

**LA NUOVA PCP
PER IL MEDITERRANEO**

**Strumenti innovativi
di gestione sostenibile
e comportamenti
responsabili**

**a cura di
Giovanna Trevisan**

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità o scrivere, inviando il loro indirizzo a: "Franco Angeli, viale Monza 106, 20127 Milano"

**LA NUOVA POLITICA COMUNITARIA
DELLA PESCA PER IL MEDITERRANEO**

**Strumenti innovativi di gestione sostenibile
e comportamenti responsabili**

a cura di
Giovanna Trevisan

Volume pubblicato con il contributo del MiPAAF e con il Patrocinio della Società Italiana di Economia Agraria.

COMITATO SCIENTIFICO

Paolo Cupo, Università degli Studi di Napoli "Federico II".

Giulio Malorgio, Università degli Studi di Bologna.

Carlo Pirazzoli, Università degli Studi di Bologna.

Massimo Spagnolo, Università degli Studi di Salerno.

Giovanna Trevisan, Università Ca' Foscari di Venezia.

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Presentazione, <i>di G. Trevisan</i>	pag.	7
1. Le aree marine protette come strumento di gestione della pesca sostenibile, <i>di G. Antonelli, G.M. Balducci, G.I. Bischi, F. Lamantia, R. Rombaldoni, E. Viganò</i>	»	11
2. I piani di gestione nel quadro della nuova politica della pesca europea, <i>di M. Spagnolo</i>	»	39
3. Diritti di proprietà e sostenibilità dell'economia ittica nella nuova PCP per il Mediterraneo: aspetti teorici e problemi applicativi, <i>di M. Cosmina, G. Gallenti, L. Mauro, S. Prestamburgo</i>	»	49
4. I diritti di proprietà come strumento di gestione sostenibile per la risorsa ittica: teoria ed evidenze empiriche per la pesca della vongola adriatica (<i>Chamelea Gallina</i>), <i>di A. Finco, M. Padella</i>	»	73
5. Indicatori economico-ambientali per lo sviluppo sostenibile della pesca nella laguna veneta, <i>di C. Mauracher, M. Pellizzato, A. Sfriso</i>	»	95
6. Zone di tutela biologica e pesca sostenibile in Adriatico. Una valutazione socio-turistica delle realtà nella costa emiliano-romagnola, <i>di A. Castellini, L. Devenuto, C. Pirazzoli, A. Ragazzoni</i>	»	125
7. La pesca sostenibile nella percezione del consumatore, <i>di A. Gaviglio, A. Pirani</i>	»	141

8. Un sussidio per la multifunzionalità dell'acquacoltura: pag. 195
applicazione empirica ed effetti sul mercato, *di G. De Blasi,*
C. Acciani, A. De Boni, R. Roma
9. La sostenibilità nel settore della pesca in Sicilia, » 209
di M. Crescimanno, V. De Stefano
10. Strumenti programmatici a sostegno dello sviluppo sostenibile » 235
del settore ittico: le misure del POR Sicilia 2000-2006,
di V. Borsellino, A.M. Di Trapani

PRESENTAZIONE

Il volume La nuova PCP per il Mediterraneo: strumenti innovativi di gestione sostenibile e comportamenti responsabili è dedicato al tema del convegno tenutosi a Venezia il 12 ottobre 2007, che ha voluto approfondire alcuni aspetti di rilievo emersi dall'approvazione del Regolamento comunitario n. 1967 del 21 dicembre 2006 relativo alle misure di gestione per lo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nel mar Mediterraneo.

La politica comunitaria per la pesca, come è noto, intende fissare nuove regole per la protezione e la conservazione delle specie marine e per la sostenibilità ambientale e sociale. Alla luce di ciò nasce l'esigenza di individuare strumenti innovativi di gestione sostenibile delle risorse e comportamenti responsabili.

Gli atti del convegno presentano i contributi di economisti agrari e ricercatori del gruppo di lavoro Sidea, "Economia e politica del settore ittico", coordinato dalla sottoscritta, ma la giornata di studio ha visto anche la partecipazione del professor Stefano Cataudella, consulente economico del ministro e del dottor Franco Biagi, della Commissione europea per la pesca, nonché dei rappresentanti della regione Veneto, dottor Mario Richieri e dottoressa Alessandra Liviero. Desidero esprimere a tutti un sentito ringraziamento e manifestare vivo apprezzamento per i loro interventi che hanno offerto interessanti spunti di riflessione.

L'approccio alla gestione della pesca europea basato sul concetto di sviluppo sostenibile – inteso in termini sia ecologici (mantenimento degli stock, della biodiversità e della qualità degli ecosistemi), sia economici (competitività e redditività degli operatori del settore), sia sociali (benessere collettivo), sia istituzionali (mantenimento di capacità finanziarie, amministrative e organizzative) – è una condizione necessaria per sostenere il settore nell'obbligato processo di adattamento, indirizzato a una maggiore competitività e alla tutela e valorizzazione dell'ambiente marino.

La realizzazione di un tale processo di sviluppo richiede una forte partecipazione a tutti i livelli in quanto promuovere soluzioni a favore della sostenibilità economica e ambientale ha un forte impatto politico, sociale e culturale. Pertanto, in questa logica sistemica assumono un ruolo importante tutti gli attori della filiera, tra cui lo stesso consumatore. Il successo delle iniziative perseguibili, infatti, è condizionato dalla capacità di attuare soluzioni condivise dai diversi operatori della filiera – riconoscendone la centralità della domanda finale nell'intero processo – e da un'efficace comunicazione che favorisca la comprensione degli obiettivi perseguiti dalle politiche di intervento di settore.

Uno dei principali intenti della politica comune della pesca dell'Unione europea riguarda l'adozione di misure di conservazione, per impedire che gli stock ittici vengano sfruttati eccessivamente. Anche la dimensione ambientale viene rafforzata attraverso un insieme di misure volte a promuovere la selettività e a ridurre l'impatto negativo delle attività di pesca e acquacoltura sull'ambiente.

Il particolare ambiente del Mediterraneo, con le sue peculiarità sociali, culturali, economiche, ambientali e politiche e la presenza di stock condivisi e altamente migratori, richiedono un'azione comune di tutti i Paesi rivieraschi e la condivisione di responsabilità nel garantire un futuro al settore della pesca nel complesso e garantire, pertanto, la sostenibilità delle risorse.

Con riferimento all'economia ittica in ambito lagunare, si è considerata la possibilità di coniugare istanze economiche e ambientali. In particolare, attraverso l'applicazione del modello Dpsir (Driving Force, Pressure, State, Impact e Response) al settore ittico della laguna veneta, si sono evidenziate le relazioni causa-effetto tra attività antropiche e condizioni ambientali. Tale modello, con l'individuazione e l'implementazione di un idoneo set di indicatori, figura un utile strumento per la conoscenza, il monitoraggio e la valutazione della sostenibilità, nella triplice dimensione economica, sociale e ambientale della pesca lagunare. Oltre ad analizzare e valutare singoli indicatori, si indaga anche sulle relazioni tra prodotto pescato e conservazione dell'ambiente. In particolare, si approfondisce la variazione della produzione di alcune specie lagunari, in funzione della variazione dello sforzo di pesca e delle caratteristiche ambientali, individuando delle relazioni causa-effetto.

I relatori del convegno hanno presentato i risultati delle proprie ricerche, legate da un unico fil rouge in cui la matrice ecologica dell'ambiente marino diventa uno dei principali obiettivi di tutela e di conservazione, al fine di migliorare anche l'attività di pesca in un'ottica di sostenibilità di medio-lungo periodo. In particolare, temi e concetti quali le aree marine pro-

tette, i diritti di proprietà, le zone di tutela biologica, gli indicatori economico-ambientali, la pesca sostenibile, sono stati presentati, nell'alternarsi delle relazioni, nell'intento di una sempre migliore integrazione delle fasi caratteristiche della filiera ittica, coniugando le esigenze del produttore con quelle del consumatore.

Vorrei concludere questa mia breve introduzione ai lavori ponendo in evidenza al lettore alcuni importanti elementi che dovranno sempre più essere parti principali nell'agire degli "attori" del sistema pesca.

Si ricorda il concetto di pesca responsabile che si è affermato nel corso degli anni novanta e ha dato luogo, nel 1995, all'adozione del Codice di condotta per la pesca responsabile, elaborato dall'Organizzazione delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Tale codice costituisce una risposta della comunità internazionale alla necessità di introdurre misure restrittive dello sforzo di pesca, al fine di pervenire a un'efficace ricostituzione degli stock ittici, oggetto di sovrasfruttamento. Una preoccupazione, questa, che era iniziata a farsi strada già a partire dalla seconda metà degli anni settanta e che aveva portato nel 1982, all'adozione della Convenzione delle nazioni unite sul diritto del mare.

A questo si affianca, nello specifico, l'intervento comunitario che prevede una politica di conservazione e controllo degli stock ittici che, assieme alla politica strutturale, alla politica commerciale e a quella esterna, costituisce la complessiva politica comune della pesca.

A integrazione della PCP la Commissione UE ha suggerito di affiancare a strumenti comuni per tutte le aree europee alcuni specifici interventi per il Mediterraneo e, in particolare, tra le principali misure per la protezione degli stock, ha favorito l'istituzione di nuove zone di pesca protette e tutelate e di aree di ripopolamento.

Infine, a sostegno delle misure di sostenibilità sono presenti diversi e distinti piani operativi (europei, nazionali e regionali) con l'intento di finanziare il difficile e graduale processo di trasformazione che le imprese di pesca dovranno svolgere nei prossimi anni per adeguarsi al concetto di sostenibilità, nello svolgere le proprie attività di cattura e di trasformazione del prodotto.

Giovanna Trevisan

1. LE AREE MARINE PROTETTE COME STRUMENTO DI GESTIONE DELLA PESCA SOSTENIBILE*

di G. Antonelli, G.M. Balducci, G.I. Bischi,
F. Lamantia, R. Rombaldoni, E. Viganò**

1.1. Introduzione

Il dibattito sull'efficacia delle politiche adottate per la conservazione e la gestione delle risorse naturali ha investito in questi anni anche il settore della pesca, evidenziando come gli interventi attivati per contenere (o evitare) le conseguenze negative derivanti dall'eccessivo sfruttamento degli stock ittici e dal deterioramento degli ecosistemi marini presentino spesso seri limiti. Le misure definite a livello internazionale e da parte dei singoli Paesi, basate su limitazioni delle quote o dello sforzo nella pesca, imposizione di tecniche di pesca selettive e non distruttive o adozione di periodi di fermo pesca vengono considerate scarsamente efficaci, a causa di una serie di fattori che si possono definire di tipo strutturale e, quindi, difficilmente rimovibili, almeno nel breve e nel medio periodo. Tra questi vi è l'incertezza dei dati relativi allo stato di un sistema ecologico, legata anche agli elevati costi per il loro monitoraggio, e delle previsioni da essi derivate (*scientific uncertainty*), in base ai quali le politiche vengono calibrate, e il cosiddetto *bycatch*, che si verifica quando, pescando una data specie, si catturano altri tipi di pesci che, anche se rigettati in mare, muoiono ugualmente (Clark, 1996; Lauck et al., 1998; Bohnsack, 1993; 1999). A questi fattori si aggiunge quello costituito dall'inadeguatezza dei sistemi di sorveglianza e dallo scarso coordinamento fra i diversi livelli di attuazione e di controllo di tali politiche.

Nell'ambito di questo dibattito, si è registrato un crescente interesse per la creazione di aree di tutela, viste, in relazione non solo alla loro tipica funzione di conservazione degli ecosistemi marini, ma anche a quella di accrescere la disponibilità di risorse per la pesca nelle zone circostanti, attraverso il cosiddetto *spillover effect*. Le aree di tutela, per le quali, tra l'altro, le attività di controllo sono relativamente più semplici rispetto a quelle richieste

dalle politiche tradizionali, sono considerate come una forma di assicurazione per limitare i possibili danni legati al problema dell'incertezza scientifica, e come un investimento che, a fronte di un costo iniziale, può dare luogo a benefici nel lungo periodo. Nonostante ciò, la loro realizzazione procede con estrema lentezza, anche per la diffidenza e l'avversione da parte degli *stakeholder*, dato che risulta molto difficoltoso stabilire a priori se e quanto l'istituzione di un'area marina protetta (AMP) sia vantaggiosa per i pescatori. Infatti, una progettazione poco idonea può provocare effetti negativi, di tipo economico e sociale e, in alcuni casi, anche di tipo ecologico. Identificare, in modo rigoroso, i casi in cui la creazione di tali aree costituisce un metodo per la gestione sostenibile della pesca, da integrare ai metodi tradizionali, che garantisca concreti benefici ai pescatori oltre che all'ambiente diventa, quindi, particolarmente importante anche per incentivare la concertazione tra i diversi *stakeholder*, indispensabile per aumentarne l'efficacia, così come sottolineato dalla Unione europea nei suoi documenti sulla politica comune della pesca, in riferimento alla definizione di strategie di gestione integrata delle zone costiere in Europa (Commissione delle comunità europee, 1995, 2000; Consiglio dell'Unione europea, 2002).

In questo contesto, la relazione affronta le problematiche connesse con l'istituzione delle aree marine protette come strumento per la gestione sostenibile della pesca. Dopo aver introdotto il concetto di pesca responsabile, sono analizzati i principali provvedimenti legislativi su tali aree e discussi i relativi aspetti di costo e di beneficio. Infine, attraverso l'uso di modelli matematici saranno discusse alcune situazioni derivanti dalla creazione di AMP.

1.2. La pesca responsabile

Il concetto di pesca responsabile si è affermato nel corso degli anni novanta e ha dato luogo, nel 1995, all'adozione del *Codice di condotta per la pesca responsabile*, elaborato dall'Organizzazione delle nazioni unite per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO). Tale Codice costituisce una risposta della comunità internazionale alla necessità di introdurre misure restrittive dello sforzo di pesca, al fine di pervenire a un'efficace ricostituzione degli stock ittici, oggetto di sovrasfruttamento. Una preoccupazione, questa, che era iniziata a farsi strada già a partire dalla seconda metà degli anni settanta e che, aveva portato, nel 1982, all'adozione della Convenzione delle nazioni unite sul diritto del mare.

Il Codice si configura come una raccolta di principi, obiettivi ed elementi di azione e affronta in modo dettagliato e con un'ottica operativa, una va-

sta gamma di problematiche relative alle politiche di gestione della pesca. In particolare, è con il Codice della FAO che per la prima volta viene dato ampio risalto al concetto di responsabilità ai fini del perseguimento di uno sviluppo sostenibile della pesca inteso, non solo in relazione alle problematiche ambientali, ma anche con quelle sociali e economiche.

Il Codice della FAO è diretto ai «membri e ai non membri della FAO, agli enti od organizzazioni, governative e non, che operano nelle attività di pesca a livello subregionale, regionale e nazionale, e a tutte le persone che operano nella conservazione, gestione e sviluppo delle risorse della pesca, dai pescatori al personale interessato alla trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca, agli altri utenti dell'ambiente acquatico in relazione alla pesca» (art. 1) che hanno il compito di cooperare tra loro e di fare applicare il Codice. In sostanza, il Codice sottolinea la necessità di un adeguato coinvolgimento dei diversi operatori del settore, per attuare politiche di gestione volte a perseguire obiettivi di uno sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche realmente condivise. Impostazione, questa, che, tra l'altro, ha trovato, in questi ultimi anni, un consenso via via maggiore da parte dei responsabili delle politiche di gestione della pesca, sia a livello nazionale che sopranazionale. Infatti, lo stesso Regolamento (CE) n. 2371/2002, con il quale si attua la riforma della politica comune della pesca, tra i principi di buona *governance*, fa riferimento, tra l'altro, alla necessità di conseguire un ampio coinvolgimento dei diretti interessati in tutte le fasi del processo di definizione e di attuazione della stessa.

Gli obiettivi del Codice sono quelli di: stabilire principi, in accordo con le regole principali delle leggi internazionali, per attività della pesca responsabili, tenendo conto degli aspetti più rilevanti sul piano biologico, economico, sociale, ambientale e commerciale; stabilire principi e criteri per elaborare e attuare politiche nazionali per una responsabile conservazione delle risorse della pesca e per la gestione e lo sviluppo della stessa; mettere a disposizione degli Stati uno strumento di riferimento per definire o migliorare il proprio quadro normativo e istituzionale per l'esercizio di una pesca responsabile e per formulare e sviluppare misure appropriate; costituire una guida utilizzabile nella formulazione e nell'attuazione di accordi internazionali e di altri strumenti legali obbligatori e volontari; facilitare e promuovere cooperazioni tecniche, finanziarie e di altro tipo per la conservazione delle risorse della pesca, la loro gestione e il loro sviluppo; promuovere il contributo della pesca alla sicurezza e alla qualità alimentare, dando priorità alle esigenze nutrizionali delle comunità locali; promuovere la protezione delle risorse acquatiche viventi, dei loro ambienti e delle aree costiere; promuovere il commercio del pesce e dei prodotti della pesca secondo le principali regole internazionali,

evitando l'uso di misure protezionistiche; promuovere la ricerca sulla pesca, sugli ecosistemi associati e sui principali fattori ambientali.

Il Codice stabilisce alcuni principi di condotta di ordine generale, sulla base del rispetto del concetto di responsabilità e a quello fondato sull'approccio precauzionale. Il diritto alla pesca deve coniugarsi, infatti, con l'obbligo di esercitarlo in modo responsabile, così da «assicurare l'effettiva conservazione e gestione delle risorse»; prevenendone l'eccessivo sfruttamento attraverso interventi che commisurino lo sforzo di pesca alla loro capacità riproduttive, al fine di garantire la conservazione degli ecosistemi acquatici e la ricostituzione degli stock ittici¹. In merito all'approccio precauzionale, si sostiene la necessità di adottare misure che incidano sullo sforzo di pesca che dovrebbe essere ridotto, sebbene non si sia in possesso di informazioni adeguate relativamente allo sfruttamento delle risorse. Adottando il principio di precauzione, il Codice riconosce, in sostanza, che «gli ecosistemi marini sono caratterizzati da un'elevata complessità e dinamicità, alla quale si aggiungono gli effetti indotti dalle attività antropiche, difficilmente prevedibili o valutabili a priori. A ciò si associa una carenza informativa di base, infatti, spesso le informazioni scientifiche sul settore sono incomplete e poco corrette» (Spagnolo, 2006, p. 37).

Il Codice sostiene, inoltre, la necessità di un uso efficiente delle risorse sia nella fase della cattura (attraverso lo sviluppo e l'utilizzo di attrezzi di pesca più selettivi al fine di minimizzare lo spreco e la catture di novellame e di specie non bersaglio), sia nelle altre fasi della filiera per mantenere alto il valore nutrizionale, la qualità e la sicurezza dei prodotti della pesca.

Un aspetto molto importante richiamato dal Codice è quello relativo alla necessità di attuare forme di cooperazione a livello subregionale, regionale e globale (attraverso le organizzazioni di gestione della pesca e gli altri accordi internazionali), volte alla conservazione e alla gestione delle risorse e a garantire una pesca responsabile. Anche le attività di informazione e di formazione sono ritenute fondamentali per aumentare la consapevolezza degli operatori, circa l'importanza di una pesca responsabile e per coinvolgerli nel processo di formulazione e di realizzazione delle politiche gli operatori stessi.

A livello europeo, le indicazioni contenute nel Codice di condotta della FAO hanno costituito il quadro di riferimento per il *Codice europeo di buone pratiche per una pesca sostenibile e responsabile* (Commissione europea, 2004). Il Codice europeo, adottato dal Ccpa nel settembre 2003 «contempla in modo più specifico le attività di pesca dell'Unione ed è fondamentalmente destinato agli operatori del settore ittico». Inoltre, come viene evidenziato, «esso intende integrare su base volontaria la vigente normativa nazionale, europea ed internazionale e a completare la regolamentazione esi-

stente, onde contribuire allo sviluppo sostenibile del settore della pesca». Questo Codice si inquadra nell'ambito della riforma della politica comune della pesca, come sottolineato dalla Commissione che propone l'elaborazione di un Codice europeo per una pesca responsabile, con la partecipazione attiva dei pescatori e delle altre parti interessate.

Nel preambolo, il Codice recita: «Gli operatori del settore si sono impegnati a partecipare attivamente all'elaborazione del Codice attraverso il Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura (Ccpa). Il Codice si articola in un *Preambolo*, al quale fanno seguito tre *Sezioni*, rispettivamente dedicate a illustrare alcuni caratteri generali del Codice, gli obiettivi e le prescrizioni che gli operatori europei del settore della pesca sono chiamati a rispettare, indipendentemente dalle acque ove esercitino la loro attività e, quindi, comprese le acque internazionali ed extracomunitarie. Quest'ultima, si articola, a sua volta, nei seguenti paragrafi: rispetto delle risorse ittiche e del loro ambiente; sicurezza marittima; aspetti sociali; cooperazione; informazione e trasparenza; condizioni di commercializzazione; acquacoltura. Il Codice europeo fissa una serie di norme volontarie, sotto forma di principi e regole di comportamento che mirano a «favorire e preservare ecosistemi marini sani e a consentire l'esercizio di una pesca responsabile» (p. 5). Il Codice enfatizza l'importanza di orientare l'attività della pesca verso obiettivi di sostenibilità, riconoscendo altresì l'importanza che questi obiettivi siano perseguiti con il coinvolgimento attivo dei pescatori e delle altre parti interessate, salvaguardando, nell'applicazione su base volontaria del Codice, la redditività delle imprese del settore della pesca. L'efficace collaborazione delle parti interessate, unitamente a un'applicazione uniforme del Codice a livello internazionale, sono considerate, peraltro, fondamentali per evitare che si vengano a creare distorsioni della concorrenza. Inoltre, nel Codice si fa osservare come la pesca rappresenti una delle professioni in assoluto più pericolose ed è, quindi, essenziale, «garantire che gli equipaggi siano adeguatamente formati e addestrati» e che «le imbarcazioni siano correttamente mantenute, del tutto sicure e dotate di impianti appropriati per l'equipaggio in funzione della durata del viaggio e della zona di attività». Nel quadro più generale di una pesca responsabile, viene richiamata anche l'importanza del contributo che può essere fornito da altri settori quali, ad esempio, la pesca da diporto, le amministrazioni, i servizi di ispezione e la comunità scientifica. Infine, va osservato che nell'impostazione del Codice saranno le organizzazioni che aderiscono volontariamente al Codice a incoraggiare i loro membri ad applicarlo correttamente.

1.3. La legislazione sulle aree marine protette

L'istituzione di una AMP costituisce uno dei possibili strumenti per il conseguimento di obiettivi sia di natura ambientale che di natura socioeconomica. Le aree protette, infatti, sono definite dall'Assemblea generale dell'International union for the conservation of the nature (Iucn), del 1995, come aree di terra e/o di mare «votate, in modo particolare, alla protezione della diversità biologica e delle risorse naturali e socio-economiche, gestite secondo mezzi legislativi ed amministrativi». In tali aree, accanto a programmi di studio, ricerca e formazione su tematiche ambientali, si possono realizzare attività ricreative e turistiche sostenibili da un punto di vista ambientale, che consentono alle comunità locali di conseguire diversi benefici di tipo sia sociale che economico².

In Italia esistono diverse tipologie di aree marine protette per le quali, nel corso degli anni, una serie di provvedimenti legislativi ha definito modalità di istituzione e di gestione.

La legislazione italiana distingue diverse tipologie di aree protette come le zone di tutela biologica, le zone di concessione demaniale, le riserve marine e i parchi marini.

La concessione demaniale che, fino al 1982, costituiva l'unica alternativa alle zone di tutela per la protezione dell'ambiente marino, è regolata dall'articolo 36 del Codice di navigazione. Tale articolo stabilisce che l'amministrazione marittima può concedere, a enti pubblici di vario tipo (università, associazioni ambientaliste riconosciute, enti parco terrestri prospicienti l'area marina da proteggere), l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di aree marine territoriali, di estensione limitata, per un determinato periodo di tempo.

Un'altra categoria di aree protette sono le zone di tutela biologica. Si tratta di aree di riproduzione o di accrescimento di specie di importanza economica o i cui stock risultino impoveriti. Tali zone, regolamentate dalla Legge n. 963 del 1965 e dal relativo regolamento di attuazione (d.p.r. n. 1639 del 1968) e dal d.m. del 30 novembre 1998 – Disciplina delle zone di tutela biologica, sono istituite dal Ministero per le politiche agricole, in base a dati scientifici. L'obiettivo prioritario delle zone di tutela biologica è quello di ricostituire gli stock ittici attraverso il divieto delle attività di pesca. Con tali zone, così come con le concessioni demaniali, non si intende perseguire obiettivi generali di ricostituzione o di salvaguardia degli ecosistemi marini e, sul piano degli strumenti, non sono previste attività ricreative e/o educative.

La dimensione ambientale acquista una maggiore rilevanza con l'istituzione delle riserve marine e dei parchi marini.

Le riserve marine, introdotte con la Legge n. 979 del 31 dicembre 1982, sono definite come aree «costituite da ambienti marini, dati dalle acque, dai fondali e dai tratti di costa prospicienti che presentano un rilevante interesse per le caratteristiche naturali, geomorfologiche, fisiche, biochimiche con particolare riguardo alla flora e alla fauna marine e costiere e per l'importanza scientifica, ecologica, culturale, educativa ed economica che rivestono» (titolo V, art. 25). Questa Legge stabilisce l'iter per l'istituzione di un'area marina protetta e dispone che, nello schema di decreto istitutivo, siano definiti l'ente gestore, la zona interessata, la zonizzazione prevista e i relativi divieti. In particolare, le aree marine protette devono essere istituite con decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, su proposta della Consulta per la difesa del mare, tenendo conto del parere degli enti locali interessati (Comuni, Province e Regioni).

Per la gestione dell'area sono previste due modalità, ovvero la concessione dell'area a enti pubblici, istituzioni scientifiche, associazioni e cooperative e l'attribuzione della gestione all'Ispettorato centrale per la difesa del mare. Nel controllo delle attività permesse all'interno dell'area, l'ente gestore può avvalersi della Capitaneria di porto, presso la quale è istituita una Commissione di riserva che partecipa alla gestione dell'area.

L'attuazione di metodi di gestione finalizzati a realizzare una maggiore integrazione «tra uomo ed ambiente naturale» è uno degli obiettivi della Legge n. 394 del 6 dicembre 1991 (Legge quadro sulle aree protette), con la quale sono stati introdotti, anche per l'ambiente marino, i concetti di parco nazionale, parco regionale, riserva naturale statale e regionale, oltre a far riferimento alle aree del Mediterraneo particolarmente protette indicate nel protocollo di Ginevra (recepito nelle Leggi n. 127 del 1985 e n. 979 del 1982). È importante sottolineare che questa Legge propone una tutela dell'ambiente naturale basata non sulla preclusione di determinate attività ma sulla gestione attiva del patrimonio naturale, finalizzata alla conservazione dell'ambiente naturale e alla promozione dello sviluppo delle comunità locali. La Legge definisce anche un elenco di aree di reperimento, ovvero di aree che, per le loro caratteristiche, hanno la "vocazione" a diventare aree da sottoporre a particolare regime di tutela e gestione.

Nel 1998, viene emanata la Legge n. 426, che modifica sia l'iter istitutivo delle aree marine protette, che la loro gestione. Tale Legge sopprime anche la Consulta per la difesa del mare, i cui compiti vengono affidati al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio; viene istituita una Segreteria tecnica per le aree marine protette, presso l'Ispettorato centrale per la difesa del mare, composta da dieci esperti che hanno il compito di effettuare l'istruttoria preliminare relativa all'istituzione delle aree marine protette; la

Commissione di riserva³ viene costituita presso l'ente gestore e non più nelle Capitanerie di porto; la vigilanza è attribuita alle Capitanerie di porto e alle polizie degli enti locali cui spetta la gestione dell'area; viene conferita una maggiore importanza alle Regioni e agli enti locali, ai quali viene preferenzialmente affidata la gestione. Il maggiore coinvolgimento degli enti locali, che indubbiamente possiedono una maggiore conoscenza delle dinamiche settoriali locali e sono più adatti a soddisfare le esigenze della collettività, può aumentare l'efficacia della creazione di aree marine protette, per promuovere non solo la protezione degli ecosistemi, ma anche lo sviluppo dell'economia locale e le esigenze della collettività. Tale coinvolgimento, peraltro, dovrebbe essere esteso a tutti gli *stakeholder* (pescatori, armatori, associazioni ambientaliste), in quanto un processo decisionale democratico e partecipato (politiche *Bottom-Up*) può ridurre i possibili conflitti derivanti dall'introduzione di forti restrizioni attraverso politiche coercitive (politiche *Top-Down*).

Per l'effettiva istituzione di un'area marina protetta occorre, innanzitutto, disporre di un aggiornato quadro di conoscenze sull'ambiente naturale d'interesse, oltre ai dati necessari sulle attività socio-economiche che si svolgono nell'area. Per acquisire tali conoscenze, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, Servizio difesa del mare, può anche avvalersi di istituti scientifici, laboratori ed enti di ricerca che effettuano studi attraverso i quali, dopo aver esaminato la letteratura già esistente sull'area, svolgono gli approfondimenti necessari. Successivamente gli esperti della Segreteria tecnica per le aree marine protette possono avviare l'istruttoria istitutiva. Al fine di delineare una proposta della futura area marina protetta che ne rispetti le caratteristiche naturali e socio-economiche, gli esperti della Segreteria tecnica arricchiscono l'indagine conoscitiva fornita dagli studi con sopralluoghi mirati e con confronti con gli enti e le comunità locali.

Nello schema di decreto istitutivo, redatto alla fine dell'istruttoria, sono incluse anche la definizione di perimetrazione dell'area (i confini esterni), la zonazione al suo interno (zone A, B e C) e la tutela operata attraverso i diversi gradi di vincoli nelle tre zone. Sullo schema di decreto vengono sentiti anche la Regione e gli enti locali interessati dall'istituenda area marina protetta, per ottenere un concreto e armonico consenso locale. Infine, come stabilito dal decreto legislativo n. 112 del 1998 (art. 77), è necessario acquisire il parere della Conferenza unificata. A questo punto, il ministro dell'Ambiente, d'intesa con il ministro del Tesoro, procede all'effettiva istituzione dell'area marina protetta, autorizzando anche il finanziamento per far fronte alle prime spese relative all'istituzione (Legge n. 394 del 1991-art. 18 e Legge n. 93 del 2001-art. 8).

Al fine di promuovere un coordinamento unificato e una conduzione efficiente delle diverse zone di tutela biologica, il decreto del Ministero delle politiche agricole e forestali del 9 marzo 2006, ha istituito un unico Comitato di gestione delle zone di tutela biologica, con il compito di regolamentare l'attività di pesca professionale e sportiva e il relativo monitoraggio e controllo delle zone di tutela biologica⁴.

Da ricordare, infine, che, in base alla Legge n. 391 dell'11 ottobre 2001, viene ratificato e data esecuzione dell'accordo relativo alla creazione nel Mediterraneo di un santuario per i mammiferi marini, che era stato firmato a Roma il 25 novembre 1999. Gli Stati interessati sono Francia e Italia (con le regioni Liguria, Sardegna e Toscana).

1.3.1. Zone di tutela biologica e introduzione di divieti di pesca

L'individuazione di aree sensibili per sottoporle a tutela con un divieto di pesca costituisce, come si è visto, un utile strumento di gestione delle risorse ittiche. Coerentemente con questa concezione, l'articolo 98 del d.p.r. n. 1639 del 1968 enuncia la possibilità di vietare l'esercizio della pesca in quelle zone che, sulla base di studi scientifici, siano riconosciute come aree di riproduzione o di accrescimento di specie marine di importanza economica per la pesca.

Questo metodo, tuttavia, richiede diverse cautele e una profonda conoscenza dei cicli biologici delle principali specie commerciali, in quanto, introducendo un divieto di pesca si causa un danno immediato alle categorie interessate, compromettendo la sostenibilità economica della loro attività.

La comunità scientifica è concorde nel valutare un provvedimento efficace nella politica gestionale di uno stock la protezione, soprattutto, delle giovani reclute. È noto, infatti, che nei pesci vi è un'elevatissima mortalità nel passaggio dall'uovo allo stadio giovanile; in queste condizioni diventa molto difficile stabilire una relazione tra il numero dei riproduttori e il numero di individui che raggiungono la fase giovanile, per cui una protezione nei confronti dei riproduttori può rivelarsi paradossalmente poco efficace (Scaccini, 1974). In questa situazione, diventa opportuno individuare delle aree di concentrazione di giovani, le cosiddette *nursery areas*, introducendo in esse un divieto di pesca.

Questa limitazione delle attività può avere un carattere transitorio (ad esempio, l'area potrebbe essere chiusa per alcuni mesi all'anno), può riguardare alcuni attrezzi piuttosto che altri, oppure, qualora lo si ritenga necessario, può avere carattere permanente per tutte le attrezzature e i mestieri di pesca.