AGCI AGRITAL
ASSOCIAZIONE GENERALE COOPERATIVE ITALIANE
Settore Agro Ittico Alimentare

Programma Nazionale Triennale della Pesca e dell'Acquacoltura 2017-2019
Annualità di proroga 2021

Analisi del comparto cooperativo della pesca professionale italiana quale modello di gestione verso l'autogestione

Ottobre 2021

Volume 1

ISTITUTO COOPERATIVO DI RICERCA

La Politica Comune della Pesca 3
Base giuridica 3
Obiettivi 3
Nascita della PCP 4
Regolamento del 1983 5
Regolamento del 1992 5
Riforma del 2002 5
Riforma del 2013 6
Gestione della pesca dell'UE 9
Base giuridica 9
Obiettivi 9
Norme che disciplinano l'accesso alle acque e alle risorse 9
1. Limitazioni di accesso entro la zona delle 12 miglia 9
2. Limitazioni di accesso entro la zona delle 100 miglia delle regioni ultraperiferiche 10
Rendimento massimo sostenibile 10
Possibilità di pesca 10
Il principio della stabilità relativa 11
Migliore adeguamento delle capacità di pesca 11
Misure tecniche 11
Misure tecniche comuni 12
Regionalizzazione delle misure tecniche 12
Piani di gestione pluriennali 13
Piani pluriennali di recupero degli stock 13

La gestione della pesca in Italia 14
Licenze di pesca 15
La capacità di pesca 16
Le giornate di pesca 19
Indicatori economici 24
RoFTA 24
CR/BER 25
Diritti di proprietà 26
Consorzi Gestione molluschi 28
Consorzi gestione pesca 33
CoGePA Sicilia 34
PLG Campania 37
Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura 41
Contratti di filiera 45
Il futuro 47

La Politica Comune della Pesca

Il settore della pesca professionale è oggetto di regolamentazione diretta da parte dell'Unione Europea attraverso la politica comune della pesca (PCP).

La PCP è stata formulata per la prima volta nel trattato di Roma. Collegata inizialmente alla politica agricola comune, col passare del tempo è gradualmente diventata più indipendente. L'obiettivo principale della PCP, in seguito alla revisione del 2002, è garantire una pesca sostenibile, nonché redditi e occupazione stabili per i pescatori.

Il trattato di Lisbona ha introdotto numerose modifiche alla politica della pesca. Nel 2013 il Consiglio e il Parlamento hanno raggiunto un accordo su una nuova PCP, volta a garantire la sostenibilità a lungo termine delle attività di pesca e di acquacultura sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Base giuridica

Articoli dal 38 al 43 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il TFUE ha introdotto alcune novità quanto al coinvolgimento del Parlamento nell'elaborazione della legislazione in materia di PCP. La modifica più importante è che la legislazione necessaria al perseguimento degli obiettivi della PCP è adottata ora seguendo la procedura legislativa ordinaria (conosciuta in passato come procedura di codecisione), il che rende il Parlamento colegislatore. Ciononostante, tale legislazione può solo essere adottata dal Consiglio su proposta della Commissione.

Per quanto concerne la ratifica degli accordi internazionali sulla pesca, il trattato di Lisbona stabilisce che essi devono essere ratificati dal Consiglio dopo aver ottenuto il consenso del Parlamento.

Obiettivi

Le risorse ittiche sono un bene naturale, rinnovabile e mobile e fanno parte del patrimonio comune. La pesca è disciplinata da una politica comune, con norme comuni approvate a livello

dell'UE e applicate in tutti gli Stati membri. Le finalità originarie della PCP consistevano nel preservare gli stock ittici, tutelare l'ambiente marino, garantire la solidità economica della flotta dell'UE e fornire prodotti alimentari di qualità ai consumatori.

La riforma del 2002 ha aggiunto a tali obiettivi lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche vive, che tenga conto in modo equilibrato degli aspetti ambientali, economici e sociali, specificando che la sostenibilità deve basarsi su pareri scientifici attendibili e sul principio di precauzione.

Nascita della PCP

Se in origine la politica comune della pesca faceva parte della politica agricola comune, nel corso dell'evoluzione comunitaria essa acquisì progressivamente un'identità distinta, a cominciare dal 1970 a seguito dell'introduzione di zone economiche esclusive (ZEE) da parte degli Stati membri e dell'adesione di nuovi Stati membri dotati di flotte cospicue. Successivamente a tali sviluppi, la Comunità si trovò ad affrontare problemi specifici in materia di pesca, quali l'accesso alle risorse comuni, la conservazione degli stock, l'adozione di misure strutturali per la flotta peschereccia e le relazioni internazionali in materia di pesca.

Fu solo nel 1970 che il Consiglio adottò gli atti per l'istituzione di un'organizzazione comune dei mercati per i prodotti della pesca e pose in essere una politica strutturale comunitaria relativa alla pesca.

La pesca svolse un ruolo importante nei negoziati che portarono all'adesione del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca alla Comunità economica europea (CEE) nel 1972. Ciò condusse a un allontanamento dal principio fondamentale della libertà di accesso al mare, con l'ampliamento dei diritti nazionali esclusivi di pesca costiera nelle acque territoriali, definite come quelle entro 12 miglia nautiche dalla costa, per includere le ZEE che arrivavano fino a 200 miglia nautiche dalla costa. Gli Stati membri accettarono che la gestione delle risorse ittiche rientrasse nelle competenze della Comunità europea.

Regolamento del 1983

Dopo diversi anni di negoziati, nel 1983 il Consiglio adottò il regolamento (CEE) n. 170/83, istituendo la PCP di nuova generazione, che sanciva l'impegno al rispetto delle ZEE e formulava il concetto di stabilità relativa, prevedendo misure di gestione conservative basate sui totali ammissibili di catture e sui contingenti. Dopo il 1983, fu necessario adeguare la PCP a seguito del ritiro della Groenlandia dalla Comunità nel 1985, dell'adesione della Spagna e del Portogallo nel 1986 e della riunificazione della Germania nel 1990. Questi tre eventi ebbero ripercussioni sulle dimensioni e sulla struttura della flotta comunitaria e sul suo potenziale di cattura.

Regolamento del 1992

Nel 1992, con il regolamento (CEE) n. 3760/92, contenente le disposizioni che hanno disciplinato la politica della pesca fino al 2002, si affrontò lo squilibrio tra capacità della flotta e potenziale di cattura. Il rimedio preconizzato era la riduzione della flotta comunitaria, accompagnata da misure strutturali per attenuare le conseguenze sociali. Il regolamento introdusse la nozione di «sforzo di pesca» per ristabilire e mantenere l'equilibrio tra le risorse disponibili e le attività di pesca. L'accesso alle risorse era previsto tramite un efficace sistema di concessione delle licenze.

Riforma del 2002

Le misure introdotte dal regolamento (CEE) n. 3760/92 non si rivelarono sufficientemente efficaci per porre fine alla pesca eccessiva, e il deterioramento di molti stock ittici subì persino un'accelerazione. Questa situazione critica portò a una riforma che includeva tre regolamenti adottati dal Consiglio nel dicembre 2002 ed entrati in vigore il 1o gennaio 2003:

- regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca [che abroga i regolamenti (CEE) n. 3760/92 e (CEE) n. 101/76];
- regolamento (CE) n. 2369/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, recante modifica del regolamento (CE) n. 2792/1999 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali

comunitarie nel settore della pesca [recante modifica del regolamento (CE) n. 2792/1999];

- regolamento (CE) n. 2370/2002 del Consiglio che istituisce una misura comunitaria di emergenza per la demolizione dei pescherecci.

Il principale obiettivo della riforma del 2002 era quello di assicurare un futuro sostenibile per il settore della pesca garantendo redditi e occupazione stabili per i pescatori, nonché l'offerta per i consumatori, preservando al contempo il delicato equilibrio degli ecosistemi marini. La riforma prevedeva un approccio di lungo termine alla gestione della pesca, che includeva la preparazione di misure d'emergenza, con piani di ricostituzione pluriennali per gli stock scesi al di sotto dei limiti biologici di sicurezza e piani di gestione pluriennali per gli altri.

Per garantire controlli più efficaci, trasparenti ed equi fu creata l'Agenzia europea di controllo della pesca a Vigo, in Spagna.

La riforma del 2002 accordò ai pescatori una maggiore voce in capitolo nelle decisioni che li riguardavano, tramite la creazione di consigli consultivi regionali composti da pescatori, esperti scientifici, rappresentanti di altri settori legati alla pesca e all'acquacoltura, nonché delle autorità regionali e nazionali e di gruppi ambientalisti e per la tutela dei consumatori.

Riforma del 2013

La riforma del 2002 non soddisfece le aspettative nel breve termine, dal momento che il deterioramento di alcuni stock continuò ad aumentare. Nel contempo, essa mise in luce alcuni problemi che fino ad allora erano passati inosservati, come quello dei rigetti.

Nel 2009 la Commissione avviò una consultazione pubblica sulla riforma della PCP, con l'obiettivo di integrare i nuovi principi volti a disciplinare la pesca dell'UE nel XXI secolo. Dopo una lunga discussione in seno al Consiglio e, per la prima volta, al Parlamento, il 1o maggio 2013 è stato raggiunto un accordo su un nuovo regime di pesca basato su tre pilastri principali:

- la nuova PCP (regolamento (UE) n. 1380/2013);

- l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura (regolamento (UE) n. 1379/2013);
- il nuovo Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (regolamento (UE) n. 508/2014).

La nuova PCP è tesa a garantire che le attività dei settori della pesca e dell'acquacoltura siano sostenibili nel lungo termine dal punto di vista ambientale e siano gestite in modo coerente con gli obiettivi relativi ai benefici economici, sociali e occupazionali da raggiungere.

I punti più significativi sono:

- Gestione pluriennale basata sugli ecosistemi per rafforzare il ruolo che la riforma precedente aveva accordato ai piani pluriennali, ma anche adottando un approccio più orientato agli ecosistemi, con piani per più specie e per le attività di pesca, nel quadro regionale delle aree geografiche dell'UE.
- Rendimento massimo sostenibile (MSY): tenendo conto degli impegni internazionali, come quelli assunti nell'ambito del vertice sullo sviluppo sostenibile di Johannesburg del 2002, la nuova PCP fissa l'MSY come obiettivo principale per tutte le attività di pesca. Laddove possibile entro il 2022 al più tardi, la mortalità delle specie ittiche sarà fissata all'FMSY (il tasso massimo di mortalità per pesca di un determinato stock, che è utilizzato per calcolare l'MSY per tale stock).
- Divieto di effettuare rigetti: la nuova riforma porrà fine a una delle pratiche più inaccettabili nelle attività di pesca dell'UE. Il rigetto di specie regolamentate deve essere gradualmente eliminato e, parallelamente, si introdurranno misure di accompagnamento per dare attuazione al divieto. Dal 2019, in tutte le attività di pesca dell'UE è applicata la nuova politica sui rigetti.
- Quanto alla capacità della flotta, con la nuova PCP gli Stati membri sono tenuti ad adattare le loro capacità di pesca mediante piani nazionali, affinché siano equilibrate rispetto alle loro opportunità di pesca. La pesca artigianale è chiamata a svolgere un ruolo particolare nella nuova PCP. La zona esclusiva di 12 miglia nautiche per le flotte tradizionali è stata ampliata fino al 2022.

- Il regolamento (UE) n. 2017/2403[1]: definisce le norme relative alle attività di pesca delle flotte dell'UE nelle acque internazionali e al di fuori dell'Unione, è stato redatto nel contesto delle relazioni esterne dell'UE e in linea con i principi della politica dell'UE. Le disposizioni relative alla pesca in tali acque sono connesse agli accordi di partenariato per una pesca sostenibile e alla partecipazione dell'UE alle organizzazioni regionali di gestione.
- L'acquacoltura sostenibile: incrementa i rendimenti per approvvigionare il mercato dei prodotti ittici UE e promuove la crescita nelle zone costiere mediante piani nazionali.
- I nuovi obblighi che impongono agli Stati membri di rafforzare il ruolo della scienza, intensificando la raccolta di dati e la condivisione di informazioni sugli stock, le flotte e l'impatto delle attività di pesca.
- Una governance decentrata, portando il processo decisionale a un livello più vicino a quello delle zone di pesca. I legislatori dell'UE definiscono il quadro generale mentre gli Stati membri sviluppano le misure di esecuzione, cooperando tra loro a livello regionale.
- L'attuale insieme di misure tecniche definite dal regolamento (CE) n. 850/98 del Consiglio costituisce un sistema complesso ed eterogeneo di disposizioni che è attualmente oggetto di revisione per dotare la nuova PCP di una nuova serie di misure tecniche.

Il pacchetto di riforma include anche l'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) serve come strumento finanziario per contribuire all'attuazione della PCP e dell'organizzazione comune dei mercati nel settore dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura.

Gestione della pesca dell'UE

Il settore della pesca professionale è oggetto di una stringente politica di gestione incentrata su di un modello di misure tecniche per il contenimento dello sforzo di pesca.

La gestione della pesca nel quadro della politica comune della pesca (PCP) si fonda sulla necessità di garantire lo sfruttamento sostenibile dal punto di vista ambientale delle risorse biologiche marine e la vitalità del settore nel lungo termine.

Per conseguire tale obiettivo, l'UE ha adottato una normativa che disciplina l'accesso alle sue acque, l'assegnazione e l'utilizzo delle risorse, i totali ammissibili di catture, la limitazione dello sforzo di pesca e altre misure tecniche.

Base giuridica

Articoli da 38 a 43 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Obiettivi

Il principale obiettivo è garantire la vitalità del settore nel lungo termine attraverso lo sfruttamento sostenibile delle risorse.

Norme che disciplinano l'accesso alle acque e alle risorse

In generale tutti i pescherecci registrati dell'UE godono di pari accesso alle acque e alle risorse nell'intera Unione. Vi sono alcune eccezioni temporanee a tale norma, che però scadranno entro la fine del 2022; si tratta di:

1. Limitazioni di accesso entro la zona delle 12 miglia

All'interno di una zona costiera non superiore alle 12 miglia, gli Stati membri possono limitare l'accesso ai seguenti tre gruppi di navi e attività di pesca:

- navi da porti adiacenti che pescano in tali acque secondo metodi tradizionali;
- navi che rientrano nell'ambito delle relazioni di vicinato esistenti;
- navi connesse alle attività di pesca di cui all'allegato I del regolamento di base della PCP.

2. Limitazioni di accesso entro la zona delle 100 miglia delle regioni ultraperiferiche

Nelle acque di una zona non superiore alle 100 miglia dalla linea di base delle coste delle regioni ultraperiferiche dell'UE, l'accesso può essere limitato ai seguenti gruppi di navi:

- navi registrate nei porti di tali territori;
- navi che pescano in tali acque secondo metodi tradizionali.

Rendimento massimo sostenibile

La conservazione delle risorse mediante l'adeguamento della capacità di pesca alle possibilità di pesca costituisce una priorità della PCP.

L'UE ha stabilito che ai fini di uno sfruttamento sostenibile gli stock ittici devono essere gestiti secondo il principio del rendimento massimo sostenibile (MSY).

Inoltre, le decisioni adottate nell'ambito della PCP si basano sui migliori pareri scientifici disponibili e sull'approccio precauzionale, in virtù del quale l'assenza di informazioni scientifiche sufficienti non può giustificare il rinvio o la mancata adozione di misure mirate alla conservazione delle specie. Lo sfruttamento sostenibile implica altresì l'introduzione graduale di un approccio basato sugli ecosistemi nella gestione della pesca.

Possibilità di pesca

Ogni anno l'UE assegna le possibilità di pesca per la maggior parte delle sue specie commerciali, espresse in termini di totale ammissibile di catture (TAC). Entro la fine di ogni anno la Commissione presenta al Consiglio le sue proposte relative ai TAC basandosi sulle valutazioni scientifiche condotte dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM) e dal Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP). Negli ultimi anni, conformemente alle disposizioni del piano di gestione pluriennale, i limiti di cattura sono rimasti più stabili e hanno pertanto consentito ai pescatori di pianificare meglio le loro attività.

Il principio della stabilità relativa

Le opportunità di pesca sono ripartite tra gli Stati membri in modo tale da garantire la stabilità relativa delle attività di pesca di ciascuno di essi, per ogni stock ittico interessato.

Tale principio della stabilità relativa, basato in particolare sui livelli di cattura storici, consiste nel mantenimento di una percentuale fissa di sforzo di pesca autorizzato per le principali specie commerciali e per ogni Stato membro.

Lo sforzo di pesca dovrebbe mantenersi generalmente stabile nel lungo termine, data l'importanza di garantire il proseguimento delle attività di pesca, in particolare nelle regioni che sono state a lungo fortemente dipendenti dalla pesca.

Le possibilità di pesca assegnate agli Stati membri garantiscono la stabilità relativa delle attività di pesca di ciascuno Stato membro per ciascuno stock ittico o ciascun tipo di pesca. Nell'assegnare nuove possibilità di pesca si tiene conto degli interessi di ciascuno Stato membro.

Migliore adeguamento delle capacità di pesca

In linea con l'obiettivo di uno sfruttamento sostenibile stabilito nella PCP, il grado di adeguamento tra le possibilità di pesca e le capacità di pesca è in crescita. Ciò è dovuto principalmente al miglioramento dello stato dei principali stock ittici, e in particolare al numero crescente di stock a livello di rendimento massimo sostenibile (MSY), così come alla diminuzione della capacità della flotta peschereccia dell'UE. Di conseguenza, il rendimento economico della maggior parte delle flotte pescherecce dell'UE è aumentato nel corso degli ultimi anni. Il valore aggiunto lordo (VAL) è stato stimato a 3,7 miliardi di EUR nel 2014, con un aumento fino a 4,5 miliardi di EUR nel 2017. Il profitto lordo stimato è passato da 1,6 miliardi di EUR nel 2014 a 2 miliardi di EUR nel 2017.

Misure tecniche

Le misure tecniche sono strumenti destinati a coadiuvare l'attuazione della PCP. In linea generale, tali misure sono volte a prevenire la cattura di novellame, specie non commerciali e altri animali marini. Vista la necessità di un nuovo approccio al fine di aumentare l'efficacia delle misure

tecniche, il 20 giugno 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) 2019/1241 relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche. Il regolamento aggiorna e consolida le definizioni esistenti degli attrezzi da pesca e delle operazioni di pesca e chiede un'interpretazione e un'applicazione più chiare e uniformi delle norme tecniche. Esso stabilisce misure tecniche relative all'assunzione e allo sbarco di risorse biologiche marine, al funzionamento degli attrezzi da pesca e all'interazione delle attività di pesca con gli ecosistemi marini.

Misure tecniche comuni

Il regolamento stabilisce misure tecniche comuni che si applicano a tutte le acque dell'Unione e, se del caso, alla pesca ricreativa:

- divieto di determinati attrezzi o metodi di pesca distruttivi che prevedono l'uso di esplosivi, veleno, narcotici, corrente elettrica, martelli pneumatici, altri attrezzi a percussione o dispositivi trainati per la raccolta del corallo rosso o altri tipi di corallo e specie affini nonché determinati fucili subacquei;
- restrizioni generali applicabili all'uso di attrezzi trainati, reti fisse e reti da posta derivanti;
- divieto generale di pesca per le specie sensibili;
- divieto di utilizzare specifici attrezzi da pesca all'interno di habitat sensibili, compresi gli ecosistemi marini vulnerabili;
- determinazione di una taglia minima di riferimento per la conservazione, ovvero la taglia minima delle specie che possono essere pescate e/o sbarcate;
- misure per ridurre i rigetti, quali lo sviluppo di progetti pilota volti a studiare metodi per ridurre le catture indesiderate;

Regionalizzazione delle misure tecniche

Il regolamento istituisce un quadro per l'adeguamento delle misure tecniche alle specificità regionali della pesca. Il processo di regionalizzazione dovrebbe essere realizzato seguendo un approccio dal basso verso l'alto, in base al quale gli Stati membri, collaborando strettamente con

l'industria in seno ai consigli consultivi locali, possono presentare raccomandazioni comuni per le seguenti misure tecniche:

- attrezzi selettivi in funzione della taglia e della specie;
- divieto o limitazione delle attività di pesca in zone e/o periodi specifici;
- determinazione di una taglia minima di riferimento per la conservazione, ovvero la taglia minima delle specie che possono essere pescate e/o sbarcate;
- istituzione di fermi in tempo reale onde assicurare la protezione di specie sensibili o di aggregazioni di novellame o riproduttori o di specie di molluschi;
- uso di attrezzi da pesca innovativi;
- misure di conservazione;
- piani temporanei in materia di rigetti;
- definizione di progetti pilota intesi a mettere a punto un sistema di documentazione completa delle catture e dei rigetti sulla base di obiettivi e target misurabili.

Piani di gestione pluriennali

I piani di gestione pluriennali mirano a mantenere il volume delle risorse ittiche entro limiti biologici sicuri per i vari bacini marittimi dell'Unione. Tali piani stabiliscono livelli massimi di cattura e una serie di misure tecniche, tenendo conto delle caratteristiche di ogni stock, delle attività di pesca (specie pescate, attrezzi utilizzati, stato delle risorse interessate) e dell'impatto economico di tali misure sulle attività di pesca in questione.

Piani pluriennali di recupero degli stock

I piani pluriennali di recupero degli stock sono attuati per gli stock ittici a rischio, si basano su consulenze scientifiche e prevedono limiti allo sforzo di pesca, come ad esempio limiti relativi al numero di giorni trascorsi in mare dai pescherecci. Tali piani garantiscono che l'impatto delle attività di pesca sugli ecosistemi marini sia mantenuto a livelli sostenibili.

La gestione della pesca in Italia

Al fine di comprendere come viene esercitata la gestione della pesca in Italia possiamo partire dall'analisi dello Stato della pesca e dell'acquacoltura nei mari italiani.

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.

Licenze di pesca

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.

La capacità 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*.

Un ulteriore vantaggio, associato con le 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.

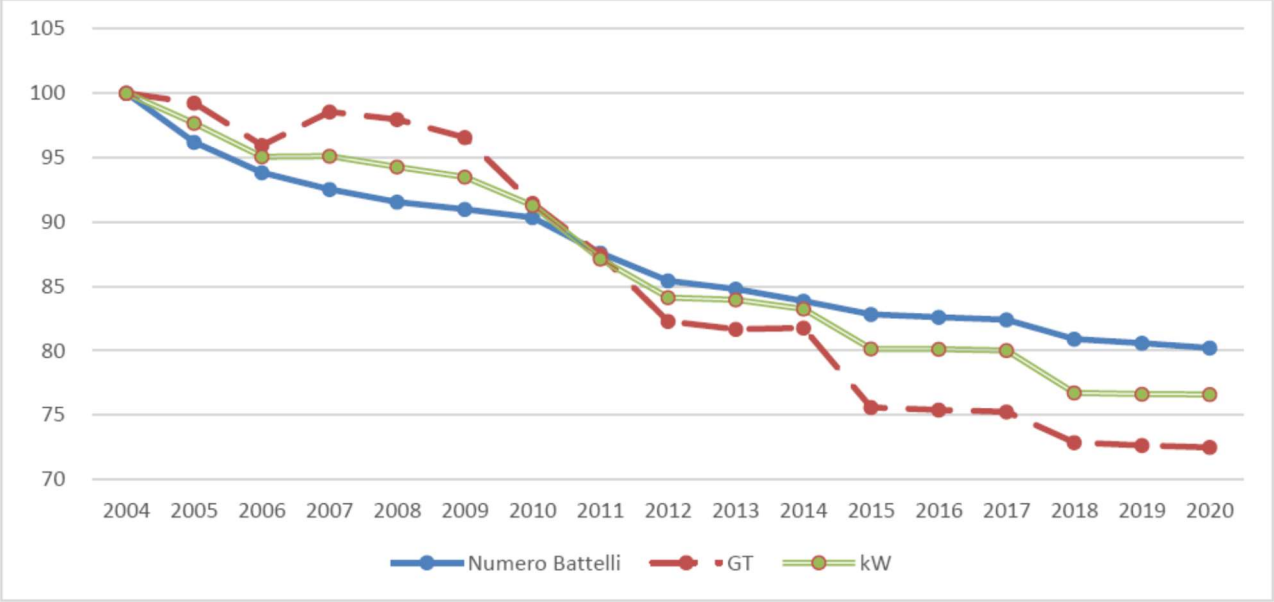
Tale comportamento implica la sovracapitalizzazione dell'area di pesca (fenomeno del *capital stuffing*) e l'aumento dell'abilità di cattura (nota come *catchability*, da *catching ability*) dell'imbarcazione. In definitiva, se non integrata da altre misure restrittive, la gestione mediante licenze darà 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.

In merito alla riduzione del numero di imbarcazioni, utilizzando il 2004 come anno di riferimento base, si registra una evidente e costante contrazione nella consistenza della flotta, che passa dai 14.873 battelli del 2004 agli 11.926 del 2020, registrando quindi un calo complessivo superiore ai 2.900 motopesca. Tale significativa flessione (-19,8%) ha interessato maggiormente battelli con dimensioni superiori alla media. Difatti, il GT totale è diminuito del 27,6%, e il kW totale del 23,5%. A causa di ciò, il GT medio della flotta è sceso da 13,5 a 11,7. Il processo di forte ridimensionamento della struttura produttiva è da ricondurre alle misure previste dalla Politica comune della pesca, che ha sostenuto e incentivato la fuoriuscita spontanea dei pescherecci, attraverso specifiche misure di arresto definitivo.

Anno	**Numero battelli**	**GT**	**kW**
2004	14.873	200.561	1.212.532
2020	11.926	145.302	928.127
Variazione %	**-19,8%**	**-27,6%**	**-23,5%**



Evoluzione della capacità di pesca, 2004/2020

Le giornate di pesca

Con il raggiungimento degli obiettivi che ci si era proposti con il completamento dei piani di arresto definitivo avviati negli anni precedenti, l'Amministrazione italiana, nel corso del 2019, si è orientata in maniera più incisiva sul controllo dello sforzo di pesca tramite la gestione delle giornate di attività.

In continuità con le azioni già intraprese per la salvaguardia di alcuni stock particolarmente a rischio, tenendo conto delle pregresse esperienze e dei dati raccolti, l'Amministrazione italiana ha emanato dei provvedimenti che si pongono come obiettivo la riduzione dello sforzo di pesca attraverso la riduzione dell'attività di pesca, l'adozione chiusure spazio-temporali, e l'istituzione di elenchi di unità espressamente autorizzate ad effettuare pesche specifiche in tutto il Mediterraneo.

Sono stati emanati numerosi provvedimenti che mirano a controllare e ridurre lo sforzo di pesca per cercare di ridurre il tasso di sfruttamento dal livello attuale ad un livello compatibile con gli standard di sostenibilità previsti dalla nuova Politica Comune della Pesca (Art. 2, Reg. UE 1380/2013).

In quest'ottica va citato il Decreto n° 173 del 30/4/2019 che oltre a definire il fermo pesca per l'annualità 2019 introduce giorni aggiuntivi di fermo suddivisi per GSA e per classi di lunghezza.

Analogamente il Decreto n°53 del 13/2/2019 che definisce il fermo pesca di 30 gg per la pesca delle sardine in Adriatico (20 febbraio - 21 marzo 2019) ed infine il D.M. n° 13128 del 30/12/2019 che aumenta, per l'annualità 2020, i giorni aggiuntivi, rimodulandoli sempre in funzione dello stato delle risorse delle singole GSA.

Non ultima va ricordata l'introduzione di una zona sottoposta a regime di sforzo di pesca (sempre DM 173 del 30/4/2019) che regola la cattura delle specie demersali nelle GSA 9, 10 e 11 (WestMed) definendo un elenco di barche autorizzate e imponendo la dichiarazione elettronica delle catture.

Nel corso del 2020 l'Amministrazione italiana ha concentrato gli sforzi sul controllo dello sforzo di pesca tramite la gestione delle giornate di attività. La riduzione dello sforzo di pesca come mezzo per raggiungere gli standard di sostenibilità prevista dalla Politica Comune della Pesca (Art. 2, Reg UE 1380/2013).

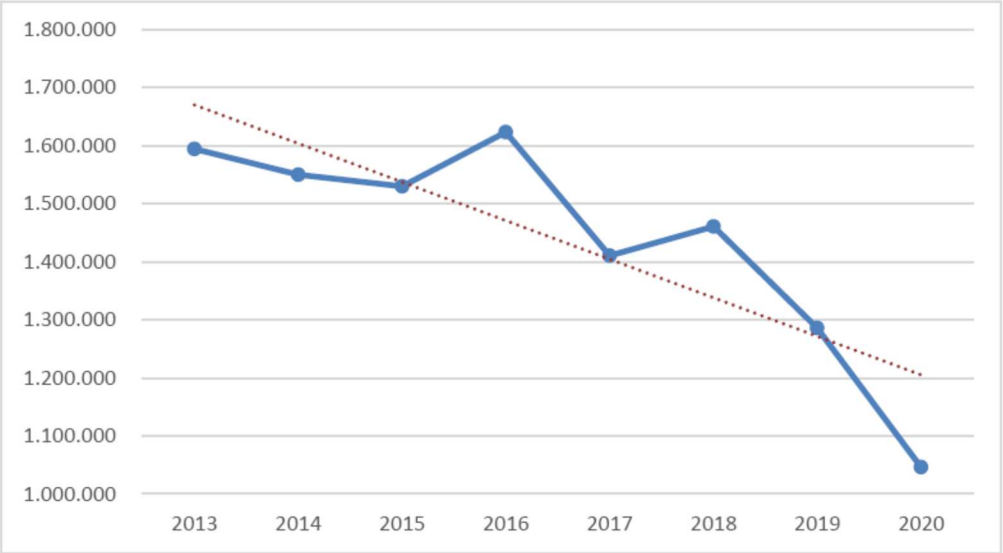
L'Amministrazione italiana, nel corso del 2020 ha incrementato gli interventi per esercitare il controllo dello sforzo di pesca attraverso la gestione delle giornate di attività. Sono stati emanati numerosi provvedimenti finalizzati a ridurre lo sforzo di pesca con l'intento di ricondurre il tasso di sfruttamento dal livello attuale ad un livello compatibile con gli standard di sostenibilità previsti dalla Politica Comune della Pesca (Art. 2, Reg. UE 1380/2013).

In quest'ottica, va citato il D.M. n. 13128 del 30/12/2019 che, per l'annualità 2020, dispone l'interruzione temporanea obbligatoria delle attività di pesca esercitate mediante l'utilizzo di attrezzi trainati "reti a strascico a divergenti (OTB)", "reti gemelle a divergenti (OTT)" e/o "sfogliare – rapidi (TBB)" ed incrementa ulteriormente il numero di giorni aggiuntivi di fermo suddivisi per GSA e per classi di lunghezza. Inoltre, stabilisce che dal 1 gennaio 2020 al 31 dicembre 2020, nelle GSA 9,10 e 11 ai sensi dell'art. 11, comma 2 del Reg. (UE) n. 1022/2019, la pesca professionale esercitata con gli attrezzi "reti a strascico a divergenti (OTB)", "sfogliare – rapidi (TBB)", "reti gemelle a divergenti (OTT)", "reti da traino pelagiche a coppia (PTM)", "reti

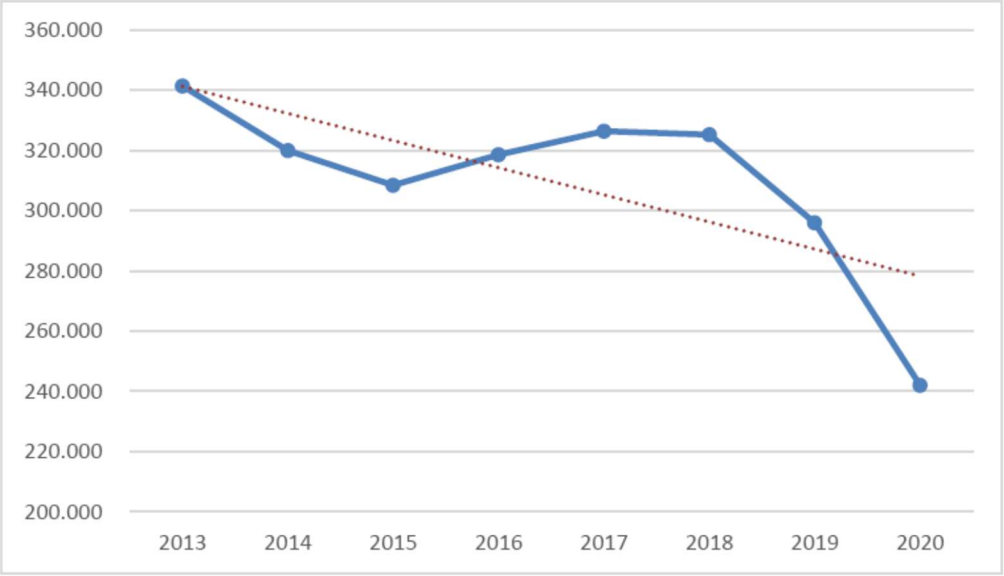
da traino pelagiche a divergenti (OTM)" e "draghe tirate da natanti (DRB) (ex traino per molluschi)" è vietata nelle zone di "nursery" , al fine di realizzare una riduzione di almeno il 20% delle catture di novellame di nasello.

Tali zone, vietate alla pesca, con possibilità di estendere il divieto anche ad altri attrezzi e mestieri, sono state individuate con successivo decreto n.1714 del 23 gennaio 2020.

Fermo restando quanto stabilito dal regolamento (CE) n. 1224/2009, i comandanti di tutte le imbarcazioni da pesca autorizzate all'utilizzo degli attrezzi "reti a strascico a divergenti (OTB)", "sfogliare – rapidi (TBB)", "reti gemelle a divergenti (OTT)", "reti da traino pelagiche a coppia (OTM)", "reti da traino pelagiche a divergenti (OTM)" e "draghe tirate da natanti (DRB) (ex traino per molluschi) " che operano nelle GSA 9, 10 e 11, a prescindere dalle rispettive dimensioni di lunghezza fuori tutto (l.f.t.), sono obbligati ad adeguarsi alle vigenti disposizioni unionali in materia di registrazione e trasmissione elettronica delle catture e delle conseguenti dichiarazioni di sbarco/trasbordo.

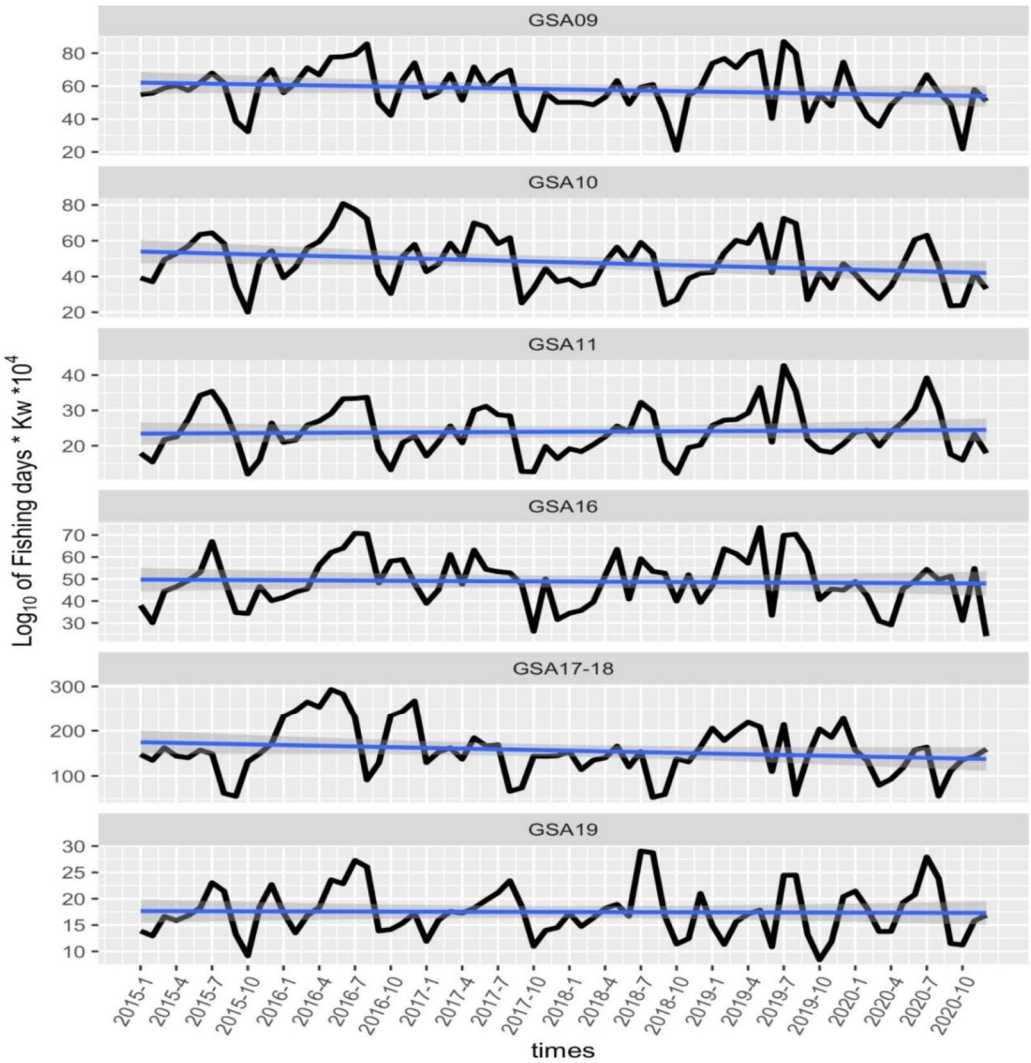


Andamento dei giorni di pesca totali della flotta da pesca dal 2013 al 2020



Andamento dei giorni di pesca dell'attrezzo strascico (OTB) dal 2013 al 2020

Analizzando i dati VMS è possibile ricavare le giornate di attività della flotta dotata di questo sistema di tracciamento e, incrociando i dati di attività con quelli di potenza motore, è possibile ottenere stime di sforzo in Numero di Giorni di Pesca × kW. Studiando l'andamento dello sforzo di pesca a strascico nel periodo 2015 - 2020 (la linea blu del grafico sottostante rappresenta la tendenza lineare dei dati) appare evidente un progressivo decremento con evidenti effetti di lungo termine (Fig. 6). Tale decremento è stato accentuato dalle strategie di riduzione dello sforzo di pesca, in particolare quelle relative al contingentamento delle giornate di attività attuate dall'Amministrazione italiana nel 2019 e ulteriormente implementate nel corso del 2020.



Andamento temporale medio delle giornate di pesca per GSA dal 2015 al 2019

Inoltre, l'Amministrazione italiana con specifici provvedimenti ha istituito gli elenchi delle imbarcazioni autorizzate ad esercitare la pesca di specie demersali in tutte le GSA (dalla 9 alla 27).

Tale riduzione dei giorni di pesca per alcuni segmenti, in particolare lo strascico, va a realizzare in questo modo una restrizione sulla attività di pesca, prima di procedere con ulteriori riduzioni (a maggior ragione con effetto COVID) si dovrebbe valutare se gli indicatori dello stato delle

risorse registrano segnali di miglioramento. In tal senso daranno un primo segnale i dati relativi ai giorni del 2020 rispetto al 2019.

Nel contempo il Feampa, prevede nuovamente la possibilità di ritiri, quindi una verifica dei MP attivi che sono rimasti esclusi dal precedente piano ritiro (2017) potrebbe permettere di diminuire o posticipare la riduzione dei giorni di pesca.

Indicatori economici

Per individuare i segmenti di flotta in sovraccapacità sono stati utilizzati due indicatori: il RoFTA (redditività a lungo termine) e il rapporto tra ricavi correnti e ricavi di pareggio CR/BER (redditività a breve termine).

RoFTA

Il RoFTA rappresenta la redditività per unità del capitale investito nel settore delle attività di pesca. Il RoFTA è stato raffrontato alla media aritmetica del tasso di interesse armonizzato di lungo periodo dei cinque anni precedenti (2015-2019).

Un valore inferiore ai tassi di interesse a basso rischio a lungo termine disponibili per altri investimenti indica che il segmento di flotta potrebbe essere sovraccapitalizzato.

Un utile sul capitale investito inferiore a zero e al migliore tasso di interesse a rischio zero a lungo termine è indice di un'inefficienza economica a lungo termine che potrebbe indicare l'esistenza di uno squilibrio.

L'utile sul capitale investito per una flotta è dato dal profitto netto (profitto dopo l'ammortamento del capitale) della flotta diviso per il valore totale del capitale della flotta. Nel calcolare il valore della flotta in termini di bene di investimento è stato utilizzato il metodo dell'inventario permanente.

Nel 2019, su un totale di 102 segmenti, 30 mostrano un valore dell’indicatore inferiore al TRP contro i 19 del 2018. Il peggioramento della performance economica del settore ha riguardato numerosi segmenti dello strascico (in particolare gli strascicanti con LFT compresa tra 12 e 18 metri della GSA 16 e gli strascicanti con LFT>24 metri nella GSA 11, GSA 19 e GSA 9).

Per quanto riguarda gli attrezzi passivi, si segnala una performance negativa per i battelli con LFT>12 metri in quasi tutte le GSA. Particolarmente negativa la performance dei palangari nelle GSA19 e GSA 10.

Una sostanziale situazione di profittabilità di lungo periodo si stima per i battelli a circuizione, per i quali si registrano 19 segmenti in equilibrio su un totale di 26. In netto peggioramento, la redditività delle volanti a coppia e dei rapidi nelle GSA 16 e 18.

Infine, le draghe idrauliche tirreniche e quelle della Puglia adriatica mostrano un'inefficienza economica a lungo termine. Positiva, al contrario la performance delle draghe idrauliche che operano in GSA17.

CR/BER

I ricavi di pareggio (BER) corrispondono ai ricavi necessari per coprire sia i costi fissi che quelli variabili, tali quindi né da comportare perdite, né da generare profitti. I ricavi correnti (CR) sono dati dal totale dei ricavi operativi del segmento di flotta, che consiste negli utili provenienti dagli sbarchi e da attività diverse dalla pesca.

Il calcolo del rapporto non tiene conto del costo opportunità per cui l'indicatore calcolato fornisce un quadro a breve termine della redditività finanziaria.

Nel 2019, su un totale di 102 segmenti di flotta esaminati, 31 mostrano un valore dell'indicatore inferiore a 1, mentre 7 presentano un rapporto CR/BER negativo. L'indicatore mostra un peggioramento rispetto ai due anni precedenti con un aumento nel numero di segmenti con punto di pareggio inferiore a 1.

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 anni, 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.

Premessa necessaria è che allo stato attuale la normativa prevede una quota di giornate per segmento inteso in senso ampio, vale a dire che si innesca una gara a chi svolge più giornate al di là delle condizioni meteo o altre variabili quali il mercato, i periodi festivi ecc. In questo senso sono favorite le barche più grandi del segmento (da 12 a 18 metri c'è differenza), il che potrebbe indurre le barche più piccole a rischiare di svolgere attività anche in presenza di condizioni meteo pericolose.

In merito agli strumenti innovativi possiamo prendere in considerazione i diritti di proprietà.

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, detentrice 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 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 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 le poche esperienze riferite a sistemi di cogestione o di attribuzione di diritti di proprietà territoriale con la realizzazione di Consorzi di gestione hanno visto scarso sviluppo.

Consorzi Gestione molluschi

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, spinta 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, che delimitò la pesca all'interno di dodici aree omogenee, in ciascuna delle quali venne istituito un Consorzio di Gestione dei Molluschi bivalvi, 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;
- 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 stabilito sulla base di una valutazione scientifica degli stock di vongole per singole aree di pesca.

Nella prima fase, il Primo Piano Vongole previde 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, 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:

- 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 alla *race to fish* e della competizione tra pescatori dello stesso compartimento.

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.

Va ricordato che con il DM del 3 febbraio 2003 la gestione e la tutela dei molluschi bivalvi su base compartimentale, ai sensi dei regolamenti n. 44/1995 e n. 515/1998, è stata affidata in via definitiva ai consorzi istituiti nei compartimenti marittimi di Ancona, Chioggia, Molfetta, Manfredonia, Monfalcone, Napoli, Pesaro, Pescara, Ravenna, Rimini, Roma, San Benedetto del Tronto, Termoli e Venezia.

Decreto ministeriale 12 gennaio 1995, n. 44, concernente l'affidamento della gestione sperimentale della pesca dei molluschi bivalvi ai consorzi di gestione, al fine di un razionale prelievo della risorsa e di un incremento della stessa, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 46 del 24 febbraio 1995;

Decreto ministeriale 21 luglio 1998, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.181 del 5 agosto 1998, recante l'adozione delle misure del piano vongole, in attuazione della legge 21 maggio 1998, n.164;

Decreto ministeriale 1 dicembre 1998, n. 515, concernente il regolamento recante disciplina dell'attività dei consorzi di gestione dei molluschi bivalvi, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 73 del 29 marzo 1999;

Decreto ministeriale 17 dicembre 1999, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 37 del 15 febbraio 2000, e successive modificazioni, concernente la sperimentazione dell'attività di pesca dei molluschi bivalvi nell'ambito regionale marittimo veneto;

Decreto ministeriale 19 dicembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2001, con riferimento all'art. 2 concernente l'affidamento, in via definitiva, della gestione della pesca dei molluschi bivalvi ai consorzi istituiti ai sensi dei richiamati regolamenti n. 44/95 e n. 515/98;

Decreto ministeriale 22 dicembre 2000, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 102 del 4 maggio 2001, recante la disciplina della pesca dei molluschi bivalvi;

Decreto ministeriale 21 dicembre 2001 pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 273 del 23 novembre 2001, concernente la sperimentazione dell'attività di pesca dei molluschi bivalvi nei compartimenti marittimi di Ancona e San Benedetto del Tronto;

Decreto ministeriale 5 novembre 2001, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 273 del 23 novembre 2001, recante la proroga al 30 aprile 2002 della gestione sperimentale da parte dei consorzi nonché' al 31 dicembre 2001 della presentazione della relazione sulla gestione sperimentale di cui al predetto decreto 19 dicembre 2000;

Decreto ministeriale 28 gennaio 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2002, recante, anche per il consorzio costituito nell'ambito del Compartimento marittimo di Molfetta, la proroga della gestione sperimentale al 30 aprile 2002;

Decreto ministeriale 29 aprile 2002, concernente la proroga al 30 giugno 2002 della sperimentazione della pesca dei molluschi bivalvi ai consorzi di Ancona, Chioggia, Molfetta, Manfredonia, Monfalcone, Napoli, Pesaro, Pescara, Ravenna, Rimini, Roma, San Benedetto del Tronto, Termoli e Venezia;

Decreto ministeriale 5 agosto 2002, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 195 del 21 agosto 2002, concernente i consorzi di gestione e tutela dei molluschi bivalvi;

Decreto ministeriale 11 febbraio 2003, concernente il nuovo ordinamento per i consorzi di gestione e tutela dei molluschi bivalvi.

Decreto ministeriale 14 aprile 2005, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.104 del 6 maggio 2005, recante le "modalità per il rinnovo dell'affidamento della gestione della pesca dei molluschi bivalvi ai consorzi di gestione";

Decreto ministeriale 7 febbraio 2006, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.40 del 17 febbraio 2006, recante la "nuova disciplina sull'affidamento ai Consorzi di gestione della gestione e tutela dei molluschi bivalvi nelle aree in mare aperto";

Decreto Ministeriale 7 maggio 2012, Rinnovo dell'affidamento della gestione della pesca dei molluschi bivalvi ai consorzi di gestione.

Consorzi gestione pesca

Altro esempio si è sperimentato grazie al disposto di cui all'art. 37 del reg. (CE) 1198/2006 relativo al Fondo Europeo per la Pesca - (FEP), che prevedeva la possibilità di finanziarie 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.

L'elaborazione dei PGL prevede 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 PGL 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 molluschi 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. 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.

Tali PGL hanno avuto percorsi e destini diversi in funzione delle dinamiche regionali, due esempi tra tutti che possiamo analizzare sono i Consorzi di Gestione della Pesca Artigianale – CoGePA della Sicilia ed i Piani di Gestione Locale – PGL della Regione Campania.

CoGePA Sicilia

La Regione Sicilia nel corso del 2011 ha emanato il Bando relativo alla MISURA 3.1 Azioni collettive (art. 37 lettera m - Piani di gestione locale) Reg. (CE) n. 1198/2006 per promuovere, da parte degli operatori del settore della pesca e dell'acquacoltura, la presentazione di Piani di Gestione Locale (PGL), al fine di contribuire in modo sostenibile a una migliore gestione e conservazione delle risorse ittiche, anche attraverso la gestione e controllo delle condizioni di accesso alle zone di pesca.

Gli obiettivi generali del Piano di Gestione Locale (PGL) sono:

1. la definizione di modelli di sviluppo caratterizzati dalla utilizzazione sinergica e coordinata delle misure di cui al programma Operativo del FEP, allo scopo di favorire un processo di

modernizzazione del settore ittico a livello locale e di salvaguardia dei livelli occupazionali e reddituali;

2. l'uso sostenibile delle risorse ittiche, attraverso la gestione responsabile delle attività di pesca, nelle acque territoriali della Regione Siciliana, attraverso l'introduzione di sistemi di cogestione;
3. la sostenibilità delle pesche in deroga, attraverso una razionale gestione del mare che preveda azioni di mitigazione e salvaguardia delle risorse e di limitazione dell'impatto socio economico, connesso con la prevedibile riduzione dello sforzo di pesca su tali attività;
4. la conservazione delle pesche tradizionali/storiche locali, nel quadro delle normative nazionali e comunitarie.

Il piano di gestione locale può includere qualsiasi misura di cui all'art. 4 par. 2 Reg. (CE) 2371/02 lettere da d) a i) che riguardano:

- la limitazione delle catture;
- la fissazione del numero e del tipo di pescherecci autorizzati ad operare (permessi di pesca);
- l'adozione di misure tecniche, tra cui:
    - i) misure relative alla struttura degli attrezzi da pesca, al numero e alla dimensione degli attrezzi di pesca detenuti a bordo, alle modalità del loro impiego e alla composizione delle catture che possono essere tenute a bordo durante la pesca con tali attrezzi;
    - ii) la definizione delle zone e/o dei periodi nei quali le attività di pesca sono vietate o sottoposte a restrizioni, ivi compreso per la tutela delle zone di deposito delle uova e delle zone «nursery»;
    - iii) la taglia minima degli individui che possono essere tenuti a bordo e/o sbarcati;
    - iv) misure specifiche volte a ridurre l'impatto delle attività di pesca sugli ecosistemi marini e sulle specie non bersaglio;
    - v) misure specifiche per accrescere la selettività degli attrezzi da pesca;

vi) misure specifiche per ridurre i rigetti in mare;

I soggetti ammessi al finanziamento sono, Consorzi di imprese di pesca ed Organizzazioni di Produttori (O.P.) riconosciute ai sensi del regolamento (CE) 104/2000.

Tutti i soggetti partecipanti, a vario titolo associati, devono essere in possesso di regolare licenza per uno o più sistemi di pesca.

Il soggetto proponente deve rappresentare al suo interno almeno il 70% delle imbarcazioni di pesca autorizzate ad esercitare la pesca costiera, e regolarmente iscritte negli uffici marittimi interessati in cui ricade l'area di gestione individuata.

Inoltre deve indicare, l'Organismo scientifico a cui affidare l'incarico per il supporto tecnico - scientifico all'attività progettuale del Piano e alle fasi di attuazione dello stesso, tra gli Enti o Istituti di ricerca pubblici o privati riconosciuti ai sensi dell'art. 64 DPR dell'11 luglio 1980 n. 382 e dal Mipaf ai sensi della 963/65 e l'Organismo indipendente per la valutazione ex ante, in itinere ed ex post del Piano di gestione.

I PGL valutati positivamente sono stati adottati con Decreto 178 del 15 maggio 2012 del Dirigente Generale del Dipartimento regionale degli Interventi per la Pesca, nel rispetto delle competenze assegnate alla Regione Siciliana in tema di pesca marittima nelle acque territoriali (DPR n. 913/1975).

I PGL adottati sono stati:

- Co.Ge.Pa. Castellammare del Golfo (Palermo Ovest);
- Co.Ge.Pa Coopesca Portorosa;
- Co.Ge.Pa. Augusta;
- Co.Ge.Pa. Capo Passero Siracusa;
- Co.Ge.Pa. Golfo Termini Imerese (Palermo Est);
- Co.Ge.Pa. Isole Eolie;
- Co.Ge.Pa. Isole Pelagie;
- Co.Ge.Pa. Mazara del Vallo;
- Co.Ge.Pa. Trapani;

- O.P. Trapani.

Tali PGL sono stati inviati al MiPAAF per l'emanazione del Decreto Direttoriale di adozione definitiva dei Piani, finalizzata all'esecutività degli stessi e all'espletamento delle attività in tema di vigilanza e controllo (art. 22 del D.Lgs n. 4/12).

Infine il MiPAAF con DD n. 2 del 30 agosto 2012 ha adottato le misure tecniche contenute nei PGL trasmessi dalla Regione Sicilia trasmettendole alle Capitanerie di porto.

A oggi i Cogepa in Sicilia sono ancora esistenti ma il loro ruolo di realizzazione di una attiva cogestione è stato notevolmente affievolito e rimangono come strutture organizzate del settore peschereccio che dialogano principalmente con la Regione ma che hanno visto negato il proprio ruolo dal periodo di programmazione FEAMP.

PLG Campania

Nel caso della Regione Campania nel corso del 2013, in qualità di Organismo Intermedio, in ottemperanza a quanto previsto dalla lett. m) dell'art.37 del Reg. (Ce) n. 1198/2006 e dal Programma Operativo FEP adottato dalla Commissione con Decisione C(2007)6792 del 19.12.2007 e successive modifiche, ha promosso l'attuazione di Piani Locali di Gestione (PLG), finalizzati alla:

a) conservazione della capacità di rinnovo degli stock ittici commerciali;
b) riduzione dello sforzo di pesca al fine di salvaguardare le risorse ittiche;
c) riduzione dell'impatto dell'attività di pesca sugli ecosistemi marini nella zona delle 12 miglia marine dalla linea di base.

Per perseguire le finalità di cui alle lettere a), b) e c) le misure tecniche previste dai PLG sono attuate nell'area delimitata da ciascun Piano, nel rispetto della disciplina della pesca vigente in materia e possono riguardare, esclusivamente, operazioni relative a:

1) modalità tecniche di impiego degli attrezzi da pesca;
2) periodi di tempo per lo svolgimento dell'attività di pesca per ciascun segmento produttivo;

3) chiusura alla pesca di aree di nursery e di ripopolamento

Il PLG può includere qualsiasi misura di cui all'art.4 par, 2 del Reg. (Ce) 2371/2002 lettere da d) a i) che riguardano:

- la limitazione delle catture
- la fissazione del numero e del tipo di pescherecci autorizzati ad operare
- il contenimento dello sforzo di pesca
- l'adozione di misure tecniche tra cui:

1. misure relative alla struttura degli attrezzi da pesca, al numero e alla dimensione degli attrezzi da pesca detenuti a bordo, alle modalità del loro impiego e alla composizione delle catture che possono essere tenute a bordo durante la pesca con tali attrezzi;
2. la definizione di zone e/o dei periodi nei quali le attività di pesca sono vietate o sottoposte a restrizione, ivi compreso per la tutela delle zone di deposito delle uova e delle zone di nursery;
3. taglia minima degli individui che possono essere tenuti a bordo e/o sbarcati;
4. misure specifiche volte a ridurre l'impatto dell'attività di pesca sugli ecosistemi marini e sulle specie non bersaglio.

I soggetti ammessi a partecipare al presente Bando sono:

a) i Consorzi di imprese di pesca professionale, anche se non ancora costituiti
b) le Organizzazioni di Produttori (O.P.), riconosciute ai sensi del Reg. CE n. 104/2000 e ss.mm. e ii., anche se non ancora costituite.

I soggetti di cui alla lettera a) e b) devono rappresentare almeno il 70% in termini di numero di imbarcazioni autorizzate all'esercizio dell'attività' di pesca marittima per la quale si richiede la predisposizione di un PLG e risultare regolarmente iscritte negli uffici marittimi in cui ricade l'area di gestione individuata. Tutti i soggetti partecipanti, a vario titolo associati, devono essere in possesso, a pena di inammissibilità, di regolare licenza per uno o più sistemi di pesca.

I soggetti, per essere ammessi a partecipare al Bando, devono inoltre, a pena di esclusione:

- designare un Organismo scientifico a cui affidare l'incarico per il supporto tecnico – scientifico nella predisposizione, il monitoraggio e l'attuazione del PLG. L'Organismo Scientifico deve essere scelto tra gli Enti o Istituti di ricerca pubblici o privati, iscritti nell'Anagrafe Nazionale delle ricerche di cui all'art. 64 del DPR dell'11 luglio 1980, n. 382 ovvero tra gli Istituti per la ricerca scientifica applicata alla pesca e all'acquacoltura di cui agli art. 3, comma 1 lett.r), s) e art.9 del D.Lgs n.154/2004;
- designare un Organismo indipendente di comprovata esperienza in materia di valutazione di piani e programmi a cui affidare la valutazione ex ante, in itinere ed ex post del PLG.

Al termine della selezione regionale sono stati ritenuti ammissibili i seguenti PLG:

Consorzio responsabile per l'attuazione del Piano	Titolo del Piano di Gestione Locale	sistema di pesca
Consorzio di gestione del pescato campano (CO.GE.PE.CA)	Mare nostrum	Strascico
		Circuizione
		Posta e nasse
Consorzio ittico Ippocampo	PLG piccola pesca Salerno	Attrezzi da posta
Consorzio ittico Ippocampo	PLG costiera amalfitana	Attrezzi da posta
Consorzio ittico Ippocampo	PdGL circuizione Salerno	Circuizione
Consorzio pescatori di Mondragone	PLG ufficio marittimo di Mondragone	Strascico
Mare in sud	Piccola pesca nel compartimento marittimo di Napoli	Piccola pesca
Consorzio di gestione della piccola pesca nel regno di Nettuno	Piccola pesca nel regno di Nettuno	Piccola pesca
Consorzio di gestione pesca dei molluschi bivalvi Compartimento Marittimo di Napoli (CO.GE.MO.)	Pesca dei molluschi bivalvi del compartimento marittimo di Napoli	Draga idraulica
		Rastrello
Pesca artigianale nel miglio d'oro	Pesca artigianale nel miglio d'oro	Piccola pesca
Pesca a strascico nel miglio d'oro	Pesca a strascico nel miglio d'oro	Strascico

I PLG ammissibili sono stati trasmessi all'AdG del PO FEP 2007-2013- la Direzione Generale della Pesca Marittima e dell'Acquacoltura del MIPAAF per l'approvazione e la pubblicazione delle prescrizioni da rimandare alle Capitanerie di porto.

Per i PLG della Regione Campania non si è giunti alla pubblicazione in GU quindi non sono mai diventati operativi.

Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura

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", che 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 programmatorio 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 programmatorio 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 programmatorio 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).

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.

Bisogna nel contempo affermare che nell'ultimo decennio questa forza programmatoria del Piano Triennale e soprattutto il livello di coinvolgimento degli *stakeholder* ha perso molti punti lasciando spesso decadere la capacità propulsiva per l'intero settore derivante dalla mancanza di innovazione.

Il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, oltre ad essere l'unico strumento programmatico del settore delle produzioni acquatiche nell'ambito della politica agroalimentare italiana, rappresenta anche lo strumento ricognitivo dei risultati conseguiti ai vari livelli nel perseguimento degli obiettivi prefissati nella pregressa programmazione.

Purtuttavia, il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura afferma che: *nel contesto politico ed economico attuale è essenziale, innanzitutto, procedere ad una valutazione ed eventuale* ***rielaborazione dei modelli di gestione*** *e di razionalizzazione e modernizzazione delle capacità in capo agli Enti decisionali ed agli operatori del settore della pesca e acquacoltura nell'esercizio della loro attività.*

Al fine di rendere questo processo quanto più partecipato viene inoltre affermato che: *il coinvolgimento attivo del mondo cooperativo, associativo e sindacale che agisce in rappresentanza degli operatori del settore della pesca e dell'acquacoltura in Italia è vitale per la traduzione degli obiettivi della programmazione in risultati concreti. La definizione di priorità politiche, economiche, sociali, ambientali e la correlata adozione di misure legislative e regolamentari di cui gli operatori sono diretti destinatari implica necessariamente una partecipazione a titolo sia individuale che collettivo affinché le predette istanze possano contribuire al meglio in questo esercizio di competenza degli enti decisionali sia centrali che locali.*

L'assunzione da parte del sistema associativo nazionale di ulteriori ruoli e responsabilità, anche in materia di controllo e prevenzione, di monitoraggio e sorveglianza ambientale, di pulizia dei

*fondali, di **forme di autogestione**, di collaborazione con gli istituti scientifici attivi nel settore, costituiranno la naturale evoluzione dello sviluppo dei processi partecipativi sopra delineati.*

Contratti di filiera

Il D.L. 59/2021 ha approvato il Piano nazionale per gli investimenti complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza, strumento finalizzato ad integrare con risorse nazionali gli interventi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Nell'ambito delle misure incluse nel Piano nazionale sono stati inclusi i "contratti di filiera e di distretto" come misure complementari alla citata Missione 2 "Rivoluzione verde e transizione ecologica" include la componente 2.1 "Agricoltura sostenibile ed economia circolare" del PNRR.

L'obiettivo che l'Italia e il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali si pone attualmente è la costruzione di dispositivi di attuazione efficaci.

La proposta dell'Italia per l'implementazione dei contratti di filiera nello schema del PNRR si basa sul Regime di Aiuti già approvato dalla Commissione europea con la Decisione C(2015) 9742 final del 6.1.2016 "Aiuto di Stato–Italia SA.42821 Contratti di filiera e di distretto" così come modificato dalla Decisione C(2020) 5920 final 07.09.2020 "Aiuti di Stato SA.57975 (2020/N) -Italia Contratti di filiera e di distretto".

Tuttavia, il Regime si riferisce esclusivamente al settore agroalimentare, nell'ambito del quale sono stati emanati diversi bandi per il finanziamento delle filiere del settore che hanno rilevato grande interesse nei beneficiari e determinato l'esaurimento delle risorse messe a disposizione con un importante overbooking.

La costruzione dei contratti di filiera del settore ittico prenderà in considerazione, pertanto, l'esperienza già maturata dal Ministero in altri settori, ma dovrà prevedere vincoli (PCP, FEAMPA, regime di controllo comunitario) e modalità di finanziamento (conto capitale, garanzie, prestiti agevolati) specifici per il settore ittico, in grado di rispondere efficacemente alle necessità che la filiera esprime.

Le caratteristiche principali dei contratti di filiera nel settore ittico prevedono i seguenti punti:

- **Beneficiari finali**: le imprese che concorrono direttamente alla produzione, raccolta, trasformazione e commercializzazione di prodotti ittici e le imprese che forniscono servizi e mezzi di produzione. Per beneficiare dell'agevolazione le imprese devono aver sottoscritto un accordo di filiera, finalizzato alla realizzazione di un programma integrato di investimenti a carattere interprofessionale ed avente rilevanza nazionale che, partendo dalla produzione ittica, si sviluppi nei diversi segmenti della filiera in un ambito territoriale multiregionale.
- **Contratto di filiera**: contratto sottoscritto tra il Ministero e i soggetti beneficiari per la realizzazione del programma di investimenti, ovvero un insieme di progettualità, coerente con l'attività svolta dai soggetti beneficiari, che copra l'intera filiera e dimostri l'integrazione fra i differenti soggetti in termini di miglioramento del grado di relazione organizzativa, occupazionale, commerciale, in termini di distribuzione del reddito e nel miglioramento complessivo delle prestazioni ambientali della filiera.
- **Il finanziamento**: agevolazioni concesse nella forma di contributo in conto capitale e/o di finanziamento agevolato o garanzie. Potrà essere utilizzata una modalità di finanziamento o la combinazione di più modalità di finanziamento tra quelle sopra riportate

I programmi di investimento: possono essere ammessi alle agevolazioni i programmi con un ammontare delle spese ammissibili compreso tra 1 e i 50 milioni di euro per la realizzazione delle seguenti macro-tipologie di interventi ammissibili:

a) investimenti in attivi materiali e attivi immateriali nelle imprese di pesca e acquacoltura connessi con l'attività produttiva;
b) investimenti per la trasformazione di prodotti ittici e la commercializzazione di prodotti ittici;
c) investimenti concernenti la trasformazione di prodotti ittici in prodotti non alimentari;
d) partecipazione dei produttori ai regimi di qualità;
e) misure promozionali a favore dei prodotti ittici;
f) progetti di ricerca e sviluppo nel settore ittico.

Le macro-tipologie di intervento sopra riportate saranno declinate in interventi ammissibili, anche sulla base delle necessità e delle istanze che il settore esprimerà, ferme restando le norme sovraordinate per l'ammissibilità degli interventi e delle spese (cfr. art. 13 del Reg. (UE) 2021/1139).

Tutti i programmi di investimento dovranno necessariamente perseguire uno dei seguenti obiettivi di carattere ambientale:

- combattere i cambiamenti climatici;
- proteggere le risorse naturali;
- migliorare la biodiversità.

In tutti i casi i progetti ammessi non potranno comportare un peggioramento delle condizioni ambientale e delle risorse naturali e dovranno essere conformi alle norme nazionali e unionali in materia di tutela ambientali.

La necessità odierna è di affrontare efficacemente uno strumento fortemente innovativo per il settore al fine di strutturarlo in maniera diffusa per vincere la sfida epocale posta dagli stringenti regolamenti attraverso una politica di diversificazione delle attività delle cooperative per aumentare il valore aggiunto del prodotto.

Il futuro

Sulla base di quanto sinora osservato tutti gli strumenti di programmazione, gestione e innovazione del settore convergono a riprendere il percorso di applicazione di strumenti innovativi per la gestione delle attività alieutiche prendendo in considerazione in primo luogo i diritti di proprietà.

Tale considerazione deve necessariamente portare a riprendere il percorso di sviluppo di strumenti di cogestione che permettano di gestire in forma collettiva i diritti di proprietà sia per le caratteristiche del settore pesca mediterraneo sia per evitare la creazione di margini di profitto che comporti costi sociali insostenibili.