalizzato a promuovere la rilevazione della consistenza della pesca ricreativa in mare. Il provvedimento, che istituisce l'obbligo di comunicazione dello svolgimento di attività di "pesca a scopo sportivo o ricreativo in mare", si colloca nell'ambito delle politiche europee e di bacino del Mediterraneo, che richiedono la rilevazione di dati statistici sul settore della pesca ricreativa.

La comunicazione, anche attraverso l'ausilio delle associazioni di pesca sportiva e ricreativa e le associazioni di pesca professionale, prevede di fornire alcune informazioni molto semplici (le generalità, il tipo di pesca praticato, le Regioni in cui si pratica quest'attività). L'attestato dell'avvenuta comunicazione funzionerà da titolo per l'esercizio della pesca. Tutti i pescatori che svolgano attività di pesca non professionale in mare sono tenuti alla comunicazione, che è gratuita, ha validità triennale ed essendo obbligatoria si configura anche come autorizzazione all'esercizio dell'attività. Chi non avrà fatto la comunicazione, se soggetto a controlli, dovrà svolgere gli adempimenti previsti entro dieci giorni per non incorrere in sanzioni. Il servizio consente, al pescatore di fornire i propri dati e di produrre l'attestato, alle associazioni di operare per conto di tutti i pescatori che ne fanno richiesta. In base ai dati MiPAAF aggiornati a giugno 2011, risultano registrati oltre 600.000 pescatori, che

praticano la loro attività soprattutto da terra e prevalentemente nelle regioni Sardegna, Sicilia, Puglia e Toscana. Le attrezzature utilizzate sono costituite principalmente dalla canna da pesca e dalla lenza a mano.

## Conclusioni

Un insieme di fattori di diversa natura ha contribuito ad avviare negli ultimi anni un processo che ha portato a instaurare un'attiva collaborazione tra la Pubblica amministrazione e gli attori della filiera pesca ricreativa. Tale collaborazione ha dato come primo risultato la creazione di uno strumento in grado di rilevare la consistenza dei pescatori ricreativi in mare: la comunicazione dello svolgimento di attività di pesca a scopo ricreativo per il rilascio del Permesso gratuito. L'analisi dei dati rilevati tramite il censimento avviato con tale procedura dovrebbe consentire di avere informazioni per quantificare il fenomeno e delineare le caratteristiche del settore.

Tuttavia, considerando che in Italia la disciplina della pesca sportiva e ricreativa si basa su disposizioni risalenti molto indietro nel tempo, è necessario modernizzare e rendere organica la disciplina della materia e definire in maniera univoca l'ambito di intervento delle Regioni.

È altrettanto essenziale delimitare le possibili sovrapposizioni tra la pesca ricreativa e quella professionale, con una netta differenziazione delle tipologie di attrezzi ammissibili in maniera da evitare "zone grigie".

## Bibliografia

- ACNielsen (2004) - Indagine sulla Pesca Sportiva.
- APC Ltd-IRPEM (1999) - Sport fisheries in Eastern Mediterranean: parameter estimates, linkages and conflict with professional fisheries, Study EU Project 96/018.
- Casanova M., Brignardello M., Mondini F. (2008) - *Codice commentato della pesca dilettantistica in mare*. FIPO, Recco.
- CEFAS (2007) - Final Report, Sport Fisheries (or Marine Recreational Fisheries) in the EU, EU contract FISH/2004/011.
- Gaudin C., De Young C. (2007) - Recreational fisheries in the Mediterranean countries: a review of existing legal frameworks, Studies and Reviews, GFCM, No. 81, FAO, Rome.
- GFCM (2011) - Report of the Transversal Workshop on the monitoring of recreational fisheries in the GFCM area Palma de Majorca, Spain, 20-22 October 2010.
- SFITUM (2004) - Sport Fishing: an informative and economic alternative for tuna fishing in the Mediterranean, EC Project 02/C132/11/41.
- Sutinen J.G. & Johnston R.J. (2003) - Angling management organizations: integrating the recreational sector into fishery management. *Marine Policy*, 27: 471-487.

### Box 10.1

#### **Pesca sportiva e agonismo in mare. Il ruolo della FIPSAS**

*Matteoli U. C.*

La pesca sportivo/ricreativa in acque marittime, con amo e canna o in apnea, si stima sia oggi praticata da oltre un milione di italiani, dato oggi praticamente confermato da un recentissimo censimento promosso dal competente Ministero (d.m. del 6/12/2010, cd. "censimento dei pescatori sportivo-ricreativi in mare"). Specialmente nei mesi estivi, scogliere, spiagge, moli e dighe sono infatti affollati di pescatori, una buona percentuale dei quali utilizza anche natanti per svolgere lontano dalla costa una attività sportiva e ludica.

Logica conseguenza di questa notevole attività di pesca e dell'incremento delle capacità tecniche dei pescatori e dei materiali da loro impiegati non poteva che essere la nascita e lo sviluppo di gare e competizioni e quindi di un'attività agonistica che ha nel tempo trasformato un puro divertimento in un vero e proprio sport. Così, come logica conseguenza, è stato

anche il crescente interesse da parte dell'industria e delle attività che commercializzano attrezzature da pesca per un settore sportivo che, sempre di più, richiede nuovi e innovativi materiali e grandi avanzamenti tecnologici.

Per poter disciplinare e organizzare al meglio questo movimento sportivo e ricreativo, la Federazione Italiana Pesca Sportiva e Attività Subacquee (FIPSAS) si è assunta il compito, a partire dal 1942, di gestire e sviluppare la pratica agonistica sia in mare che in acque interne, occupandosi però nel frattempo anche di rappresentare le giuste esigenze delle centinaia di migliaia di pescatori dilettanti o ricreativi non agonisti.

La FIPSAS, una delle Federazioni ufficialmente riconosciute dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), annovera al momento circa 230.000 tesserati e 3.500 società che coprono tutto il territorio Nazionale, a partire da Bolzano fino ad arrivare a Lampedusa. Questi numeri fanno sì che la Federazione sia, ad oggi, per importanza numerica, la quarta del CONI, dopo Calcio, Pallavolo e Basket, e una delle prime, se non la prima, per risultati sportivi e numero di medaglie conquistate.

L'appartenenza al Comitato Olimpico identifica la Federazione come un soggetto che statutariamente si deve occupare di attività sportivo-agonistiche. A questo scopo in FIPSAS sono stati istituiti quattro diversi Settori sportivi: Acque Interne, Acque Marittime, Attività Subacquee e Nuoto Pinnato ai quali sono demandate la preparazione, l'organizzazione e la realizzazione degli innumerevoli Campionati Provinciali, Regionali, Nazionali e Internazionali che annualmente vengono effettuati. Per avere un'idea della mole degli impegni, anche economici, che la FIPSAS deve sostenere, basterebbe ricordare che, volendosi limitare alla sola attività internazionale, la Federazione partecipa ogni anno con proprie Squadre Nazionali a circa 30 Campionati Mondiali, ognuno dei quali disputato nelle più diverse parti del mondo. L'attività internazionale della FIPSAS si svolge sotto l'egida della Federazione Internazionale della Pesca Sportiva in Mare (FIPS-Mer), a sua volta facente parte della Confederazione Internazionale della Pesca Sportiva (CIPS), fondata a Roma (dove ancora oggi ha la sede ufficiale presso gli Uffici della FIPSAS) il 2 febbraio 1952. La FIPS-Mer è l'organizzazione sportiva internazionale titolare dell'organizzazione dei Campionati Mondiali di tutte le più diverse discipline che si svolgono in mare, e ha come scopo primario lo sviluppo della pesca sportiva in acque marittime in tutto il mondo, in stretta collaborazione con tutte le Federazioni Nazionali affiliate.

Le gare di pesca in mare sono state ufficializzate, a livello nazionale, con l'istituzione dei primi campionati italiani all'inizio degli anni cinquanta. Erano anni nei quali iniziava a maturare lo spirito associativo tra i pescatori dilettanti, che li avrebbe poi stimolati a raggrupparsi e costituirsi in Società di pesca sportiva e a entrare a far parte della Federazione e del CONI. Ciò è non solo dettato da motivi agonistici, ma anche dall'interesse a tutelare gli utenti sportivi in mare risolvendo problematiche, già allora molto sentite, quali l'attracco e il rimessaggio dei natanti, la lotta alla pesca di frodo, ecc.; temi scottanti, ancora oggi di grande attualità, insieme ad altri più recenti, ma non meno preoccupanti, quali l'inquinamento dell'ambiente marino e il crescente bisogno di una razionale gestione del settore pesca e delle risorse ittiche.

Tutti temi che rientrano, a pieno titolo, tra i principali obiettivi e le molteplici attività della Federazione che, nell'ovvio tentativo di salvaguardare il bene "acqua" e, naturalmente, i pesci, si è "dovuta" occupare di protezione ambientale. Chi può, infatti, meglio e più dei pescatori difendere ciò che costituisce il fulcro della propria attività. In definitiva, quindi, un intenso



impegno nel campo della protezione ambientale che, nell'ottobre del 2004, ha avuto come logica conseguenza il riconoscimento ufficiale della FIPSAS quale Associazione di Protezione Ambientale del competente Ministero.

### **L'agonismo in Mare**

Parlare di sport acquatici all'aperto in mare significa essenzialmente parlare della FIPSAS. Senza nulla togliere ad altri sport, il mare è, infatti, il più grande e straordinario campo di gara per la pesca sportiva. Questo ha avuto e ha come logica conseguenza un'intensissima attività sociale, provinciale, regionale, nazionale e internazionale, coordinata e gestita da un Comitato di Settore Acque Marittime appositamente istituito dalla FIPSAS. Le discipline praticate, dapprima solo due o tre, oggi riguardano ormai tutte le più disparate tecniche e differenziazioni della pesca in mare: canna da riva, canna da natante, bolentino, *surf casting*, *long casting*, *big game fishing* (che comprende la traina costiera, la traina d'altura e il *drifting*), *kajak fishing*, *ledgering*, ecc. A loro volta le varie discipline sono suddivise in categorie, per cui sono previsti campionati seniores, femminili, over 60, under 16, under 21, disabili, ecc., ovviamente sia a livello individuale che di squadra.

A livello mondiale l'Italia è tra le prime Nazioni con più titoli, primati e medaglie nello Sport della Pesca. A questo proposito basterebbe citare gli straordinari risultati ottenuti dalle squadre azzurre ai recenti (2011), trionfali, Campionati Mondiali di tutte le discipline della pesca sportiva svoltisi in Italia. In questa terza edizione dei campionati mondiali in mare le squadre azzurre hanno, infatti, raccolto ben 11 medaglie d'oro, 5 di argento e 4 di bronzo, per un totale complessivo di 20 medaglie sulle 54 disponibili.

### **La pesca subacquea**

A proposito di ambiente e di pesca sostenibile, nella Federazione tra le varie discipline esercitate in mare, un'importante posizione è ricoperta dalla pesca in apnea o, come veniva chiamata una volta, dalla pesca "subacquea". Infatti, tale pesca, contrariamente a quello che un'immagine collettiva "distorta" ad arte dai molti detrattori tenderebbe a far credere, è tra quelle a minor impatto ambientale. Rispetto a chi pesca con una canna o con una rete, il pescatore in apnea può, infatti, essere molto più selettivo decidendo il tipo e le dimensioni della preda. In particolare nella pesca alla posta in apnea, il gesto atletico e le difficoltà fanno sì che prendere un pesce non sia alla portata di tutti, per cui la quantità di prede prelevate non può che essere molto limitata. Di sicuro, a favore di un certo ambientalismo di facciata gioca il fatto che nella pesca in apnea si adoperi un fucile e che, ovviamente, non si possa praticare il *catch&release* (cattura e rilascio), ma deve essere comunque ricordato che si sta parlando di una disciplina che richiede notevoli doti fisiche e che, se opportunamente regolamentata, non può consentire grandi prelievi. Per questo la Federazione continuerà a lottare fino a sovvertire questa visione non realistica della disciplina della pesca in apnea.

### **La Federazione in movimento**

Altro problema, oggi in via di risoluzione, è rappresentato dai saltuari contrasti tra pescatori ricreazionali e pescatori professionisti. La continua diminuzione degli stock ittici e quindi della quantità di pescato e delle sue dimensioni aveva, infatti, dato il via ad una specie di "guerra tra poveri" con accuse reciproche di comportamenti scorretti, una guerra che non faceva e non fa bene a nessuno e che oggi sembra fortunatamente ormai storia passata. Sempre

di più, infatti, ci si sta rendendo conto che, se si vuole il bene del mare e la salvaguardia delle specie ittiche che lo popolano, è necessario che tutti facciano la loro parte e che ogni soggetto in causa cerchi di collaborare con gli altri per raggiungere un risultato comune. Per questo motivo, già nel luglio del 2003 la FIPSAS ha sottoscritto un protocollo d'intesa con l'AGCI, una delle più importanti associazioni di pescatori professionisti, e con il WWF, che tutti ben conoscono, per elaborare progetti comuni a difesa del mare. Un esempio, e un primo passo, è stato il contributo dato nella posa in mare di alcuni manufatti che, nella zona di Orbetello (GR), oltre a rappresentare un rifugio e un ottimo luogo di riproduzione per i pesci, dovrebbero evitare gran parte dei problemi causati dalla pesca a strascico illegale, effettuata fino a pochi metri dalla spiaggia.

Nessuna stupida "guerra", quindi, ma la massima disponibilità a collaborare con chiunque abbia voglia di aiutare la FIPSAS a difendere il "Pianeta Acqua". Certo è che la Federazione ha prima di tutto l'obbligo di mettere in condizione i propri tesserati di pescare; ovviamente in modo corretto, con regole giuste e con gli attrezzi consentiti, ma contrapponendosi a tutto ciò che, di fatto, impedisce di praticare il nostro meraviglioso sport.

La Federazione, sotto questo punto di vista e alla luce degli indirizzi indicati dalla Commissione europea e recepiti dal MiPAAF, ha inteso aderire, anche in virtù delle più frequenti campagne di sensibilizzazione nei confronti dei pescatori che operano nel comparto della pesca, sia professionale che sportivo-ricreativa, all'azione di contrasto verso lo sfruttamento intensivo delle risorse ittiche causato principalmente dalla "pesca illegale" indiscriminata e dalla inadeguatezza della legislazione in materia.

In quest'ottica, quindi, la Federazione, recentemente, al fine di arginare un incontrollato sviluppo di fenomeni dannosi per le sorti della attività agonistica e ricreazionale alieutica in mare, che potrebbero portare serie ripercussioni anche in ambito associazionistico, ha deciso di adottare alcuni provvedimenti, come ad esempio la promozione tra gli agonisti tesserati alla FIPSAS della pratica del *catch&release*. In quasi tutti i campionati e le gare sotto l'egida della Federazione (a parte alcuni casi dove si stanno sviluppando la tecnologia e i regolamenti necessari) si sta, infatti, ormai attuando e regolamentando questa pratica che non prevede l'uccisione e/o il maltrattamento della preda, ma il suo rilascio immediato. Il vero problema è però, sempre e comunque, quello di riuscire a fornire e accrescere una corretta educazione ambientale nei pescatori e di disporre di mezzi e personale adeguati per effettuare, in forma collaborativa, una valida sorveglianza delle zone di pesca in mare, sia che si tratti di aree libere che di aree marine protette.

Questo è lo scopo e l'obiettivo che la Federazione, in concorso con i Ministeri e gli Enti preposti, in particolare con il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali e con il comando Generale delle Capitanerie di porto, sta cercando di raggiungere.

