



Presidenza del Consiglio dei Ministri

MINISTRO PER LA PROTEZIONE CIVILE E LE POLITICHE DEL MARE

PIANO DEL MARE

Redatto ai sensi dell'art. 12 del decreto-legge 11 novembre 2022, n. 173

2023



2.6 PESCA E ACQUACOLTURA

2.6.1 Pesca

La pesca in Italia è una attività diffusa, tradizionale, con solide basi culturali e storiche millenarie.

Lo sviluppo della costa, la presenza di importanti laghi e lagune costiere, rendono la pesca una attività presente in tutte le regioni italiane.

Nelle politiche del mare la pesca italiana ha progressivamente perso rilevanza economica (oggi pesca e acquacoltura italiane soddisfano solo il 25% della domanda, con una produzione da cattura di 130.085 tonnellate nel 2020) a causa della riduzione della flotta, conseguente allo stato di sovra-sfruttamento delle risorse biologiche dei mari, alla riduzione degli spazi marini costieri soggetti a forte competizione tra usi tradizionali ed emergenti, al degrado degli ecosistemi. Nonostante ciò, la pesca in Italia è un attore significativo tra gli usi del mare.

Il riferimento principale della pesca italiana, è la Politica Comune della Pesca¹⁴⁷, considerate le competenze esclusive dell'UE in questa materia¹⁴⁸.

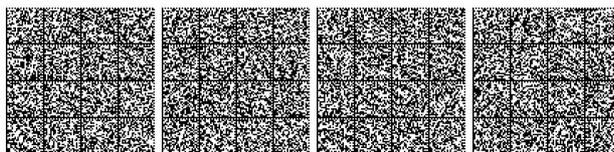
Il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (d'ora in poi anche MASAF), con la Direzione generale della Pesca marittima e dell'acquacoltura, predispone il Programma nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura, unico strumento programmatico delle produzioni acquatiche nell'ambito della politica agroalimentare italiana.

Il MASAF opera in stretta collaborazione con le istituzioni europee, con le regioni (competenti in materia di acquacoltura), con gli altri Ministeri competenti nelle varie materie concorrenti che intercettano a qualche titolo la pesca.

Il Programma triennale è uno strumento completo, ricco di tutti i dati necessari, e condivisi con le istituzioni europee, redatto con la partecipazione dei portatori di interessi. Infatti, fin da quanto indicato dalla legge 17 febbraio 1982, n. 41 il legislatore

¹⁴⁷Regolamento UE n. 1380 del 2013

¹⁴⁸Artt. 38 e ss. 44 TFUE



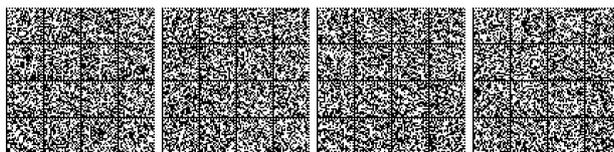
ha avviato in Italia un costruttivo dialogo strutturato tra il mondo della pesca e l'Amministrazione centrale competente.

Inoltre, trattando di spazi marini, va sottolineato che la pesca condivide il mare aperto con altri Stati membri dell' UE e non solo, dove vivono specie ittiche, fra cui quelle pelagiche altamente migratorie, che vengono pescate da più flotte nazionali e che quindi richiedono organismi internazionali per definire regole condivise di gestione e controllo (fra di esse: la Commissione per la conservazione dei tinnidi dell'Atlantico – ICCAT; la Commissione generale della pesca per il Mediterraneo – CGPM, organismo della FAO, l'OCSE). Il MASAF è designato per il coordinamento delle attività di tutte le autorità di controllo nazionali responsabili del rispetto delle norme della PCP. In queste politiche è coinvolto il Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale (MAECI).

È essenziale sottolineare come l'Italia e gli altri Stati membri UE del Mediterraneo condividano questo mare con Stati terzi, soprattutto delle sponde africana, e balcanica, che hanno importanti attività di pesca. Pertanto, si deve tendere a definire regole comuni, per avere effetti delle scelte gestionali su larga scala. Soprattutto si deve tendere a una armonizzazione delle attività e dei comportamenti in mare attraverso la Commissione generale della pesca per il Mediterraneo e Mar Nero, una delle organizzazioni regionali che regolano la pesca nel mondo (alcune di esse come organismi della FAO). Una pesca non regolata crea conflitti tra pescatori che operano in mare aperto, e non solo. È anche difficile imporre restrizioni ai nostri pescatori, consapevoli che altrove, nello stesso mare si praticano attività con maggiori gradi di libertà, e con impatti ambientali significativi.

L'Italia, attraverso il MAECI e il MASAF, ha manifestato un vastissimo impegno verso la CGPM, ospitandone in Italia il quartier generale, e dando supporto con continuità ai suoi programmi subregionali, in Adriatico (AdriaMed) e nello Stretto di Sicilia (MedSudMed).

Nonostante gli sforzi dell'Unione europea e dell'Italia, la pesca risulta essere comunque un settore “in crisi”, complesso da gestire.



L'Italia, con le sue isole, è comunque terra di pescatori, la prima gente di mare per radici storiche, e questo richiede un impegno politico di grande visione strategica, che vada ben oltre la portata economica del settore.

La pesca non è solo cattura e mercato, ma è anche ambiente, navigazione, controllo, cantieristica, portualità, pianificazione spaziale, lavoro e previdenza, formazione, turismo, attività ricreativa, e tanto altro.

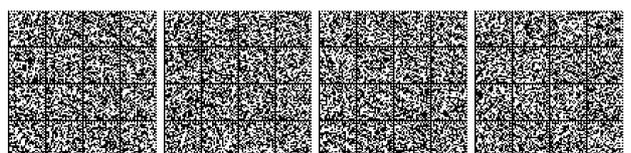
Sintetizzando al massimo, i temi sensibili della pesca nella politica del mare, si può considerare al primo punto la esigenza di pescare garantendo la rinnovabilità delle risorse alieutiche e minimizzando gli impatti sulla biodiversità, attraverso la regolazione dell'accesso agli spazi marini.

Inoltre, la politica deve generare un sistema di regole, schemi formativi, incentivi e sanzioni per regolare l'accesso alle risorse razionalizzandone il prelievo, secondo i principi dello sviluppo sostenibile (Obiettivo – SDG n. 14 dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite), tenendo presente che questa attività ha un ruolo sociale e di presidio della fascia costiera, particolarmente rilevante in Italia. Tutto ciò è previsto nell'obiettivo del FEAMPA «Conservare ed utilizzare in modo durevole gli oceani, i mari e le risorse marine» ed è sottolineato nel Piano di azione europeo per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente (COM 21 febbraio 2023, n. 102), cercando di realizzare nuove politiche che superino i limiti della PCP.

Lo stato delle risorse nel Mediterraneo è preoccupante, anche se ci sono alcuni segni di ripresa. Allo stato attuale, il Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMPA) prevede un quadro europeo per la raccolta, la gestione e l'uso dei dati nel settore della pesca come supporto ai pareri scientifici relativi alla Politica comune della pesca.

La raccolta dei dati sulla pesca e sulla biodiversità marina, con solide basi scientifiche, è essenziale per definire piani di gestione e scelte politiche appropriate.

L'Italia dispone di una robusta ricerca scientifica e tecnologica nei campi della pesca e dell'acquacoltura, che ha da sempre fatto parte della biologia marina nazionale.



Università, CNR, ISPRA, CREA, Stazione Zoologica di Napoli, cooperative di ricerca e ricercatori del mondo associativo e sindacale, hanno contribuito alla conoscenza nei vari capitoli del sistema pesca, con particolare attenzione agli impatti delle catture e degli strumenti sugli ecosistemi marini alle varie scale spazio-temporali, secondo i dettati delle norme europee

Questa rete, attraverso il sistema di raccolta dati previsto dal FEAMPA fa riferimento di fatto dalla Direzione generale della Pesca marittima e dell'acquacoltura del MASAF, tradizionalmente impegnata nel supporto alla ricerca, come previsto anche dal Programma triennale fin dai tempi della legge n. 41 del 1982. È bene ricordare, ancora una volta, che proprio su questa base di dati, raccolti con metodi scientifici condivisi, sono varate misure per la mitigazione degli impatti della mortalità da pesca sugli *stock*. Questa rete avrebbe necessità di una razionalizzazione, mantenendo pluralità di partecipazione ed integrazione tra enti di ricerca, ricerca pubblica e privata, con presenza capillare sulla costa. il coordinamento dovrebbe essere dello Stato, e il risultato di questa rete sarebbe il primo "istituto" diffuso di scienze della pesca degli Stati membri dell'UE, vicino ai territori ed alle realtà ambientali e produttive.

I dati sul controllo sono previsti dai regolamenti europei, e questa attività fondamentale per il contrasto alla pesca illegale, è garantita dal Corpo delle Capitanerie di porto, che monitora, tra l'altro in tempo reale, le attività attraverso un controllo centralizzato.

Senza mettere in discussione l'insostituibile valore della ricerca scientifica, resta il fatto che i piani di gestione messi in atto non mostrano, allo stato attuale, tutta la capacità di invertire le tendenze rispettando gli obiettivi temporali previsti.

Si tratta di materia complessa. Certamente gli effetti della pesca illegale, la ridotta sensibilità di una parte sempre più marginale degli operatori, il degrado degli ecosistemi dovuto ai molteplici usi del mare, possono vanificare i risultati attesi di misure tecniche corrette.

Ad esempio, la riduzione della flotta è stato lo strumento primo di conservazione, che si tende ancora a voler utilizzare come uno dei pilastri della PCP. È necessario identificare il limite di un approccio che, applicato agli estremi, porterebbe



all'azzeramento di alcune attività. Come ricordato la Commissione europea ha presentato recentemente un «Piano di azione per proteggere e ripristinare gli ecosistemi marini per una pesca sostenibile e resiliente» nel quale si propone, nel pacchetto relativo alla riduzione degli impatti negativi della pesca sugli ecosistemi marini, in particolare attraverso la perturbazione dei fondali, di eliminare gradualmente la pesca di fondo, con reti a strascico e altri sistemi, in tutte le aree marine protette entro il 2030 e di vietarla in tutte quelle di recente istituzione, adottando misure urgenti per i siti «Natura 2000».

Tali proposte, motivate dalla necessità di un quadro di revisione della PCP, dalla necessità di rispettare gli impegni assunti dall'UE in materia di Biodiversità per il 2030, che prevedono di proteggere il 30% dei mari, con una percentuale di aree interdette ad ogni attività antropica, hanno generato molti allarmi nel mondo della pesca, con particolare riferimento alla pesca a strascico. Si è diffusa infatti una lettura del Piano, che ha generato preoccupazioni, anche accentuate dal fatto che lo stesso non dà reale spazio alle necessarie considerazioni sociali ed economiche.

Nel caso italiano, gli attrezzi da traino rappresentano il 17,7% della flotta, ma forniscono oltre il 30% della produzione. Ma anche i prodotti ittici che importiamo sono in gran parte catturati con la pesca a strascico, e politiche sensibili dovrebbero considerare l'impatto generato dalla domanda in ecosistemi non soggetti alle scelte dell'UE.

I pescatori allarmati da una politica che potrebbe portare alla eliminazione dello strascico in tutti gli spazi marini, chiedono alla politica interventi per la salvaguardia degli ecosistemi, ma anche nuove strategie per pianificare al meglio le destinazioni d'uso dei fondali in cui lo strascico potrà operare con profitto e stabilità.

C'è piena consapevolezza degli impatti dello strascico sui fondali, rispetto a quella che era la biodiversità prima dell'impatto antropico. Ma oggi tali fondali marini, soggetti ed adattati a costanti perturbazioni da molti decenni, potrebbero essere considerati, con una forte esemplificazione, come «campi coltivati» in cui svolgono il loro ciclo vitale



una serie ridotta di specie adattate alle condizioni perturbate, quelle di fatto su cui la pesca si basa, e che possono essere oggetto di una corretta gestione su base scientifica. Sono stati effettuati molti studi sulle comunità ittiche soggette a strascico, ed anche i casi in cui tale attività è stata poi interdetta. I risultati di questi studi, e l'esperienza secolare dei pescatori, potrebbero essere oggetto di considerazioni utili alla identificazione di strategie orientate a pianificare l'uso dei fondali per la pesca nelle aree consentite.

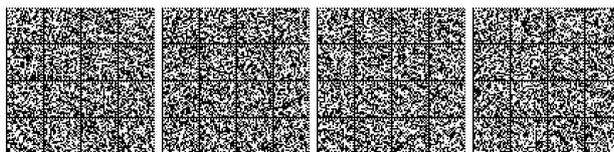
Certamente occorrono misure per limitare gli impatti dello strascico sui fondali da tutelare e non destinati a questa attività, proteggendo con determinazione le aree marine protette, costruendo basi ecologiche solide, con conoscenza storica dei fondali strascicati, riducendo gli impatti degli strumenti grazie a nuove tecnologie, utilizzando al meglio appunto la pianificazione spaziale per collocare correttamente tali attività negli spazi marini e nel tempo (*Fisheries Restricted Areas*, tutela delle praterie di Posidonia, fermi temporanei, ecc.).

È comunque necessario partire dalla pianificazione spaziale, infatti le aree destinate alla pesca tendono ad essere fortemente ridotte, ad esempio per il conflitto con le finalità energetiche. E per lo più i sistemi non dialogano, considerando la pesca marginale.

Anche le scelte che saranno fatte in materia di ZEE pongono molte incertezze sulle future aree di pesca, considerando le dimensioni della flotta italiana che spazia nel Mediterraneo, unico nostro campo di pesca. (La pesca italiana al di fuori di questo mare è rappresentata da poche unità, ed anche questo aspetto dovrebbe richiedere una serie di valutazioni politiche per valutarne l'ipotesi di rilancio).

Il tema dell'accesso agli spazi marini per la pesca evidenzia la urgente necessità di politiche coordinate tra i diversi utenti del mare, non esiste infatti una banca dati che sovrapponga tutti gli usi del mare, che si sommano alla pesca, ed abbia la capacità di restituire in tempo reale informazioni a tutti gli utenti pubblici e privati.

I sistemi in uso al Comando Generale delle Capitanerie di Porto-Guardia Costiera-Centro di Controllo Nazionale Pesca, quali il sistema G.I.A.N.O. («*Guidance for*



Information and Analysis for Operation») attivo per la pesca, potrebbero essere efficientemente integrati con tutti gli altri sistemi di gestione dei dati.

Per quanto riguarda il traffico marittimo delle unità da pesca, dotate di sistema di localizzazione satellitare o di sistema automatico di identificazione (AIS), il monitoraggio è gestito con grande efficacia dal «*Fisheries Monitoring Centre*» (FMC) del Centro Operativo della Guardia Costiera, che gestisce dati sensibili relativi alla nostra flotta da pesca, anche in relazione a chi opera in prossimità di aree considerate “a rischio”.

Un approccio siffatto richiede il concorso attivo di più amministrazioni, competenti nelle varie materie, e la partecipazione degli utenti che possano rappresentare interessi contrapposti, ma che la politica potrà armonizzare.

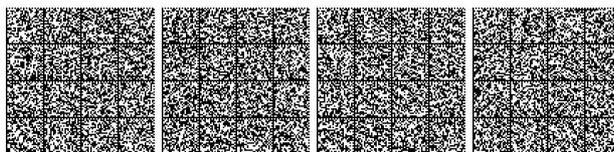
La pesca deve essere informata ed integrata, e questo è compito delle scelte politiche che dovranno predisporre gli strumenti di coordinamento attraverso le decisioni del Cipom.

Per consolidare un nuovo percorso, è evidente la necessità di presidiare con grande energia le scelte europee, qualora non avviano processi innovativi, ad esempio inaugurando forme di cogestione nel mondo della piccola pesca e non solo.

La saldatura tra imprese della pesca e conservazione dell’ambiente non deve apparire un paradosso, ma l’unico strumento per garantire sostenibilità reale, con un’apertura da parte del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica ai pescatori che devono essere attori della “*blue economy*” e non esclusi dalle politiche nazionali ed europee di conservazione.

Ma senza pescatori formati, dotati di titoli di studio appropriati, in istituti tecnici specializzati, sarà impossibile avviare un processo di innovazione profonda.

I lavoratori della pesca devono riassumere centralità: Senza ricambio generazionale, senza riconoscimento del lavoro usurante, senza accesso agli ammortizzatori sociali, come quelli applicati in agricoltura, ogni sforzo di riqualificazione del settore appare debole. Ciò è indispensabile in un momento in cui servono pescatori capaci di



affrontare le sfide che il “*Green Deal*” europeo ci pone, anche a difesa della sovranità alimentare che i nostri mari ci possono in parte garantire.

A questo tema si associa la formazione che le rappresentanze sindacali, già fortemente impegnate, svolgono e possono rinforzare svolgere su tutto il territorio, anche per gli imbarcati di altre nazionalità.

Particolare attenzione va assegnata al potenziale occupazionale e di supporto al turismo marino che la pesca può offrire, non solo con attività di Pescaturismo, ma anche offrendo (si pensi al caso delle piccole isole) servizi per visite guidate, e tanto altro. Anche in questo caso questa opportunità va regolata ed esemplificata sul piano burocratico.

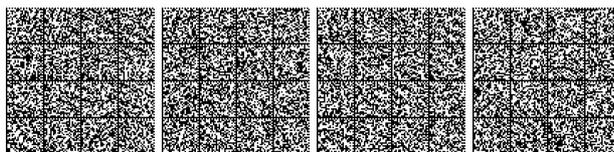
Ulteriore attenzione va posta al potenziale rappresentato dai pescatori nel presidio ambientale del mare, nei processi di monitoraggio, raccolta di rifiuti, di collaborazioni con la ricerca scientifica.

Nella identificazione delle politiche nazionali per il mare, va considerata con attenzione particolare la pesca sportiva o, come si usa dire per alcune tipologie, ricreativa). Si tratta di attività il cui ruolo culturale, economico ed ambientale richiede una piena integrazione e regolazione nella politica della pesca, chiudendo i conflitti storici tra professionisti e pescatori sportivi soprattutto sull’uso dello spazio e sulla definizione delle regole. Naturalmente, anche in questo caso le associazioni maggiormente rappresentative devono essere coinvolte nel processo decisionale, nella educazione ambientale e nel rispetto delle regole, per evitare confusioni tra le attività di pesca sportiva e pesca illegale.

2.6.2 *Acquacoltura*

Alle produzioni da pesca si sommano quelle da acquacoltura che è l’attività che produce organismi in ambienti acquatici, sia in acque interne, sia in ambienti marini.

Anche in questo caso, l’Italia ha una lunga storia nella produzione di molluschi e pesci in ambienti controllati.



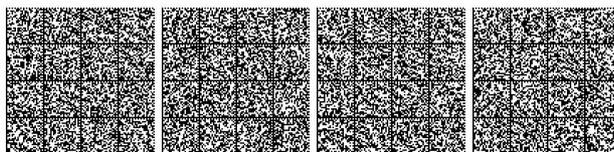
Basti pensare alla tradizione secolare di allevare mitili ed ostriche in aree marine confinate ed in lagune costiere.

Questo settore dovrebbe giocare un ruolo fondamentale nella vicinanza ed integrazione delle produzioni da pesca, ma molti sono i limiti allo sviluppo nonostante i molteplici strumenti settoriali introdotti da UE, Stato e Regioni.

A favore della reale assunzione del ruolo atteso dall'acquacoltura, le politiche del mare dovranno considerare che è necessario:

- accelerare il processo di definizione delle Zone Allocate per l'Acquacoltura (AZA), nell'ambito della pianificazione spaziale marittima, anche per non perdere l'accesso ai programmi europei di supporto allo sviluppo;
- tutelare le zone umide costiere, riconoscendo le funzioni ed i servizi ecosistemici prodotti dalle aree di acquacoltura estensiva che contribuiscono alla conservazione di tali zone, grazie all'intervento dei piscicoltori;
- investire sulla qualità dei prodotti freschi e trasformati e sui sistemi di etichettatura;
- rivedere rapidamente tutta la materia delle concessioni demaniali, con canoni e regole appropriate, per fare assumere al settore il ruolo strategico atteso, con una crescita significativa delle produzioni. In questa materia, tutti i benefici previsti dovrebbero essere estesi a tutte le tipologie di impresa;
- considerare che molti progetti per attività in mare (Produzione di energia, estrazione) potrebbero integrarsi con impianti innovativi di acquacoltura, molte strutture potrebbero essere adattate per ospitare nurseries o strutture attrattive per pelagici; o essere utilizzate per finalità naturalistiche, pesca ricreativa, ed attività subacquee ad esempio.

Per fare questo è necessario che i progetti siano disegnati in contesti già predisposti alla integrazione, in cui gli uni conoscono gli altri, sia al livello interministeriale, che tra imprese.



In generale, il bisogno di integrazione delle produzioni acquatiche da pesca e da acquacoltura nel “sistema mare” risulta essenziale per lo sviluppo di questi settori, per i quali gli strumenti fin qui introdotti, soprattutto su indirizzo europeo, manifestano dei limiti, nonostante l’impegno.

Risulterebbe prioritario far confluire la ricca base di dati della pesca e della acquacoltura in un sistema centrale di raccolta informatizzata dei dati sul mare. Ciò al fine di consentire un nuovo approccio alla pianificazione della pesca e della acquacoltura che tengano conto dei vari usi del mare e delle varie competenze gestionali coinvolte.

La ricerca italiana in acquacoltura riveste un ruolo importante nello scenario europeo grazie all’impegno delle Università, del Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), dell’Ispra, del Consiglio per la ricerca in agricoltura e l’analisi dell’economia agraria (CREA), delle cooperative di ricerca, dell’industria. Anche in questo settore il MASAF ha promosso attività di coordinamento attraverso l’avvio di una piattaforma comune.

