

Il nuovo ruolo della pesca tra produzione di alimenti e tutela dell'ambiente marino

Francesco Bruno

1.- Introduzione

Il settore ittico è apparentemente centrale in questi ultimi anni. Dal 2001 ad oggi, dopo che per più di trent'anni ci si era limitati a regolare il fatto tecnico della navigazione, lasciando al diritto comunitario (come spesso accade) la strategia complessiva di sviluppo del comparto, hanno visto luce: una nuova figura soggettiva, l'“imprenditore ittico”; le attività connesse a quella ittica principale, i servizi ambientali, il pescaturismo, l'ittiturismo e la trasformazione del pescato proprio e altrui¹; una revisione della nuova figura soggettiva; una revisione delle attività connesse²; la scomparsa di un riferimento espresso ai servizi ambientali nel novero di queste ultime; una riforma degli assetti istituzionali che ha (almeno in apparenza) trasferito la competenza sulla pesca marittima dallo Stato alle regioni³; nuove regole della attività⁴, dopo l'ultimo intervento avvenuto nel 1969; nuovo quadro di programmazione settoriale, nelle intenzioni del legislatore “adeguato” all'attuale contesto internazionale e comunitario del mercato e alle esigenze di sviluppo dei territori. Inoltre, l'art. 12 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 (come è noto, sottoposta a severa censura del Giudice delle leggi) “assimila” l'ittiturismo e il pescaturismo all'agriturismo, applicando loro la medesima disciplina.

(¹) Si tratta della legislazione di orientamento del 2001, che ha coinvolto i settori ittico (dlgs. n. 226), forestale (dlgs. n. 227) e agricolo (dlgs. n. 128), su cui v. Costato (a cura di), *I tre «decreti di orientamento»: della pesca e acquacoltura, forestale e agricolo*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2001, 736.

(²) Revisione avvenuta con il dlgs. 26 maggio 2004, n. 154, dal titolo “Modernizzazione del settore pesca e acquacoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38”.

(³) Sul punto v. Germanò (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, che raccoglie gli atti di una giornata di studio sul tema organizzato dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC); con riferimento al settore ittico, anche alla luce della recente riforma del 2005 in attesa del referendum confermativo (il 25 e il 26 giugno 2006), v. Iani, *Economia ittica e devolution*, Roma, 2006. Infine, ci permettiamo di segnalare, per la giurisprudenza e la dottrina citata, Bruno, *L'impresa ittica*, Milano, 2004, in particolare il cap. V, par. 7.

(⁴) Con il d.lgs. 26 maggio 2004, n. 153.

2.- *L'attività ittica: sfruttamento di risorse naturali rinnovabili e regole del territorio*

Nel settore ittico le regole del produrre sono condizionate, per la stessa natura dell'attività imprenditoriale, alle esigenze ambientali. Le risorse non si rigenerano naturalmente dopo che sono state sfruttate: la loro capacità di crescita dipende da come sono utilizzate e gestite dagli stessi operatori economici e dalla capacità regolatrice della pubblica amministrazione.

E' ormai stata raggiunta la consapevolezza della crescente scarsità delle risorse alieutiche, in continua diminuzione quantitativa e peggioramento qualitativo a causa dell'eccessivo sfruttamento degli stock ittici e dell'inquinamento cui sono sottoposti gli *habitat* acquatici.

Questo peculiare rapporto tra attività imprenditoriale e ambiente accomuna l'attività ittica a quella agricola: anche quest'ultima sfrutta risorse naturali rinnovabili. L'identità dei valori culturali, sociali ed ambientali tra agricoltura e pesca sono ormai riconosciuti dal legislatore. Nel Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona), l'art. 4, comma 2, lett. d) precisa che sono di competenza concorrente tra Unione e Stati membri la «*agricoltura e pesca*», tranne (e si tratta di passaggio significativo) la conservazione delle risorse biologiche del mare che è, ai sensi dell'art. 3 dello stesso Trattato, di competenza esclusiva dell'Unione. L'art. 38 del Trattato specifica che «*per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca*», e i pesci, i crostacei, i molluschi, nonché le loro preparazioni e le farine di pesce sono presenti nell'allegato I. Dubbi non sussistono: il diritto comunitario, che per identificare la speciale e diversa normativa agraria utilizza il criterio merceologico, considera i prodotti della pesca prodotti agricoli. La politica dei mercati e la politica delle strutture possono essere indirizzate al settore ittico.

L'agricoltura e la pesca, dunque, hanno identici valori culturali, sociali ed ambientali. Si potrebbero allora estendere anche all'attività ittica le due formule già utilizzate dalla dottrina per sintetizzare il peculiare rapporto agricoltura-ambiente, cioè potremmo parlare di "pesca inquinata" e "pesca inquinante". La pesca è inquinata poiché l'ambiente marino, che svolge un ruolo fondamentale nella vita dei pesci, è caratterizzato da parametri chimico-fisici e biologici la cui variazione, provocata - ad esempio- dall'inquinamento delle acque, da una temperatura inferiore o superiore alla norma o da una minore disponibilità di cibo, si ripercuote sulla fauna ittica, provocando tra le specie una mortalità maggiore del normale. Inoltre, la pesca è inquinante in quanto, se non razionalmente esercitata, provoca il depauperamento delle risorse ittiche e ciò innanzitutto a danno della stessa attività ittica. Non è possibile incrementare il livello di sforzo di pesca oltre un certo limite e

forzare gli equilibri che caratterizzano ogni specie. E' illogico oltrepassare quella dimensione minima critica al di sotto della quale soltanto a determinate condizioni lo stock è in grado di rigenerarsi. Una volta superata la "porzione della curva della produzione sostenibile" nei vari modelli economici di utilizzazione della pesca, a causa delle differenze tra i tassi di variazione della cattura e della crescita, il livello di sforzo deve essere ridotto in misura molto forte per poter riportare il sistema in equilibrio.

Quindi, le esigenze ambientali giustificano interventi regolatori degli Stati nella gestione delle risorse ed il passaggio dal libero accesso alle acque marine ad un sistema disciplinato dalle autorità competenti, finalizzato a preservare gli ecosistemi anche a tutela della sopravvivenza delle stesse imprese di pesca. Nascono le regole del "territorio" della pesca, il mare.

3.- Le regole comunitarie: i pescatori come "custodi" dell'ambiente marino a cui è proibito custodire le tradizioni alimentari

Partendo da queste considerazioni, deve evidenziarsi un particolare aspetto della pesca: il nuovo ruolo assunto dall'imprenditore agricolo nel territorio rurale, sottolineato già dalla dottrina⁵, potrebbe estendersi all'imprenditore ittico nel "territorio" marino e costiero. Tra pesca ed ambiente esiste una specifica relazione di tipo interattivo, caratterizzata da una forte interdipendenza: essendo gli imprenditori ittici i maggiori fruitori delle acque, devono gestire la propria attività preservando per le generazioni future gli habitat acquatici e sono in grado di effettuare agevolmente attività diverse collegate alla pesca, quali la pulizia dei fondali o dei litoranei, ripopolamento dei territori costieri e acquatici.

Tali considerazioni, oggi, possono ritenersi fondamentali anche alla luce del diritto comunitario. La politica comunitaria della pesca (PCP), da un lato dispone un gruppo di strumenti che non impediscono direttamente il libero accesso alle risorse. Tra questi vi sono il fermo pesca, che riduce lo sforzo di pesca per stock, le misure tecniche che prevedono le aree in cui è possibile svolgere l'attività ittica o le dimensioni minime dei pesci o le limitazioni alle reti, ed, infine, i TAC, ossia le quote massime di pesce catturabile, che assumono rilevanza per la loro analogia con le quote di produzione in agricoltura. Altri, invece, impediscono l'accesso alle risorse, e tra questi il più importante è senza dubbio l'autorizzazione alla pesca.

Soprattutto, importa evidenziare la nascita in seno alla PCP di un "ramo" territoriale di gestione delle risorse, che in un qualche modo può richiamare l'importanza dello

(⁵) Per tutti, Galloni, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 1993, 5 ss.

sviluppo rurale per il settore primario. Appare emergere l'idea di un mare considerato di per sé oggetto di regole; mare collegato alla attività di pesca *locale* e *tradizionale* di quel "territorio. Difatti, il reg. n. 2371/2002 (quadro giuridico di riferimento della PCP) autorizza gli Stati membri a consentire entro le 12 miglia, ossia nel mare soggetto alla propria sovranità, lo svolgimento di attività ittica solo «a quelle navi che pescano tradizionalmente in tali acque e provengono da porti situati sulla costa adiacente». In altre parole, le acque territoriali nazionali sono "territorio esclusivo" dei pescherecci delle popolazioni costiere dello Stato membro: è il locale, cioè il radicamento territoriale dell'attività ittica a garantire la tutela di interessi collettivi (la salvaguardia delle coste e delle tradizioni della popolazione costiera), così come la cura di un ciclo biologico vegetale o animale, ossia la coltivazione, l'allevamento e la silvicoltura, se esercitate correttamente, permettono di conservare il territorio e di tutelare le caratteristiche del paesaggio e le tradizioni della popolazione rurale.

Non è ancora possibile affermare che nella tutela e gestione dell'ambiente marino e del territorio costiero la pesca sia diventata protagonista. Siamo lontani dal poter affermare, come avvenuto per l'agricoltura, che l'impresa ittica abbia assunto non più (o non solo) il ruolo di produttrice di beni, bensì di "fulcro" di un modello di sviluppo endogeno e flessibile del territorio⁶. Tuttavia, cominciano a delinearsi processi giuridici che portano la pesca al centro delle politiche di salvaguardia e di sviluppo degli ecosistemi acquatici.

Anche se la pesca non può considerarsi multifunzionale⁷, è possibile (anzi, va incentivato) che l'imprenditore ittico eserciti attività *diverse* collegate alla pesca (ad esempio, pulizia dei fondali o dei litoranei e, soprattutto, il pescaturimo e l'ittiturismo), proprio per l'importanza sociale (ambientale), economica e di opportunità occupazionali, che rivestono siffatte ulteriori attività. Si tratta della cosiddetta pluriattività dell'imprenditore ittico, peraltro comune anche all'imprenditore agricolo.

Proprio in tale direzione sembrano porsi alcuni segnali positivi che si rinvengono nella disciplina dei fondi strutturali della pesca. In essa si inquadra sempre con maggiore insistenza lo sviluppo degli ecosistemi acquatici e delle coste nell'ambito del sostegno all'attività ittica.

⁽⁶⁾ L'impresa agricola di servizi (soprattutto nel settore ambientale) è tema complesso che richiederebbe una riflessione approfondita ed analitica. In questa sede è solo possibile richiamare: Francario, *L'impresa agricola di servizi*, Napoli, 1988. e Adornato; *L'impresa forestale cit.*, Milano, 1996, in particolare il cap. V. Inoltre, ci permettiamo di segnalare, per la dottrina e la giurisprudenza citata, Bruno, *La gestione «negoziata» dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2003, p. 612.

⁽⁷⁾ Sulla multifunzionalità, Albinetti, *Ruralità come regola di diritto per uno sviluppo sostenibile*, in *Agricoltura e diritto. Scritti in onore di Emilio Romagnoli*, Milano, 2000, 440.

Il regolamento del Consiglio 1198/2006 sul fondo strutturale di finanziamento della PCP (fondo europeo della pesca-FEP), che ha sostituito il precedente SFOP, prevede (all'art. 43) che siano finanziate attività finalizzate a: i) ristrutturare e riorientare le attività economiche, in particolare promuovendo il turismo ecologico, senza determinare però un aumento dello sforzo di pesca; ii) diversificare le attività mediante la promozione della pluriattività per le persone impegnate nel settore della pesca, mediante la creazione di posti di lavoro aggiuntivi o alternativi all'esterno del settore; iii) proteggere l'ambiente marino, lacustre e costiero per mantenerne l'attrattiva, rivitalizzare e sviluppare le località e i paesi costieri e proteggere e valorizzare il patrimonio architettonico e naturale. E *«i beneficiari degli interventi ...devono essere persone operanti nel settore della pesca o con una professione che dipende da tale settore»*.

Tuttavia, paradossalmente, le due "missioni" della pesca sono in contrasto e per rendersene conto è sufficiente considerare il regolamento che disciplina la pesca nel Mediterraneo (il 1697/2006, poi applicato con vari provvedimenti della Commissione) che obbliga (peraltro a partire dal giugno di quest'anno) ad utilizzare una maglia di pesca talmente larga che sarà impossibile (se non in maniera illegale) pescare molte specie ittiche comuni della nostra tradizione culinaria: seppie, telline, vongole, calamaretti, bianchetti, rossetti ecc.), salvo ovviamente che non siano disposte deroghe specifiche (cosa possibile, anzi probabile, visto che il meccanismo delle deroghe è assai frequente nel settore ittico ed è spesso utilizzato dal governo italiano).

4.- Conclusioni

La pesca, dunque, è centrale rispetto a interessi fondamentali della collettività: sicurezza degli alimenti e tutela della salute (nel senso che il prodotto ittico garantisce determinate sostanze di qualità alla dieta dei consumatori); tutela dell'ambiente e degli ecosistemi marini (attraverso i servizi ambientali che possono essere esercitati dagli imprenditori ittici); sviluppo economico e sociale sostenibile delle aree costiere, attraverso attività compatibili con la natura e le caratteristiche delle nostre coste.

Si evidenziano alcune questioni: come precisato, il regolamento mediterraneo provoca una disparità dei vincoli ecologici tra imprese europee ed extraeuropee, che nel mare libero non subiscono i limiti del diritto europeo varie tipologie di pesca. E' in atto una distorsione della concorrenza, che oltre a danneggiare i produttori locali (perlopiù "piccoli" pescatori) limita fortemente la qualità (quantomeno la varietà) dell'"alimento pesce" sul mercato, indirizzando i gusti dei consumatori verso alimenti da pescato che nulla hanno a che fare con le nostre coste e tradizioni culinarie legate a tali territori. Sarebbe auspicabile quindi una

accelerazione per rendere pienamente operativa la Commissione Generale della Pesca nel Mediterraneo (CGPM)⁸: questa sede sembrerebbe essere la migliore per poter gestire (attraverso gli strumenti della cooperazione) un mare che sotto il profilo geografico (e di conservazione degli habitat) appare come una sorta di grande lago. Arginando così il sovrasfruttamento dell'alto mare da parte delle flotte pescherecce di Stati non rivieraschi e evitando distorsioni della concorrenza che attualmente penalizzano fortemente gli operatori comunitari rispetto quelli extracomunitari

In secondo luogo, lo sviluppo della multifunzionalità dell'imprenditore ittico: al riguardo è particolarmente originale il riferimento ad attività quali il pescaturismo e l'ittiturismo che possono fare da volano per gli interventi sul territorio e attuare l'integrazione e la diversificazione nella filiera. Ma, anche qui, tali attività sono inutili se poi si proibisce in modo rigido (senza ricercare uno sviluppo sostenibile della produzione) la pesca tradizionale e locale.

Infine, il riposizionamento delle imprese ittiche dovrebbe essere agevolato da una corretta impostazione della attività legislativa (e conseguentemente dell'azione amministrativa). Non a caso non è stato ancora abrogato un decreto ministeriale del 1999 come riferimento regolamentare del pescaturismo; il paradosso è che il pescaturismo come attività ittica "connessa", ossia come attività complementare alla pesca che può essere esercitata solo da imprenditori ittici nasce solo nel 2001, prima era considerata attività collegata al battello, che chiunque poteva svolgere se armatore, quindi commerciale (con tutte le conseguenze concettuali e operative che conseguono).

L'art. 28 della recentissima Legge comunitaria del 2009 (legge 4 giugno 2010 n. 96) potrebbe essere una occasione, forse, unica: si delega il governo ad adottare *«uno o più decreti legislativi per il riassetto, il riordino, il coordinamento e l'integrazione della normativa nazionale in materia di pesca e acquacoltura, mediante la compilazione di un unico testo normativo»*. Tuttavia, non sono convincenti i principi ed i criteri che il governo deve seguire: non è considerato il ruolo dell'imprenditore ittico come produttore di alimenti, quando invece vi è una eccessiva enfasi al suo ruolo ambientale, così rischiando di svuotarne di contenuto la figura sotto il profilo imprenditoriale. Tant'è: potrà essere comunque il legislatore delegato a ricercare un difficile ma necessario equilibrio tra le due (ormai riconosciute dal legislatore europeo) fondamentali funzioni della pesca per la collettività.

⁸ Sulla GCPM ci permettiamo di rinviare a Bruno, *L'impresa ittica cit.*