

2. - INDIVIDUAZIONE DELLA STRATEGIA DI SVILUPPO, DEGLI ASSI PRIORITARI DI INTERVENTO E DEGLI OBIETTIVI SPECIFICI

2.1 - Definizione della strategia e degli obiettivi globali e specifici e quadro di riferimento della strategia nazionale

La legge 41/82, modificata con Legge n.165 del 10/2/1992, intende garantire lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare attraverso uno sviluppo equilibrato della pesca marittima. Tale obiettivo deve essere perseguito mediante la predisposizione di un documento di programmazione, di durata triennale, da parte del Comitato nazionale per la conservazione e la gestione delle risorse biologiche del mare, di cui all'art.3 della stessa legge 41/82. Il Piano è approvato dal CIPE.

Il Ministro per le Politiche Agricole e Forestali adotta con proprio decreto tale documento di Piano, tenuto conto dei programmi statali e regionali, anche in materie connesse, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali.

In data 29/12/1999 il Comitato nazionale per la Conservazione e la gestione delle risorse biologiche del mare ha licenziato il documento triennale di Piano che, come previsto dalla legge è articolato in tre parti distinte.

Prima di procedere alla analisi dei punti qualificanti del Piano in funzione della articolazione prevista dalla legge, si propone una sintesi del quadro di riferimento che ha informato la costruzione del documento di programmazione e le sue scelte a carattere strategico e finanziario:

Lo sfruttamento delle risorse biologiche deve essere attuato in modo sostenibile, tale da garantirne la disponibilità alle future generazioni.

Lo stato delle risorse non consente di aumentare lo sforzo di pesca, al contrario è necessario attuare strategie di riposo biologico, o di riduzione dei mezzi impiegati nella cattura, anche se possono esistere casi non del tutto riconducibili ai principi sopra esposti. Questo porta ad una regolazione della attività di pesca che richiede interventi armonizzati tra conservazione naturale e difesa delle attività economiche e dell'occupazione. Questo aspetto non regolato porta anche ad aspri conflitti tra le parti, e non necessariamente alla conservazione delle risorse

La biodiversità assume valore intrinseco, così come le sue componenti a livello ecologico, genetico, sociale, economico, scientifico, educativo, culturale, ricreativo, ed estetico. Non sono più le sole specie di interesse economico oggetto esclusivo di valorizzazione, gli Stati sono impegnati nella conservazione della biodiversità negli spazi di propria sovranità. Dunque gli Stati, e le loro articolazioni territoriali amministrative, dovranno assumere la responsabilità della salvaguardia degli interi ecosistemi.

La politica di decentramento porterà le Regioni ad essere attori importanti del cambiamento, poiché più vicine alle realtà locali per tutti quegli interventi che non investono le competenze dello Stato in materia di risorse marine.

La crescita delle organizzazioni di categoria ha portato gli operatori della pesca a giocare un ruolo attivo, con una crescente partecipazione e capacità propositiva per modelli di uso innovativo delle risorse e con l'arricchimento di servizi nell'ambito del sistema pesca. Lo sviluppo di attività come il pesca-turismo, la partecipazione alla politica attiva per le aree marine protette ne è un esempio.

La ricerca scientifica ed economica finalizzata alla pesca ed alla acquacoltura ha assunto un crescente carattere interdisciplinare, acquisendo capacità di analisi di sistemi complessi.

Il mondo ambientalistico, pur perseguendo la politica di denuncia e di allarme sullo stato di alcune risorse a rischio, pur denunciando le pesche illegali, sta assumendo posizioni più attente alle problematiche sociali ed economiche connesse con l'uso delle risorse rinnovabili.

Il Governo inaugurando una fase di programmazione basata sulla concertazione tra le parti, con un forte impegno della pubblica amministrazione a ridurre gli effetti della centralizzazione, ha avviato un processo che apre prospettive per le opportunità competitive necessarie per lo sviluppo di una pesca sostenibile. L'arricchimento del quadro normativo, con strumenti a supporto di servizi generati nel mondo della pesca, come il pesca-turismo, possono avviare processi economici basati sull'uso che non consuma le risorse marine viventi.

Cresce, anche all'esterno del sistema pesca, la percezione del ruolo dell'inquinamento e dello stato di degrado complessivo delle coste sulla "salute" delle risorse biologiche viventi. L'attenzione non è più focalizzata esclusivamente sugli impatti della pesca, che comunque vanno minimizzati.

Lo sviluppo della acquacoltura, che risulta essere uno dei sub-settori a più rapida crescita, dopo una fase di aspettative positive sta evidenziando i suoi limiti, sia di mercato che ambientali. Nessuno mette in dubbio il ruolo strategico delle produzioni da allevamento di organismi acquatici, ma la necessità di promuovere modelli di acquacoltura responsabile, nelle logiche dello sviluppo sostenibile, risultano prioritarie per restituire competitività, sia attraverso una migliore immagine, sia grazie a politiche di certificazione ed integrazione della acquacoltura nelle politiche territoriali finalizzate alla gestione della fascia costiera ed ai contesti rurali.

Il conforto dalla elaborazione internazionale del Codice di Condotta FAO 95, pur nell'ambito della applicazione volontaria da parte degli Stati, i contenuti della politica europea della pesca, i contenuti della Agenda 2000 con riferimento ai ruoli ambientali in agricoltura, ed alcuni passaggi sul ruolo dello sviluppo rurale, mutuabili nei contenuti al mondo della piccola pesca, sono tutti acceleratori della centralità di logiche di uso sostenibile per una politica attiva e non marginale della pesca. Questa nelle logiche di mercato correnti risulta fortemente dipendente dal sistema di aiuti, se condizionata da politiche restrittive sull'esercizio della cattura.

Nel complesso, il Piano risulta fortemente convergente con la strategia adottata in sede di Politica Comune della Pesca. Infatti, ha preso in considerazione lo stato degli stock ittici e della flotta, anche alla luce degli impegni assunti in sede comunitaria ed internazionale. In particolare, a partire dallo stato di sofferenza di alcuni dei principali stock ittici presenti nelle acque del Mediterraneo, sono state presi in considerazione gli obblighi derivanti dalla Politica Comune della Pesca quanto agli obiettivi di consistenza della flotta al 31/12/2001 ed è stato analizzato lo stato di efficienza del naviglio impegnato nelle attività di pesca. Di fatto, anche a causa del blocco degli incentivi comunitari in materia di rinnovo della flotta, si è registrato un ulteriore peggioramento del processo di insenilimento della flotta e relativa perdita di efficienza del capitale investito nell'attività di sfruttamento delle risorse biologiche del mare.

Tuttavia, anche alla luce della contestuale approvazione del Regolamento comunitario SFOP, si ritiene che tale vincolo al rinnovo della flotta possa essere rimosso all'avvenuto soddisfacimento degli obiettivi previsti dal POP, ed il processo di rinnovamento della flotta possa riprendere nel prossimo triennio, seppure nell'ambito di una strategia diretta a garantire il rinnovo delle risorse biologiche e la sostenibilità dello sfruttamento da parte dell'armamento italiano.

Per quel che concerne l'acquacoltura il Piano triennale ha registrato il forte aumento della capacità produttiva impresso dall'imprenditoria e dalla cooperazione italiana ed il più elevato contributo da questi offerto al soddisfacimento del vincolo alimentare interno. Tuttavia, è stato anche registrato il progressivo peggioramento delle ragioni di scambio con le produzioni di origine non nazionale e la perdita di competitività delle produzioni interne. In tal senso, il Piano prevede l'avvio di una strategia diretta a valorizzare le produzioni interne anche mediante l'applicazione di procedure di certificazione ambientale, sanitarie ed igieniche. Un riferimento importante in questo senso è fornito dalla applicazione del Codice di Condotta della FAO per un'acquacoltura responsabile.

Una seconda parte del Piano riguarda le strutture a terra collegate all'esercizio della pesca marittima, con particolare riguardo allo sviluppo della cooperazione fra pescatori, dell'associazionismo tra gli armatori, dell'adeguamento e modernizzazione dei mercati ittici all'ingrosso, delle reti distributive, degli impianti di conservazione, lavorazione e trasformazione dei prodotti della pesca. Il Piano ha registrato lo stato dell'arte del comparto ed ha analizzato l'evoluzione della produzione e della commercializzazione dei prodotti ittici in Italia. Di fatto, la consistenza della capacità produttiva delle aziende di lavorazione e trasformazione ha subito un forte incremento nel corso degli anni precedenti che ha interessato tutte le aree del Paese. La stessa struttura dei mercati ittici all'ingrosso ha subito una positiva evoluzione anche grazie ai contributi comunitari e mantiene la sua priorità nell'ambito della strategia nazionale di settore.

In conclusione non può aversi che conferma del fatto che la normativa nazionale tende ad integrare quella comunitaria e con essa sviluppare il massimo delle possibili sinergie.

2.1.1 - Definizione delle linee strategiche generali

La definizione degli ambiti di intervento

Per quanto attiene le competenze istituzionali, l'Art. 1 del D. lgs. 1997 n. 143 attribuisce alle regioni "tutte le funzioni ed i compiti svolti dal Ministero e relativi alle materie di agricoltura, pesca, agriturismo, caccia, sviluppo rurale, alimentazione". Viene quindi riconosciuto al Ministero per le Politiche Agricole (MiPA) il ruolo di elaborazione, indirizzo e coordinamento delle linee di politica settoriale, in coerenza con quella comunitaria e d'intesa con le regioni. Le funzioni di attuazione degli interventi strutturali sono delegate, perciò secondo la normativa attualmente vigente, a livello regionale.

Alla luce delle peculiarità legate al settore della pesca e dell'allevamento ittico ed in considerazione delle indicazioni fornite in sede di Conferenza Stato-Regioni in materia di ripartizione delle risorse finanziarie e delle competenze, sono rimaste nella competenza dell'amministrazione centrale le misure relative alla tutela delle risorse biologiche (adeguamento dello sforzo di pesca), rinnovo ed ammodernamento della flotta, assistenza tecnica. Tuttavia, nell'ambito degli sforzi diretti a massimizzare i risultati dell'azione attivata mediante i fondi strutturali, sarà stipulata una intesa istituzionale nell'ambito della quale, nella salvaguardia delle rispettive competenze, si procederà all'attuazione dei POR e del PON, in un contesto di forte coordinamento fra le diverse amministrazioni, su base bilaterale e secondo gli interessi di ciascuna regione. Allo stesso fine va precisato che in sede di elaborazione dei complementi di programmazione, e sempre nell'ambito delle intese che verranno sottoscritte, si provvederà alla regionalizzazione delle risorse del PON Pesca, in applicazione di specifici criteri condivisi con le regioni obiettivo 1, nel rispetto dei vincoli stabiliti dai POP. In ogni caso, in sede di attuazione la regionalizzazione delle risorse sarà subordinata al conseguimento dell'obiettivo prioritario del PON Pesca, ovvero il rispetto degli obiettivi annuali globali e per segmento dei POP. L'esatta ripartizione delle risorse secondo i criteri

di regionalizzazione sarà conseguita nella misura del possibile, e in ogni caso con riferimento all'intero periodo di programmazione.

Per le ragioni ora esposte, i successivi paragrafi terranno in conto la distinzione fra interventi di carattere regionale e nazionale, rimandando alla attuazione degli accordi di programma da definire nell'ambito delle intese istituzionali la definizione delle procedure necessarie a garantire l'effettiva azione di individuazione, istruttoria e scelta delle iniziative da realizzare.

Sulla base di tale premessa potrà essere correttamente compresa l'impostazione del Programma Operativo, sia per quel che riguarda le linee strategiche che la coerenza delle misure con l'Obiettivo Specifico¹, in stretto rapporto con le competenze spettanti attualmente all'amministrazione centrale.

Di fatto, il programma non può che fare riferimento all'obiettivo specifico ora individuato, sia per l'importante valenza da esso assunto in termini di ulteriore sostegno al processo di modernizzazione del settore che è da tempo in atto nel Paese, sia anche in riferimento agli aspetti sociali ed economici da un lato e biologici dall'altro. Mentre i primi ancora richiedono un impegno in termini di consolidamento della struttura produttiva, i secondi assumono un'importanza per alcuni versi ancora più rilevante in quanto attengono alle esigenze di riequilibrio ambientale fra sforzo di pesca e stock disponibili, in un contesto di salvaguardia degli interessi intergenerazionali. Infatti, l'azione dello Stato, in questo ambito, sarà diretta al conseguimento dell'obiettivo ora richiamato attraverso l'utilizzazione di indicatori bio economici in grado di consentire l'individuazione delle priorità secondo un modello di equilibrio fra sforzo di pesca e sfruttamento degli stock. Il monitoraggio del settore, assicurato attraverso l'attività di assistenza tecnica, consente, infatti, di individuare le priorità di azione relativamente alle problematiche emergenti in ciascuna area di pesca del Paese. In questo caso saranno utilizzati i parametri relativi all'evoluzione delle CPUE, delle relazioni fra attività e capacità di pesca per singolo sistema di pesca e per singola area di pesca.

La disponibilità di un'intera batteria di indicatori e parametri in grado di descrivere lo stato del settore sotto l'aspetto economico e sociale, oltre alla possibilità di inferire sullo stato delle risorse biologiche rappresenta una garanzia quanto al soddisfacimento dei vincoli tecnici, economici e di equità intergenerazionale. Alla luce delle precedenti considerazioni è del tutto evidente che l'azione in favore dell'adeguamento e rinnovo dello sforzo di pesca in Italia, i cui particolari saranno definiti in sede di stesura dei complementi di programmazione, rispetteranno il disposto di cui all'art.3, par.3 del Reg. n. 2792/99 e le misure adottate non potranno certamente mettere in pericolo l'equilibrio durevole delle risorse alieutiche.

Motivi che giustificano la necessità dell'intervento pubblico

Flotta

Il basso livello degli investimenti e la ridotta capitalizzazione delle imprese da pesca rendono necessario l'intervento pubblico a sostegno del settore. Infatti, da un lato le continue restrizioni introdotte per la riduzione dello sforzo di pesca che vanno ad impattare violentemente con i redditi degli operatori, e che implicano una continua modifica e rinnovo delle attrezzature e delle stesse imbarcazioni, dall'altro il processo di invecchiamento della stessa flotta che riduce in modo

¹ "Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile, valorizzando in particolare la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza). Prevenire i danno derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche, Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca"

consistente i profitti a causa dei maggiori costi di produzione, dimostrano da soli l'importanza degli aiuti pubblici. Inoltre, è un fatto altrettanto noto che i tassi di redditività risultano apparentemente accettabili, a causa della modesta quantità di capitale necessario ad avviare la produzione in rapporto al valore della produzione stessa; gli indici di redditività delle imprese di pesca si giustificano solo in considerazione dell'artigianalità dell'attività, che comporta una situazione nella quale la remunerazione del capitale si confonde con il reddito prodotto attraverso il lavoro dell'armatore a bordo

L'aumento dei costi e in particolare di quelli del carburante rende ancora più difficile da parte degli armatori finanziare opere di modernizzazione capaci di migliorare contemporaneamente sia la redditività della loro attività che la sicurezza a bordo. Anche quest'ultimo aspetto va debitamente tenuto in considerazione qualora si consideri la possibilità che i fondi stanziati possano essere utilizzati anche a favore dei lavoratori imbarcati attraverso l'adeguamento delle imbarcazioni alle recenti normative sulla sicurezza del lavoro a bordo.

Protezione e sviluppo delle risorse acquatiche

Gli investimenti volti alla protezione e allo sviluppo delle risorse acquatiche oltre a tutelare lo stato delle risorse acquatiche, permettono di migliorare le condizioni di operatività a lungo termine degli operatori del settore. Gli investimenti volti alle attrezzature fisse o mobili possono trovare possibilità di attuazione soltanto facendo ricorso all'intervento pubblico; inoltre, tali azioni permettendo il soddisfacimento di un interesse collettivo e il perseguimento dell'obiettivo di uno sviluppo sostenibile, per una duratura attività economica di pesca, rientrano nei compiti propri delle politiche di conservazione e tutela delle risorse.

Acquacoltura

Il comparto dell'acquacoltura sta attraversando una fase di profonde trasformazioni che investono la fase della produzione così come quella della commercializzazione del prodotto. Le innovazioni tecnologiche, da un lato, e la sempre maggiore concorrenza del prodotto allevato proveniente dall'estero, dall'altro, impongono un processo di crescita e di globalizzazione che non tutte le imprese sono in grado autonomamente di affrontare.

L'intervento pubblico risulta oltremodo giustificato qualora si consideri, da un lato, il costo sociale imposto dal notevole flusso di importazione di prodotti ittici e dall'altro la necessità di far fronte ad un fabbisogno alimentare soltanto in minima parte soddisfatto dalla produzione attuale.

L'acquacoltura per la natura delle risorse naturali che utilizza, sia intese come risorse idriche derivate da ecosistemi marini e costieri, sia per quanto concerne le risorse genetiche delle popolazioni naturali in parte oggetto di allevamento, richiede particolare attenzione da parte delle amministrazioni pubbliche sia a livello centrale che a livello regionale.

Attualmente l'intensificazione delle produzioni ha generato, come per altre forme di zootecnia intensiva, esternalità negative che possono incidere sulla qualità degli ecosistemi. Dunque da un lato l'acquacoltura deve fronteggiare investimenti per nuove tecnologie per contenere migliorare la produttività e comprimere i costi e dall'altro deve dar luogo a nuovi investimenti per limitare gli impatti ambientali.

Va, infine, sottolineato l'impatto conseguente al recepimento di nuove normative in materia sanitaria che inasprirà le attuali difficoltà gestionali delle aziende del comparto in quanto si renderà necessario adeguare gli impianti alle nuove norme senza che ciò apporti alcun incremento produttivo; le norme sanitarie di adeguamento agli standard europei costringeranno le aziende ad effettuare investimenti senza alcun ritorno economico.

In Italia, inoltre, vi sono soprattutto nelle zone interne ma anche in numerosi ambienti lagunari, piccoli impianti di allevamento la cui sopravvivenza è ancor più legata alla possibilità di ricorrere ad aiuti pubblici per gli interventi strutturali necessari alla prosecuzione dell'attività; si tratta per lo più di piccoli allevamenti di specie d'acqua dolce che rivestono un ruolo importante a livello locale soprattutto in termini occupazionali.

Attrezzature dei porti di pesca

Le esigenze di modernizzazione dell'intera filiera pesca trovano nella misura relativa al miglioramento delle attrezzature portuali un importante riferimento; in tal senso azioni volte ad aumentare la dotazione di servizi ed infrastrutture a servizio della pesca quali le opere di adattamento dei moli di attracco e le opere di prima commercializzazione e deposito delle catture oltre a favorire e migliorare le operazioni svolte a terra può permettere anche il miglioramento delle condizioni sanitarie del prodotto sbarcato e delle operazioni di sbarco. Tali azioni non possono essere demandata esclusivamente all'iniziativa privata in considerazione degli elevati investimenti necessari per la realizzazione di grandi infrastrutture.

Inoltre, la frammentarietà dei punti di sbarco e la bassa concentrazione della flotta rendono ancora più difficile la possibilità che una organizzazione privata possa realizzare o migliorare, da sola, infrastrutture a terra; ancora una volta le caratteristiche tipiche della struttura produttiva italiana sono alla base della giustificazione dell'intervento finanziario pubblico; con l'esclusione di poche aree, infatti, il numero di operatori attivi in ciascun porto e il reddito da essi prodotto è talmente basso da rendere praticamente impossibile da parte loro interventi infrastrutturali sulle attrezzature di terra

Trasformazione e commercializzazione

Per quanto riguarda la commercializzazione di prodotti ittici freschi va notato come le unità risultino distribuite in maniera molto capillare su tutto il territorio nazionale e, in particolare, lungo le aree costiere in prossimità dei punti di produzione. Dal punto di vista strutturale emerge, però, una situazione di parziale abbandono delle strutture pubbliche adibite alla commercializzazione del pescato; molti mercati ittici non sono in grado di assicurare un servizio sufficientemente valido sotto il profilo dell'efficienza funzionale e della dotazione di attrezzature. La carenza più grave è costituita dall'insufficienza di attrezzature atte a garantire il controllo igienico-sanitario dei prodotti ittici. Alcuni mercati, infatti, non sono, allo stato attuale, in grado di assicurare in tempi ragionevoli i controlli sanitari e le attività di sorveglianza sulla corretta esecuzione delle attività di scambio al loro interno. Dunque, anche per la commercializzazione si rinvengono gli stessi problemi evidenziati per le differenti componenti della filiera pesca e rappresentati da ritardi nei processi di modernizzazione e scarsa efficienza operativa. Del resto anche qui la gestione è delegata a cooperative di pescatori oppure ai comuni che non dispongono della disponibilità finanziaria necessaria per le opere di manutenzione straordinarie. Inoltre, sulla base delle richieste di finanziamento pervenute negli anni precedenti all'Amministrazione centrale, le richieste di

ammodernamento da parte delle aziende esistenti sono state sempre alte a conferma della necessità avvertita dagli operatori di migliorare le strutture dedite alla distribuzione del pescato.

Per quanto riguarda la trasformazione, in Italia, le imprese dedite a tale attività sono, nella maggior parte dei casi a conduzione familiare; per cui, sebbene sia avvertita dagli operatori la necessità di adottare misure che permettano un maggiore grado di innovazione e competitività, sono rari i casi in cui autonomamente le aziende si auto finanziano per migliorare la loro posizione di mercato.

Inoltre, è sempre più avvertita la necessità di migliorare le integrazioni di filiera e una maggiore verticalizzazione della produzione; tale attività può essere ovviamente condotta soltanto grazie ad un mirato intervento pubblico pronto a finanziare con priorità progetti mirati a una maggiore integrazione tra produzione, distribuzione e trasformazione.

Pesca in acque interne

Per la pesca nelle acque interne possono essere addotte le stesse giustificazioni offerte per la flotta da pesca marittima, in quanto anche in questo caso, bassa redditività, dimensioni medie modeste delle imprese di pesca, elevata frammentarietà della produzione sono gli elementi caratterizzanti il settore.

Piccola pesca costiera

Gli interventi saranno mirati al soddisfacimento delle esigenze locali, in particolare in quelle aree in cui la dipendenza dalla pesca è maggiore e nelle quali situazioni di modesta rilevanza in termini assoluti, possono essere di grande importanza soprattutto in termini occupazionali; sebbene la varietà degli interventi è elevata (le azioni comprese in questa misura includono l'avvio di piccole attività integrative, di sostituzioni di parti dell'apparato, di acquisto di attrezzature, possibilmente a maggiore valenza ambientale, ecc.) e fortemente dipendente dalle aree in cui si interverrà, comune è l'obiettivo che si intende perseguire e rappresentato essenzialmente dal mantenimento di attività economiche singolarmente modeste ma nel complesso molto rilevanti. Gli aiuti pubblici intervengono, dunque, in un settore caratterizzato da imprese familiari, rendimenti modesti ed elevata esposizione a variabili esogene all'attività svolta (normative, condizioni climatiche, stato delle risorse).

Misure socio-economiche e arresto temporaneo dell'attività di pesca

In questo caso l'intervento pubblico è l'unico possibile in quanto scopo della misura è quello di integrare il reddito degli operatori nei casi di forte crisi produttiva o ambientale, tale da giustificare l'adozione di uno specifico programma di riconversione.

Si ricorda che la misura dell'arresto temporaneo dell'attività di pesca va applicata esclusivamente nei casi di natura eccezionale previsti espressamente all'articolo 16 del Reg. Comunitario n.2792/1999.

Promozione

L'andamento dei consumi di prodotti ittici freschi e trasformati impone un crescente ricorso alle importazioni caratterizzate in generale da prezzi inferiori a quelli correnti per il prodotto pescato localmente. Inoltre, la diffusione di strumenti in grado di migliorare la conoscenza dei prodotti nazionali e comunitari tramite l'utilizzo di marche commerciali, oppure la diffusione di tecniche di controllo della qualità basate sull'eco-etichettamento rendono possibile migliorare il valore aggiunto del pesce locale sia esso fresco, allevato o trasformato. Tali attività sebbene praticamente perseguibili si rendono praticabili soltanto grazie al ricorso a cospicui finanziamenti e interventi pubblici.

Azioni realizzate dagli operatori del settore, misure innovanti, assistenza tecnica

Inoltre, al fine di proseguire nel processo di ammodernamento del settore e di incrementare l'efficienza tecnica delle strutture produttive coinvolte nella filiera pesca, è indispensabile l'intervento pubblico anche al sostegno di tutte quelle azioni promosse dagli operatori del settore e volte alla promozione e al controllo dei flussi produttivi e commerciali. Queste in assenza di intervento finanziario non avrebbero alcuna possibilità di essere realizzate con gravissime ripercussioni sullo stesso processo di modernizzazione.

Le linee strategiche

L'analisi SWOT, associata al funzionamento delle diverse componenti dell'asse principale, cioè pesca ed acquacoltura, si presta ad una lettura complessa a causa di alcune specificità che ne definiscono le differenze in rapporto ad altri settori produttivi ed in cui alcuni dei punti di forza sono allo stesso tempo fattori di debolezza. Ad esempio, la multispecificità delle risorse biologiche da un lato rappresenta un fattore di debolezza per la evidente maggiore complessità gestionale ad essa associata, ma dall'altro rappresenta un importante fattore di forza per la struttura produttiva in quanto determina una forte capacità di adattamento a situazioni mutevoli.

I segmenti che compongono il settore sono stati oggetto di analisi SWOT: gestione delle risorse, attività di sfruttamento, di trasformazione, di commercializzazione, l'acquacoltura.

In sintesi, le principali categorie di punti di forza che l'analisi ha messo in luce vanno ricercate:

- nel manifestarsi di un crescente interesse da parte dei produttori in favore di un'integrazione verticale delle attività che, a partire dal momento produttivo, investe quello commerciale e della trasformazione artigianale ed industriale;
- nel manifestarsi di nuove opportunità produttive ed occupazionali nell'ambito di un processo di esternalizzazione delle attività, che trova nel soddisfacimento delle esigenze di modernizzazione una spinta ad operare cambiamenti strutturali imprevedibili fino a pochi anni addietro;
- nel forte impulso offerto dalle pratiche di allevamento al soddisfacimento dei consumi interni;
- nella presenza di una ricerca di settore in grado di assistere la produzione e l'amministrazione;

Sul versante dei punti di debolezza l'analisi ha dato risultati che possono brevemente essere ricercati in:

- frammentarietà della produzione in mare e sovrasfruttamento delle risorse biologiche; come mostrato dai dati che seguono, con la sola esclusione di Puglia e Sicilia, le catture risultano poco

concentrate a conferma della polverizzazione dell'offerta che caratterizza la produzione nazionale di prodotti ittici. Il confronto tra quote di catture e quote di tsl, inoltre, conferma l'esistenza di una diversità di efficienza della flotta e di catturabilità delle risorse ittiche fra le diverse regioni. Escludendo la Puglia, si può notare come lo sforzo esercitato in termini di tonnelloaggio supera, in alcuni casi in maniera consistente, la quota della produzione attribuibile alla flotta locale.

Ripartizione delle catture e del tonnelloaggio di stazza lorda, 1998

Regioni	Catture (ton.)	Incidenza %	Tsl	Incidenza %	Differenziale tra incidenza catture e tsl
Campania	16315	6,1	11982	8,7	-2,6
Sardegna	20295	7,6	11925	8,7	-1,1
Calabria	16444	6,1	8107	5,9	0,2
Sicilia	123081	45,8	72784	52,9	-7,1
Puglia	92508	34,4	32855	23,9	10,6
Area obiettivo 1	268643	100	137652	100	

Fonte: Irepa

- invecchiamento ed obsolescenza della flotta determinata, oltre che per ragioni di natura temporale, anche dal blocco degli incentivi comunitari a causa del mancato conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Programma di Orientamento Pluriennale, nel periodo 92/96; in media la flotta iscritta nelle regioni analizzata, presenta una età che oscilla tra i 25,4 anni del naviglio sardo e siciliano e i 21 anni di quello pugliese.

Età media della flotta, 1998

Regione	Età media
Campania	23,8
Sardegna	25,4
Calabria	23,9
Sicilia	25,4
Puglia	21,0
Area obiettivo 1	24,0
Italia	24,3

Fonte: elaborazioni Irepa su dati Archivio Licenze di Pesca

- viscosità dei circuiti commerciali e presenza di componenti distorsive della concorrenza a livello commerciale;
- scarsa propensione dei consumatori all'innovazione cui fa riscontro una bassa propensione all'investimento in innovazione di prodotto con conseguente arretratezza tecnologica, deboli integrazioni di filiera e scarsa verticalizzazione dei processi produttivi;
- dipendenza dall'estero per quanto concerne l'acquisizione di buona parte della produzione da destinare al consumo finale e per la quasi totalità della materia prima da destinare all'industria di trasformazione. A fronte di una produzione interna pari a circa 760 mila tonnellate, si registra un livello di importazione pari a 670 mila tonnellate; considerati i livelli produttivi nazionali e

l'intensa attività di importazione, il grado di autoapprovvigionamento raggiunge appena il 58% del consumo apparente nazionale mentre la propensione ad importare che quantifica la dipendenza dall'estero per i consumi interni, risulta pari al 51% contro una propensione per l'export notevolmente ridotta (pari al 15% del pescato nazionale).

Produzione interna e bilancia commerciale dei prodotti ittici nel 1998

Aggregati macroeconomici		Tonnellate	Plv-mld
Totale produzione	a	765399	4386
Importazioni	b	677580	4760
Esportazioni	c	116066	633
Saldo	d	-561514	-4127
Volume di commercio	e	793.647	5393
Consumo apparente	f	1326913	8513
Indicatori (%)			
Grado di autoapprovvigionamento	a/f	57,7	51,5
Propensione a importare	b/f	51,1	55,9
Propensione a esportare	c/a	15,2	14,4
Grado di copertura commerciale	c/b	17,1	13,3

Fonte: Irepa, Icram, Istat

- insoddisfacente dotazione infrastrutturale che determina costi aggiuntivi per le imprese;
- forte competizione internazionale in generale ed, in particolare, relativamente ai prodotti di acquacoltura. I differenziali di prezzo registrati tra prodotto nazionale di allevamento e prodotto importato mostrano con evidenza i notevoli problemi che i produttori nazionali sono costretti ad affrontare per far fronte a una concorrenza che riesce ad avvantaggiarsi grazie a costi di produzione notevolmente inferiori.

Prezzi medi ponderati dei principali prodotti di acquacoltura (valori stimati per il 1998)

	Allevamento nazionale	Importazione
	£/kg	£/kg
Spigola	13.000	12.000
Orata	12.000	9.600
Anguilla	14.000	17.000

Fonte: elaborazioni Irepa su dati Ismea

Le maggiori categorie di opportunità individuate riguardano in sintesi:

- esistenza di un sistema di incentivazioni centrato sull'azione dei fondi strutturali in grado di favorire il superamento di alcune delle debolezze prima individuate; recente approvazione della nuova OMC con forti opportunità in favore delle Organizzazioni dei Produttori e introduzione di nuove regole per favorire il controllo dei flussi produttivi e commerciali da parte delle OP;
- la recente evoluzione dei canali distributivi allarga le possibilità di acquisto del pesce fresco, congelato e trasformato permettendo una maggiore diffusione dei consumi di prodotti ittici. La composizione dell'offerta per canale distributivo conferma il ruolo sempre più importante della distribuzione moderna nella commercializzazione dei prodotti ittici rispetto alla distribuzione tradizionale;
- affermazione e condivisione di un sistema di gestione delle risorse e dello sforzo di pesca centrato sull'autogestione da parte dei produttori in mare e che trova consistenza nell'introduzione dei Distretti di pesca;
- ruolo crescente delle agenzie internazionali di gestione delle risorse ittiche vagantive e migratorie e/o che insistono al largo in acque internazionali; a tal proposito va ricordato il progressivo coinvolgimento della pesca italiana nel contesto della gestione delle risorse ittiche a distribuzione e interesse sovranazionale che è scaturito nella partecipazione attiva dell'Italia all'ICCAT. Il meccanismo di ripartizione delle quote ha provocato una notevole riduzione delle possibilità di pesca della flotta italiana, dal momento che la quota assegnata costituisce solo una minima parte della potenzialità produttiva nazionale (12.000 tonnellate). Per il 1999, è stata assegnata all'Italia una quota pari a 3.436 tonnellate, mentre per il 2000 la quota spettante sarà pari a 4.950 tonnellate a cui verrà sommata una parte della quota addizionale di 2.581 tonnellate che l'ICCAT ha riconosciuto ai paesi UE come credito per le minori catture effettuate nel 1998.
- nella crescente integrazione fra le dinamiche produttive e quelle ambientali, in particolare quanto alla visione di una comune gestione delle aree marine protette e di tutela biologica; integrazione a fini occupazionali e di riconversione delle opportunità di collaborazione che vanno estendendosi fra i due settori. L'istituzione di parchi marini sta assumendo negli ultimi anni sempre maggiore rilievo; i 19 parchi marini attualmente esistenti in Italia, di cui 14 nelle regioni Sardegna, Sicilia, Puglia, Campania e Calabria mostrano la crescente rilevanza che assumono le aree marine protette nell'attuale politica di gestione delle risorse ittiche.
- crescente attenzione da parte dei consumatori alla salubrità ed igienicità degli alimenti, con conseguente maggior spazio per le produzioni certificate e di origine protetta o con riferimento alla localizzazione produttiva;
- aumento della domanda interna dei prodotti di allevamento, ancorché determinata da un ribasso delle quotazioni e diversificazione produttiva, attraverso l'aumento delle specie oggetto di allevamento.

Infine per ciò che riguarda le principali minacce l'analisi ha riscontrato:

- l'aumento di fenomeni di degrado ambientale che tende a modificare la distribuzione degli stock ittici e ne riduce la presenza nelle aree di pesca, l'incremento di fenomeni mucilluginosi che impediscono e/o riducono l'attività produttiva;
- a fronte di una costante riduzione dello sforzo di pesca si registra una contrazione ancora più consistente del profitto mediamente conseguito da una imbarcazione da pesca; nell'area esaminata, per il periodo 1996-1998, si evidenzia una perdita nei ricavi medi di circa l'11% e un calo del profitto lordo per battello del 17,3%. Tali andamenti risultano in linea con quelli registrati a livello nazionale e assumono maggiore intensità in Campania, Sardegna e Sicilia.

Sforzo di pesca e redditività media per battello

Regioni	Giorni/battello (n.)			Stazza/battello (t.)		
	1996	1998	Var. %	1996	1998	Var %
Campania	188	189	0,9	7,9	7,4	-6,7
Sardegna	148	142	-3,8	10,6	8,0	-24,6
Calabria	135	126	-6,7	8,1	6,6	-19,1
Sicilia	164	161	-1,7	18,7	15,8	-15,4
Puglia	178	175	-1,3	15,3	12,7	-17,2
Area obiettivo 1	166	162	-2,4	14,4	11,9	-17,3
Italia	163	163	0,4	14,0	11,7	-16,7

Regioni	Ricavi/battello (mln lire)			Profitto lordo/battello (mln lire)		
	1996	1998	Var %	1996	1998	Var %
Campania	78	66	-15,3	32	23	-29,2
Sardegna	154	136	-11,4	63	44	-30,0
Calabria	98	103	4,4	29	31	6,8
Sicilia	256	218	-14,9	82	61	-25,4
Puglia	228	228	0,3	75	79	6,5
Area obiettivo 1	197	176	-10,6	66	54	-17,3
Italia	184	164	-10,9	62	51	-17,5

Fonte: Irepa

- crescita delle importazioni di specie in competizione con quelle prodotte all'interno, sia in mare che in allevamento, a prezzi sempre più insostenibili da parte della produzione nazionale; trasferimento delle attività di lavorazione in Paesi a minor costo del lavoro;

Andamento della produzione e dell'import per le specie a maggior valore unitario

Specie di I qualità	Acquacoltura	Pesca marittima	Importazione
	tonnellate		
1993	5546	23068	24431
1994	5850	24198	24018
1995	6600	14206	25844
1996	6800	9179	29474
1997	7700	11874	28568
Var % 1993-1997	38,8	-48,5	16,9

Fonte: elaborazioni Irepa su dati Istat e Icram

- crescente difficoltà dell'industria conserviera ittica italiana dovuta alla carenza di materia prima e alla forte competizione di prodotti finiti provenienti da paesi terzi. In particolare, l'industria tonniere risulta totalmente dipendente dall'estero, con gravi minacce in termini di disponibilità mentre per altri prodotti si assiste a una sempre maggiore penetrazione di prodotti lavorati provenienti dall'estero e immessi nel mercato nazionale a prezzi concorrenziali.

Di conseguenza i punti di attacco a cui si rivolge la strategia riguardano:

- soddisfacimento dei requisiti di sostenibilità ambientale, in particolare di quelli definiti nell'ambito della regolamentazione comunitaria in materia di adeguamento e rinnovo della flotta; (flotta, arresto definitivo). Oltre alle misure previste dai piani comunitari di orientamento pluriennale, una serie di normative è stata adottata al fine di garantire una pesca responsabile e rispettosa delle risorse aulieutiche; in tale contesto si inserisce la decisione della Comunità Europea di bandire le reti derivanti che concretamente si traduce nella soppressione totale di un sistema di pesca particolarmente diffuso nelle regioni ricadenti nell'obiettivo 1. Si tratta di circa 680 battelli che entro il 2002 dovranno dismettere tale tipo di attività di pesca. Il processo di dismissione è in stato di avanzata attuazione tanto che al giugno del 2000 l'85% del segmento in questione ha rinunciato alla specifica autorizzazione. In altri termini, 577 battelli dei 680 iniziali hanno dismesso l'autorizzazione e di questi 103 hanno fatto richiesta di demolizione dell'imbarcazione.
- l'integrazione e la valorizzazione di circuito tra i diversi settori della filiera e quelli contigui, ambiente e turismo in particolare, sviluppando connessioni di filiera e valorizzando i collegamenti nell'ambito della più generale strategia di modernizzazione del settore; all'interno della stessa strategia si collocano le ipotesi di riconversione produttiva degli addetti espulsi dal settore nell'ambito della politica di riduzione dello sforzo di pesca; (azioni operatori, trasformazione, pesca costiera, misure socio economiche, misure innovanti)
- la valorizzazione commerciale e la certificazione della produzione interna attraverso un maggior ricorso ai servizi alla produzione; in tal modo si rende possibile un migliore posizionamento delle produzioni interne rispetto ai prodotti importati. Tali linee direttrici di sviluppo sono supportate dal finanziamento diretto ad attività tese a migliorare la commercializzazione e la produzione dei prodotti ittici; lo strumento finanziario di orientamento alla pesca relativo al periodo 1994-1999, ha stanziato per attività volte alla promozione dei prodotti ittici circa 21,5 miliardi per l'obiettivo 1; al 31/12/98 i pagamenti effettuati rientranti nella misura sono stati pari a 2,779 miliardi di lire. Anche lo strumento Iniziativa Pesca ha previsto, con l'istituzione dei Centri di Servizi, la creazione di strutture in grado di supportare gli operatori tramite l'offerta di servizi idonei a risolvere problematiche legate allo sviluppo di nuove attività; il finanziamento previsto è stato pari a 21,613 miliardi di lire.
- la qualificazione e riqualificazione del capitale umano in un'ottica di sviluppo della competitività di lungo periodo e tutela rispetto alle strategie di riconversione in atto (formazione).

La descrizione della strategia

In funzione degli obiettivi individuati dal regolamento comunitario SFOP è agevole delineare la strategia di sviluppo che sarà possibile attuare. In ogni caso, è vero che l'intera strategia non potrà

ricondersi a sommatoria di singoli interventi, ma richiede un'azione di forte coordinamento fra i soggetti che a vario titolo sono interessati dall'azione programmatica. Che si tratti di una conferma di procedure e strategia già consolidate, o che si tratti di introdurre meccanismi e strumenti di intervento innovativi, in linea con le possibilità di forte integrazione con azioni ed iniziative previste anche in altre categorie, la strategia adottata dovrà agire in una logica di:

- modernizzazione del comparto in tutte le sue articolazioni, sia a carattere infrastrutturale che di servizio,
- soddisfacimento del vincolo occupazionale in un'ottica di salvaguardia e riconversione degli addetti in difficoltà a causa dell'azione delle politiche di riduzione dello sforzo di pesca; in tale contesto dovranno trovare ulteriore impulso le strategie da tempo già avviate in tema di raccordo fra le tematiche della pesca e dell'ambiente; anche in questo contesto potranno essere sviluppate iniziative previste in altri Assi, in particolare per quel che concerne le strategie elaborate nell'ambito del Ministero dell'ambiente e quelle relative alla formazione;
- soddisfacimento del vincolo alimentare anche attraverso la definizione di una strategia diretta ad alleggerire il deficit commerciale ed in grado di utilizzare strumenti di intervento di tipo tradizionale, così come individuando nuove procedure. Nel primo caso l'aspetto prevalente va individuato nella creazione di una domanda internazionale aggiuntiva, anche attraverso iniziative di valorizzazione produttiva da spendere sui mercati esteri, nel secondo caso si tratta, al contrario, di creare le condizioni per favorire un approvvigionamento qualitativo dei prodotti della pesca a condizioni vantaggiose, e dunque si pone un problema di gestione dell'offerta estera per il soddisfacimento della domanda interna. In particolare, si tratta di ricondurre ad unità le strategie e le politiche di altre amministrazioni che a vario titolo interagiscono con le dinamiche del settore. Esempi possono essere individuati nell'azione del Ministero degli Esteri quanto agli interventi in materia di partecipazione negli organismi internazionali di gestione delle risorse biologiche e di cooperazione internazionale, del Ministero dell'Industria quanto al sistema delle incentivazioni in materie inerenti il settore dell'acquacoltura, e soprattutto trasformazione di prodotti della pesca, del Ministero della Sanità, quanto alle iniziative in materia di igiene e salubrità degli alimenti;
- soddisfacimento del vincolo ambientale, ed in particolare agendo verso il soddisfacimento dei requisiti relativi alla riduzione dello sforzo di pesca definiti in sede comunitaria ed internazionale.

Gli indirizzi strategici si declineranno secondo priorità di intervento ed andranno articolati in funzione degli obiettivi settoriali che di volta in volta verranno identificati. In particolare, occorrerà puntare:

a) *sul versante microeconomico:*

- relativamente alle misure di adeguamento e rinnovo della flotta, alla ricostituzione del capitale fisico obsoleto ed invecchiato,
- allo sviluppo delle attività realizzabili nell'ambito di strategie associative e che puntino alla integrazione verticale delle attività produttive,
- al consolidamento della crescita già registrata nei settori in grado di fornire un valido contributo alla strategia di soddisfacimento del vincolo alimentare, sia in relazione alle attività di sfruttamento che di trasformazione e commercializzazione.

b) *sul versante del contesto:*

- al miglioramento, in termini di dotazione e funzionalità, delle infrastrutture per lo svolgimento delle attività produttive, in una logica di modernizzazione complessiva del comparto;

- all'aumento della dotazione e della qualità del tessuto dei servizi alla produzione ed in particolare dei servizi alla promozione, allo sviluppo, al trasferimento dei risultati scientifici prodotti dalla ricerca ed assistenza alla produzione;
- a migliorare la qualità dell'ambiente per assicurare il mantenimento della biodiversità e la sostenibilità dello sfruttamento in favore delle generazioni future;

Al contempo, la politica di sviluppo agirà per irrobustire gli elementi di forza che già oggi si individuano nell'economia locale, in particolare:

- valorizzando le produzioni di qualità, in particolare dei prodotti freschi e delle produzioni che possono fruire di una origine protetta;
- puntando al consolidamento delle strategie in grado di sviluppare le maggiori esternalità in contesti produttivi e di servizio limitrofi a quello della pesca, turismo e ambiente in particolare.

2.1.2 - Definizione della strategia a livello di Asse e identificazione degli obiettivi specifici

Il settore della pesca fa riferimento all'Asse n.4: "Sistemi locali di sviluppo", nell'ambito del quale è inserito nel sotto-settore Agricoltura e Pesca. Nell'ambito della strategia di programmazione settoriale, l'individuazione di obiettivi specifici risulta perciò dipendente dall'esistenza di un unico asse prioritario di riferimento.

Nella definizione dell'obiettivo globale del PON pesca occorre perciò riferirsi a quello dell'Asse 4 che consiste nel "Creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione, e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente."

Anche il PON Pesca identifica in competitività, produttività, cooperazione sociale e innovazione tecnologica gli elementi fondamentali e prioritari sui quali impostare la propria strategia di intervento, la quale però non può prescindere anche dal fatto che la produzione della pesca fa riferimento all'utilizzo di risorse biologiche e, come tale, il rafforzamento del settore deve avvenire secondo un approccio di sviluppo sostenibile, che rappresenta un requisito inderogabile nella costruzione di un adeguato programma di intervento.

Le priorità di intervento individuate possono essere perseguite facendo riferimento ad un unico Obiettivo specifico, "Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile, valorizzando in particolare la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza). Prevenire i danno derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche, Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca", di cui si riporta di seguito la motivazione di adozione.

Il settore della pesca è stato caratterizzato nei decenni recenti da un processo di lenta ma continua marginalizzazione sociale ed economica rispetto ad altre attività produttive del sistema economico nazionale. Al fianco di tali dinamiche socio-economiche negli ultimi decenni si sono manifestati –

talvolta con evidenza – gli effetti dello sfruttamento squilibrato e quindi “non sostenibile” delle risorse biologiche ed ambientali marine.

L’obiettivo specifico in esame può fornire un contributo importante per il consolidamento di nuovi percorsi di sviluppo del settore e di riduzione dello specifico differenziale socio-economico, “disinnescando” così i rischi di impatti economici, sociali ed ambientali in numerosi bacini di produzione del Mezzogiorno. In tal senso il perseguimento di questi Obiettivo specifico comporta anche una adeguata soddisfazione dell’Obiettivo globale.

Inoltre, questo Obiettivo specifico offre l’opportunità concreta di esprimere una continuità rispetto al processo di adeguamento strutturale e di modernizzazione del settore, avviato in tempi recenti a livello nazionale. In particolare, sono previsti interventi strutturali diretti a ridurre la capacità di pesca attraverso le misure di arresto definitivo e aiuto alla costituzione di società miste. Tale azione assume valenza prioritaria per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo per motivazioni di ordine biologico e di riequilibrio ambientale. Infatti, attraverso l’adeguamento strutturale della flotta alle dimensioni degli stock ittici, è possibile contribuire al riequilibrio degli stock depauperati e, di conseguenza, ripristinare condizioni economiche e di redditività adeguate all’impegno di capitale ed alle esigenze di reddito degli operatori della pesca.

In secondo luogo, e non in termini di importanza, l’amministrazione nazionale ha da tempo adottato una politica di salvaguardia delle risorse, in particolare nell’ambito di un equilibrato rapporto fra pesca ed ambiente, che tiene conto dei vincoli sociali ed economici sottostanti.

La stretta interdipendenza che lega la politica comunitaria e quella nazionale richiede l’adozione di una strategia che non può che condividere gli indirizzi ed i vincoli esistenti, pur all’interno della necessaria tutela degli interessi derivanti dalla specificità mediterranea che costituisce un forte elemento di differenziazione rispetto ad altre realtà della stessa UE.

In tal senso viene assegnata una priorità di intervento alla prosecuzione dell’azione di riequilibrio fra sforzo di pesca e risorse biologiche. Si tratta di dare ulteriore impulso all’adeguamento della flotta mediante il potenziamento delle misure di arresto definitivo e di riorientamento della stessa, incentivando la costituzione di società miste di armamento. In tale maniera si ottempera l’obbligo di riduzione della flotta nelle forme e nei limiti fissati dal vigente Programma di Orientamento Pluriennale (IV POP), senza peraltro escludere i futuri orientamenti ed obiettivi che saranno introdotti con il POP V. A conferma del carattere prioritario della azione in esame si sottolinea il vincolo posto dallo stesso regolamento SFOP in relazione alla possibilità di realizzare nuove costruzioni ed ammodernamenti. Infatti, il Reg. Ce n. 1263/1999 (Art. 2, punto 4) consente interventi di ristrutturazione e rinnovo della flotta solo nel caso del rispetto degli obiettivi stabiliti dai Programmi di Orientamento Pluriennale, impedendo le nuove costruzioni e gli ammodernamenti nei casi in cui gli obiettivi di riduzione non siano stati raggiunti nelle forme e nelle modalità previste.

Non a caso nel corso del programma 1994/1999 l’azione congiunta delle norme citate ha determinato l’impossibilità di impegnare e spendere le risorse finanziarie stanziata a favore degli ammodernamenti, cui hanno fatto seguito i noti tagli alle risorse che hanno ulteriormente impedito il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal POP. D’altro canto, le richieste di ritiro definitivo non sono state ancora soddisfatte e superano le previsioni in materia di obiettivi fissati dal POP IV.

Focalizzando ora l'attenzione sugli aspetti legati alla competitività del settore, numerosi studi ed approfondimenti condotti negli ultimi anni hanno reso evidente come la ridotta dimensione economica delle imprese della pesca possano condizionare a vari livelli l'attività aziendale, nell'efficienza organizzativa e produttiva, nonché nella possibilità di accedere all'innovazione tecnologica. Si tratta di fattori che andando ad incidere soprattutto sull'abbattimento dei costi (economie di scala), possono alterare in misura rilevante la competitività dell'offerta, la sostenibilità socio-occupazionale, nonché la compatibilità ambientale.

A completare il quadro dei punti di debolezza del settore si pongono altri rilevanti fattori, quali i problemi di sottocapitalizzazione, di organizzazione e competitività dell'offerta.

Nel contesto delineato è essenziale contribuire alla creazione di un sistema di supporto diretto alle imprese del settore recuperando ampi margini di competitività in grado di favorire la fuoriuscita del settore dalla situazione di dipendenza sociale ed economica in cui continua a versare rispetto ad altri settori produttivi dell'economia meridionale e nazionale. In particolare, si tratterà di favorire il recupero di una capacità finanziaria non ancora soddisfacente, così come di procedere alla creazione di sistemi volti a valorizzare e promuovere le produzioni interne. In quest'ultimo caso, il sostegno in favore delle organizzazioni dei produttori, così come la possibilità di consolidare le recenti esperienze in materia di garanzie creditizie rappresentano senza dubbio le priorità dell'obiettivo specifico in questione. Ma non dovranno essere trascurati gli aspetti legati alla promozione dell'innovazione tecnologica ed al necessario sostegno all'attività di ricerca.

Un anello fondamentale del processo, in grado di esaltare l'efficacia degli interventi in un'ottica di recupero di competitività del settore è inoltre rappresentato dalla predisposizione di una efficiente rete di assistenza tecnica alle imprese ed alla stessa Amministrazione centrale.

E' del tutto evidente che la piena efficacia attuativa del programma dipenderà dal grado di collaborazione e di coordinamento che potrà essere instaurato fra l'amministrazione centrale e quelle regionali. Infatti, occorre considerare che per molte amministrazioni regionali l'attuazione del programma Sfop rappresenta una novità in assoluto che richiederà lo sviluppo di un'intensa collaborazione tra i due livelli amministrativi cui quella centrale, evidentemente, fornirà il proprio apporto costruttivo. In linea di massima, quanto agli orientamenti di carattere specifico, si rileva in questa sede che nei successivi paragrafi sono state già riportate le considerazioni alla base delle ipotesi programmatiche sviluppate e che risentono ovviamente dei risultati dei precedenti Piani triennali e programmi comunitari già applicati.

2.1.3 - Quantificazione dell'obiettivo specifico

La quantificazione dell'impatto derivante dal perseguimento dell'Obiettivo specifico proposto non è un esercizio di facile momento a causa della ridotta capacità da parte del settore di generare tangibili variazioni dei parametri macroeconomici descrittivi del quadro economico e sociale del Mezzogiorno.

Tuttavia, sulla base dell'esperienza maturata è possibile procedere ad una analisi qualitativa che definisca l'importanza dell'Obiettivo specifico rilevante per il settore della Pesca, secondo una lettura in relazione all'Obiettivo globale, alle variabili di rottura ed infine ai luoghi.

Intensità di contribuzione dell'Obiettivo specifico al perseguimento dell'Obiettivo globale.

L'obiettivo specifico individuato è in grado di contribuire al perseguimento dell'Obiettivo globale attraverso un diretto sostegno alle esigenze di modernizzazione e razionalizzazione del settore pesca, l'accrescimento del grado di innovazione, e quindi, in definitiva, all'incremento della sua competitività. Inoltre favorisce, attraverso la nascita ed il consolidamento delle Organizzazioni fra produttori, la cooperazione sociale, rafforzando il tessuto produttivo del settore primario negli ambiti territoriali di rilievo per la pesca. In tal senso viene confermato il suo inquadramento fra gli Obiettivi specifici ad elevata priorità nell'ambito del Piano di Sviluppo del Mezzogiorno.

Gli indicatori associati all'Obiettivo specifico – indicativi e non esaustivi - consentono di monitorarne l'importanza in termini qualitativi. Poiché esiste un rapporto di forte sovrapposizione fra l'Obiettivo specifico individuato e l'Obiettivo globale è evidente che la sua capacità di contributo è elevata (vedi tabella seguente).

Obiettivo globale: Creare le condizioni economiche per lo sviluppo imprenditoriale e la crescita produttiva; aumentare la competitività, la produttività, la coesione, e la cooperazione sociale in aree concentrate del territorio, irrobustendo, anche attraverso l'innovazione tecnologica, le filiere produttive (specie in agricoltura e nello sviluppo rurale); promuovere la localizzazione di nuove iniziative imprenditoriali, ivi incluse quelle nel settore turistico, e l'emersione di imprese dall'area del sommerso; assicurare la sostenibilità ambientale dello sviluppo del sistema produttivo, anche utilizzando le migliori tecnologie disponibili e rispettando nel medio e lungo periodo la capacità di carico dell'ambiente.”.

Obiettivi specifici e relativi indicatori	CONTRIBUTO AL CONSEGUIMENTO DELL'OBIETTIVO GLOBALE		
	Alto	Medio	Basso
OBIETTIVO SPECIFICO Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile, valorizzando in particolare la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza). Prevenire i danno derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche, Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca	X		
Rispetto degli obiettivi POP IV (battelli ritirati in TSL e KW, miglioramento degli indicatori biologici ed ambientali)	X		
Rinnovo della flotta (in TSL e KW)	X		
Ammodernamento della flotta (TSL e KW)	X		

<p>Miglioramento dell'assistenza tecnica e dell'attività di ricerca (numero di iniziative attivate, numero di imprese assistite, frequenza delle attività di monitoraggio negli ambiti di competenza)</p>		<p>X</p>	
---	--	----------	--

Considerazioni sull'impatto dell'Obiettivo specifico sulle variabili di rottura

Di seguito viene proposta una lettura qualitativa dell'impatto che il perseguimento dell'Obiettivo specifico determina sulla variabili di rottura definite.

In premessa occorre sottolineare che tali variabili di rottura, certamente indicative per definire l'evoluzione del quadro macroeconomico generale del Mezzogiorno, nei suoi aspetti economici, sociali e organizzativi, si adattano meno alla descrizione delle dinamiche socio-economiche del settore della pesca. Va da sé che la particolarità del settore in esame, che è caratterizzato dalla mancanza di una funzione di produzione di tipo tradizionale e dall'azione del vincolo biologico che ne determina i livelli produttivi, impedisce la possibilità di procedere ad un automatico raccordo fra le variabili di rottura e l'obiettivo specifico. Gli impatti sulle variabili di rottura previste, che pure potranno caratterizzare l'evoluzione e l'attuazione del programma, avranno una dimensione in molti casi trascurabile ed in altri marginale, tanto da potersi valutare in termini qualitativi piuttosto che quantitativi.

In termini di capacità di esportare da parte del sistema produttivo primario della pesca occorre sottolineare che l'attuale partecipazione all'interscambio commerciale da parte del settore pesca ed acquacoltura è assolutamente modesta e si attesta intorno al 5% del valore della produzione interna del settore. Un importante contributo derivante dalla attuazione delle misure previste dal Programma (ad esempio promozione) potrebbe contribuire al raddoppio della attuale percentuale. Tuttavia, va anche rilevato, che quanto al prodotto fresco è difficile prevedere un sostanziale aumento delle quantità esportate, anche per effetto del relativamente forte impulso che le esportazioni hanno registrato negli ultimi anni. Il permanere dei tassi di sviluppo attuali richiederebbe, evidentemente, un importante crescita della produzione interna, peraltro non auspicabile per motivazioni di carattere ambientale, ma, soprattutto, un forte incremento produttivo del comparto dell'acquacoltura. Un ulteriore sviluppo di queste ultime produzioni, così come previsto dal programma dovrebbe, peraltro, contribuire ad alleggerire il deficit commerciale attraverso una maggior contribuzione al soddisfacimento dei consumi interni. Indubbiamente, tale variabile riveste un certo interesse ed è legittimo attendersi una riduzione delle importazioni in un prossimo futuro. Ciò non necessariamente aiuterà la capacità interna di esportare, ma potrà contribuire comunque ad un riequilibrio della bilancia commerciale.

Il grado di indipendenza economica, inteso come capacità autopropulsiva di generare sviluppo e investimenti. In particolare le aree relative alla cantieristica alla meccanica alla manutenzione ai retifici svolgono un ruolo di forte integrazione con l'attività di pesca. Di conseguenza gli effetti autopropulsivi risultano elevati.

Al contrario le componenti elettroniche che pure rappresentano un importante aspetto degli investimenti nel settore ittico sono totalmente importati e di conseguenza non consentono alcuna capacità autopropulsiva.

In ogni caso, occorre tener presente che tutte le misure di cui al programma operativo SFOP si muovono in direzione di un incremento del grado di indipendenza economica del sistema pesca italiano. In particolare, le misure di adeguamento e rinnovo strutturale della flotta consentono il miglioramento del grado di redditività delle imprese di pesca, così come le misure relative alla promozione e valorizzazione del prodotto pescato si muovono nella stessa direzione.

La capacità di attrazione dei consumi turistici rappresenta una variabile di un certo interesse per il settore pesca in virtù degli importanti sforzi attualmente in corso per favorire una crescente integrazione fra i due settori. Infatti, il pescaturismo è oggetto di varie iniziative e, in particolare quando riferito a classi socialmente deboli e/o disadattate consente un margine di attività interessante. Sebbene quindi tale variabile sia di interesse per il settore gli interventi in merito non sono compresi tra le competenze del PON Pesca, per cui il suo effetto su questa variabile è nullo.

L'intensità di accumulazione di investimenti privati rappresenta una variabile di rottura importante. La dinamica degli investimenti è una variabile esplicativa del processo di sviluppo economico condivisa e relativamente agevole da quantificare. In funzione degli aiuti provenienti dal settore pubblico nazionale e comunitario è prevedibile che il tasso di sviluppo degli investimenti possa collocarsi mediamente intorno al 8/10% del valore del capitale del settore.

Il settore della pesca non è, di solito, in grado di attrarre investimenti esteri. L'unica ipotesi percorribile riguarda i passaggi di proprietà di grandi gruppi internazionali operanti nel settore agroalimentare, al cui interno possono esservi anche attività di trasformazione ed, eventualmente, di conservazione di prodotti ittici. Tali passaggi che pure hanno avuto una stagione dinamica in anni recenti, attraversano un periodo di stasi e, pertanto, non è agevole prevederne la dinamica in termini di indicatori di impatto specifico.

Se però leggiamo il termine investimenti esteri come investimenti non provenienti in maniera diretta dall'area meridionale, ma dal Centro Nord Italia le considerazioni in merito assumono un significato opposto. La disponibilità di una fonte cospicua di finanziamento pubblico potrebbe infatti attivare in maniera determinante l'interesse delle imprese settentrionali e di attivazione di loro iniziative nel Mezzogiorno.

In merito alla partecipazione della popolazione al mercato del lavoro occorre sottolineare che la dinamica di impiego nel settore della pesca è naturalmente decrescente. In considerazione dell'elevato grado di senilizzazione degli attivi coinvolti è però auspicabile offrire meccanismi agevolativi di ingresso alle giovani generazioni (uomini e donne) o riorientare l'offerta di lavoro in ambiti lavorativi contigui (servizi, acquacoltura, turismo). In particolare, attraverso l'ulteriore potenziamento degli ambiti lavorativi ora citati, ma anche attraverso lo sviluppo delle attività di conservazione, surgelazione, commercializzazione è prevedibile un impatto positivo sul segmento lavorativo femminile.

In termini di capacità di offerta di lavoro regolare, come già emerso in merito alla valutazione della pari opportunità il problema del sommerso nel settore è sostanzialmente riconducibile all'impiego di marittimi extra-comunitari (in prevalenza tunisini) in circoscritte realtà produttive (ad esempio Mazzara del Vallo). Le possibilità di intervento nella regolarizzazione di tale componente della

forza lavoro risultano peraltro limitate, cosicché l'incidenza sulla variabile di rottura presa in considerazione è scarsamente apprezzabile.

La capacità di esportare prodotti ad elevata o crescente produttività rappresenta un'importante variabile di rottura, stante la scarsa propensione all'esportazione che caratterizza l'industria della pesca italiana. Il settore ittico, come è noto, è un settore maturo, sia in rapporto all'attività di sfruttamento delle risorse biologiche che in termini di attività di trasformazione di materie prime di origine ittica. In merito ai prodotti ad elevata o crescente produttività, l'attenzione va focalizzata sostanzialmente sulla trasformazione, che non rientra fra le competenze del PON Pesca.

Una differente chiave di lettura potrebbe essere rappresentata invece dal maggiore valore aggiunto associato a produzioni di qualità. In tal senso la predisposizione di idonee misure di promozione rappresenta un elemento in grado di incidere significativamente su tale variabile.

La capacità innovativa rappresenta una variabile di rottura di estrema importanza. Il PON Pesca prevede di intervenire in maniera decisa su tale variabile agendo sia a livello della struttura produttiva in fase di ammodernamento della flotta, che tramite iniziative specifiche di promozione dell'innovazione tecnologica e gestionale.

Lo sviluppo dei servizi alle imprese, è caratterizzato da una certa dinamicità. Infatti, anche a seguito dei progetti realizzati nell'ambito del P.I.C. "Pesca", sono stati previsti una serie di centri di servizio la cui attività può essere realizzata attraverso l'incremento dei servizi esterni prestati alle imprese di pesca. In tal senso, Il PON Pesca intende proseguire l'attività iniziata nel corso della programmazione precedente privilegiando gli aspetti legati alla promozione, all'innovazione ed al credito (come emerge nelle variabili di rottura più specifiche).

Per quel che concerne la capacità di sviluppo dei servizi sociali gli effetti legati all'adozione di una strategia di sviluppo del settore pesca nell'ambito del PON non sembra che possa influire su tale variabile.

In termini di capacità di finanziamento, l'accesso al credito ha rappresentato da sempre uno dei vincoli più significativi allo sviluppo dell'industria della pesca, non solo in Italia. Allo scopo sono sorti vari Consorzi di Garanzia e, nel corso dell'ultimo programma SFOP, è stato attivato un Consorzio unitario di Garanzia Creditizia che ha appunto l'obiettivo di favorire un accesso al credito a condizioni più vantaggiose Tali iniziative vengono perciò riproposta anche nella presente programmazione

Infine, data la connotazione fortemente orientata a rispondere ad esigenze della fase produttiva del settore, il PON Pesca non pare avere effetti di rilievo in termini di condizioni di legalità e coesione sociale.

Variabili di rottura	CONTRIBUTO AL CONSEGUIMENTO DELL'OBIETTIVO GLOBALE		
	Alto	Medio	Basso
1 - Capacità di esportare 2 - Grado di indipendenza economica (in particolare: autosufficienza nella produzione di beni di investimento)		X X	

3 - Capacità di attrazione di consumi turistici			
4 - Intensità di accumulazione del capitale		X	
5 - Capacità di attuazione di investimenti esteri o dal Centro Nord		X	
6 - Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro			X
7 - Capacità di offrire lavoro regolare			X
8 - Capacità di esportare prodotti a elevato o crescente produttività		X	
9 - Capacità innovativa	X		
10 - Capacità di sviluppo di servizi alle imprese		X	
11 - Capacità di sviluppo dei servizi sociali			
12 - Capacità di finanziamento	X		
13 - Condizioni di legalità e coesione sociale			

Intensità di contribuzione dell’Obiettivo specifico al perseguimento dell’Obiettivo globale secondo una lettura per luoghi

In linea di massima, la quantificazione della capacità di contribuzione al perseguimento dell’obiettivo potrebbe essere misurata in funzione della dipendenza economica delle popolazioni locali dalla pesca. Infatti, in ambiti locali tradizionalmente marginalizzati sotto l’aspetto sociale ed economico il maggior impatto in termini di coesione e cooperazione sociale trova idonea soluzione anche se non sempre si può affermare che anche gli obiettivi di competitività e produttività sono soddisfatti in uguale misura. La contraddizione non è solo apparente e dipende dalla struttura produttiva e sociale che definisce il settore pesca in Italia in generale e nel Meridione in particolare. Con tale affermazione implicitamente si intende sottolineare che l’obiettivo globale non può che essere la risultante di una duplice direttrice: da un lato quella relativa al miglioramento delle condizioni di efficienza del settore, dall’altro quella relativa al miglioramento delle condizioni sociali ed economiche di parte della popolazione che afferrisce al settore pesca. Mentre nel primo caso il contributo al perseguimento dell’obiettivo globale è più saldamente assicurato attraverso la concentrazione degli interventi nelle aree a maggiore concentrazione produttiva, e dunque è la dimensione strutturale l’indicatore che meglio di altri può rappresentare il grado di contribuzione, nel secondo caso sarà l’impatto sul reddito delle popolazioni locali in cui gli interventi possono avere luogo che meglio può rappresentare il livello del contributo al perseguimento dell’obiettivo globale. In quest’ultimo caso le aree dipendenti dalla pesca (ADP) possono rappresentare un utile termine di riferimento

Di seguito viene rappresentato uno schema di valutazione qualitativa della capacità di contribuzione del PON Pesca in funzione dei luoghi ove le linee di intervento potranno essere attuate. A tale proposito si riportano alcune realtà locali di rilievo, in quanto la lettura per luoghi riportata nell’analisi dei punti di forza e di debolezza vedeva una disaggregazione per litorale adriatico, tirrenico, Sicilia e Sardegna che non consente una adeguata comprensione dei fenomeni.

Luoghi	CONTRIBUTO CONSEGUIMENTO DELL’OBIETTIVO GLOBALE		
	Alto	Medio	Basso
Mazara del Vallo	X		
Porto Palo		X	

Sciacca	X		
Trapani	X		
Molfetta		X	
Manfredonia			X
Bagnara Calabria			X
Crotone			X
Gallipoli	X		
Cagliari		X	
Aree dipendenti dalla Pesca (ADP)	X		

2.2 - Gli strumenti per l'attuazione della strategia

2.2.1 - Le linee di intervento per il conseguimento degli obiettivi specifici

Sulla base dell'individuazione dell'Obiettivo specifico fatta in precedenza è possibile ora definire le linee di intervento attivabili.

Obiettivo specifico , “Rafforzare la competitività dei sistemi locali della pesca in un’ottica di sviluppo sostenibile, valorizzando in particolare la produzione ittica di allevamento in acqua marina, salmastra e dolce (anche attraverso attività di riconversione degli addetti al settore, con il sostegno della ricerca, di strutture di servizio e di assistenza). Prevenire i danno derivanti da uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche, Ridurre il differenziale socioeconomico nel settore della pesca”, di cui si riporta di seguito la motivazione di adozione.

Linee di intervento prioritarie ed elementi di quantificazione

Data la definizione di un unico Obiettivo specifico per la realizzazione del Programma Operativo e la molteplicità delle linee di intervento attivabili, l’approccio attraverso il quale si intende raggiungere l’Obiettivo stesso è di natura integrata. Infatti, solo una predisposizione di insieme organico - e perciò sinergico - delle linee di intervento proposte può garantire efficacia ed efficienza dell’intervento nel settore della pesca, sebbene in un’ottica di esclusivo rispetto delle competenze dell’Amministrazione centrale e di quelle regionali.

Gli interventi consentiti dal regolamento SFOP, presentano un carattere di concentrazione settoriale ed hanno un impatto a livello di territorio diffuso. E’, infatti, sulla base di tale motivazione che sono state attribuite le specifiche competenze in materia all’Amministrazione centrale ed a quelle regionali.

A livello generale di programma globale va, comunque, rilevato che la pluralità di interventi possibili nell’ambito del rafforzamento della competitività dei sistemi locali della pesca in un’ottica di sviluppo sostenibile e la riduzione del differenziale socioeconomico nel settore della pesca, così come la diversità delle situazioni possibili rende poco agevole l’identificazione di pochi, sintetici indicatori in grado di rappresentare il raggiungimento dell’obiettivo. In tal senso, un primo indicatore di sintesi, statisticamente disponibile e confrontabile, può essere individuato nel Valore Aggiunto per addetto del comparto agro ittico. Poiché il dato a livello nazionale risulta inferiore del 10% rispetto a quello europeo medio si ritiene che il target dell’azione possa appunto consistere nell’eliminazione del gap che ancora oggi si registra. E’ del tutto evidente che poiché tale dato fa riferimento ad un ampio aggregato occorre restringere l’area di riferimento al solo settore pesca. In questo senso, un ulteriore indicatore di sintesi può essere individuato nel valore aggiunto per addetto prodotto dal settore. Poiché tale valore nel 1998 risulta pari a 30 milioni di lire, mentre nel caso dell’agricoltura raggiunge i 36 milioni con un differenziale del 20%, si ritiene che un target perseguibile consiste nel superamento di questo gap. In una logica di progressivo restringimento dell’area di intervento va anche considerato che, la priorità riconosciuta all’esigenza di riduzione dello sforzo di pesca esercitato sulle risorse ittiche di interesse nazionale, consente l’individuazione degli indicatori di capacità tradizionalmente utilizzati come target dalla programmazione settoriale e la loro inclusione fra gli obiettivi prefigurati come target dell’azione.

Nel caso delle attività produttive che contribuiscono al rafforzamento della competitività del sistema locale della pesca sarà anche possibile individuare target in grado di configurare sinteticamente il soddisfacimento degli obiettivi previsti. Nei casi ora citati, i target potranno essere individuati negli incrementi relativi alla copertura del fabbisogno alimentare ittico da parte dell'industria di conservazione dei prodotti della pesca, e da parte dell'acquacoltura.

INDICATORI PER LA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO GLOBALE DEL PROGRAMMA

Indicatore	Situazione di partenza	Target
Valore aggiunto medio del settore pesca	30 milioni di lire	Incremento del 20%
Copertura % del fabbisogno alimentare ittico nazionale con prodotti di allevamento (in valore e quantità)	9,8% in valore 16,3% in quantità	15% in valore 20% in quantità
Copertura % del fabbisogno alimentare ittico con prodotti conservati	14,9% in valore 9,1% in quantità	18% in valore 13% in quantità

INDICATORI RELATIVI ALLA VALUTAZIONE DELLE MISURE SPECIFICHE		
Indicatore	Situazione di partenza	Target
Kw, TSL/Gt, ritirati	TSL.219.389 Kw 1.435.364	TSL/Gt 197.897, Kw 1.291.364 (- 21.492 TSL e - 144.000 KW)
di cui Società miste		TSL/Gt - 2.000, - 14.000 Kw
Kw e tsl/GT costruiti	TSL 219.389, KW 1.435.364	TSL/Gt 5790, 38.800 Kw senza impatto sulla capacità totale della flotta grazie al ritiro associato
Kw e TSL/GT ammodernati	TSL 219.389, KW 1.435.364	TSL/Gt 13.028, 87.290 Kw senza impatto sulla capacità totale della flotta grazie al ritiro associato

2.2.2 - Le misure

Come precedentemente accennato l'intervento strutturale nel settore della Pesca è strettamente subordinato al rispetto delle indicazioni previste nei regolamenti (CE) n. 1263/1999 e 2792/1999, relativi allo Strumento Finanziario di Orientamento della Pesca (SFOP). Il regolamento 2792/1999 definisce una serie articolata di misure le quali risultano pertinenti con il presente Programma Operativo.

Tra di esse quelle di stretta competenza statale riguardano:

- Sottoasse Adeguamento dello sforzo di pesca
 - Misure
 - **demolizione (articolo 7 § 3.a)**
 - **società miste (articolo 8)**

- Sottoasse Rinnovo ed ammodernamento della flotta di pesca
 - Misure
 - **costruzione di nuove navi (articolo 9)**
 - **ammodernamento di navi esistenti (articolo 9)**

- Asse Assistenza tecnica
 - Misura
 - **assistenza tecnica**

Tutte le azioni comprese in tali misure rientrano nell'ambito dei regimi di aiuto.

Quanto ai tassi di contribuzione previsti per l'effettiva realizzazione delle singole misure verrà applicata la struttura dei tassi di intervento così come risulta dal Regolamento (CE) n. 2792/1999. Secondo una tradizione consolidata, la percentuale di intervento a carico del beneficiario sarà pari al minimo previsto dal Regolamento stesso.

Di seguito si riporta una sintetica descrizione delle misure proposte. Inoltre, nel caso delle misure che ricadono sotto la responsabilità regionale saranno riportati alcuni dei principali indirizzi che l'amministrazione ritiene dovranno essere rispettati in un contesto di efficacia dell'intero programma e perseguimento degli obiettivi generali descritti.

L'adeguamento dello sforzo di pesca

Consiste nell'adeguamento della flotta alle reali capacità di sfruttamento sostenibile delle risorse biologiche marina sulla base dei vincolanti obiettivi fissati in sede di Programma di Orientamento Pluriennale (POP IV).

Esistono ancora alcuni segmenti della flotta che richiedono un'ulteriore riduzione della capacità di pesca². Non può sfuggire che questo sottoasse rappresenta il fulcro dell'intera politica di riequilibrio ambientale in una chiave di sostenibilità delle attività di sfruttamento e salvaguardia degli stock ittici.

Le misure comprese in questo sottoasse sono la demolizione e la costituzione di società miste (sia all'interno che in assenza di un accordo di pesca).

Tali misure sono assolutamente prioritarie e saranno dirette in particolare alla riduzione di quei sistemi di pesca a maggior impatto ambientale. Il piccolo strascico costiero di dimensioni fino a 20 TSL rappresenta da questo punto di vista un target non eludibile. In questo caso l'area geografica non costituisce alcun vincolo data l'importanza del problema in qualsiasi delle aree di pesca italiane.

Sulla base dell'evoluzione pregressa, in considerazione delle richieste di contributo giacenti presso l'amministrazione nazionale, in previsione di un obiettivo di riduzione della flotta è possibile stimare una forte riduzione sia in termini di potenza che di stazza. In sede di complemento di programmazione sarà possibile pervenire a stime più accurate delle variabili in questione.

Gli indicatori per il monitoraggio di queste misure sono quelli tradizionali, ovvero TSL, (GT ove possibile), KW.

Tuttavia, tale stima non tiene conto del prossimo POP V e delle indicazioni che verranno definite in quella sede. A causa dell'incertezza che caratterizza questa fase, le previsioni saranno limitate ai primi due anni di attuazione dello SFOP per poi procedere ad una verifica ed eventuale riprogrammazione quando ciò si renderà necessario.

² L'importanza cruciale di questa misura nell'ambito della intera politica comune della pesca richiede che si debba procedere in modo tale da garantire una gestione coerente con gli obiettivi della politica di conservazione delle risorse da un lato e degli obiettivi di riduzione della flotta dall'altro. Il perseguimento di questo duplice obiettivo implica l'adozione di un approccio che prevede l'approvazione delle richieste di contributo per arresto definitivo prioritariamente nei casi in cui il battello ricada nei segmenti per i quali, in applicazione del POP IV, è previsto una riduzione della flotta e nei casi in cui sia stata accertata una situazione di sofferenza delle risorse. Analogamente, in previsione del POP V che andrà in vigore a partire dall'inizio del 2002, sarà necessario riservare un adeguato ammontare di risorse finanziarie in modo da soddisfare gli obiettivi che saranno fissati in quella sede.

Rinnovo della flotta e ammodernamento della flotta

Si tratta di interventi diretti a favorire la politica di ammodernamento della flotta, così come di rinnovo attraverso la costruzione di nuove imbarcazioni. Le misure in questione rivestono notevole importanza per almeno un duplice ordine di motivi. Da un lato, infatti, si pone l'esigenza di assicurare il mantenimento di uno stock di capitale fisico efficiente, dall'altro occorre che gli interessi nazionali, laddove coincidano con quelli dell'industria della pesca, siano salvaguardati. Quanto a quest'ultimo aspetto, è noto che la flotta italiana registra un deficit relativamente ai segmenti di maggiore dimensione, in particolare di quello oceanico. Poiché l'azione di ritiro definitivo consentirà di raggiungere gli obiettivi fissati in sede di Programma di Orientamento Pluriennale, si ritiene che le misure relative al rinnovo possano svolgere un importante ruolo nell'ambito della strategia. Tuttavia, data la priorità assegnata al precedente sottoasse si ritiene di poter dar luogo in modo consistente alla effettiva azione di rinnovamento entro la fine del programma.

Ciò implica un limitato ricorso a questo sottoasse, sia in termini di ammodernamento che di rinnovo per i primi anni del programma per poi definire in sede di riprogrammazione l'effettivo impegno di spesa da associare con questa misura.

Gli indicatori per il monitoraggio di queste misure sono quelli tradizionali, ovvero TSL, (GT ove possibile), KW.

Assistenza tecnica

Obiettivo principale dell'assistenza tecnica è quello di migliorare la qualità dei programmi e assicurare la realizzazione efficace ed ottimale degli stessi.

Tale obiettivo potrà raggiungersi da un lato migliorando e rafforzando le strutture degli uffici deputati alla gestione dei programmi, dall'altro ad adeguare l'insieme degli strumenti a disposizione quali studi, ricerche, analisi fattibilità ecc. alla migliore rispondenza del programma ai bisogni del Paese.

Le linee guida dell'assistenza tecnica saranno, inoltre, rivolte ad assicurare il coordinamento e la sorveglianza del programma complessivo SFOP, l'informazione statistica territoriale per misurare gli effetti dei programmi strutturali, rafforzamento delle procedure di monitoraggio.

In tal senso l'asse dell'assistenza tecnica in favore dell'amministrazione si ritiene debba svolgere un importante ruolo diretto a soddisfare le esigenze di:

- Gestione ed attuazione del programma quanto al raccordo tra le realtà amministrative nazionali e quelle regionali,
- Monitoraggio e valutazione sull'andamento del programma,
- Supporto all'azione di controllo e gestione della flotta, parte essenziale degli obiettivi del PON. In quest'ultimo contesto dovranno anche essere valutate le interrelazioni fra politica comune della pesca e orientamenti della politica nazionale, il loro grado di compatibilità e sinergie attuabili attraverso la messa a regime dei nuovi orientamenti del Piano Triennale, anche alla luce dei nuovi orientamenti che prevedono un coinvolgimento delle amministrazioni regionali in alcune delle principali linee di intervento definite dal Piano,
- Raccolta dati di base su settori affini alla flotta.

E' intendimento del Ministero delle Politiche Agricole e Forestali avvalersi del cofinanziamento comunitario della spesa prevista al punto 2 della norma n° 11 del regolamento (CE) 1685/2000. Il contributo dello SFOP alla spesa suddetta è limitato ad un importo inferiore a 2,44 milioni di EURO, nell'ambito dei limiti fissati al punto 2.4 della predetta norma.

Indirizzi programmatici in favore della programmazione regionale

L'industria di trasformazione e la commercializzazione dei prodotti della pesca

La crescente domanda di prodotti ittici esercitata dai consumatori richiede una particolare attenzione nei confronti della capacità di conservazione e trasformazione dei prodotti della pesca.

Gli obiettivi specifici di questa misura vanno individuati all'interno della strategia di modernizzazione del settore, sia per quanto concerne le problematiche relative alla igienicità e salubrità dei prodotti stessi, sia per quel che riguarda l'adeguamento strutturale alla domanda dei consumatori. Le iniziative di trasformazione e conservazione di prodotti della pesca risultano ancora oggi un elemento non trascurabile della politica più complessiva del settore, anche se non si può non sottolineare l'importante sforzo che l'Amministrazione ha compiuto nel corso degli ultimi anni. Al riguardo, tuttavia, va anche rilevato che le richieste di finanziamento a fini strutturali pervenute all'Amministrazione nel corso degli ultimi anni, si sono sempre più orientate in direzione di investimenti a carattere commerciale più che concretamente produttivo. Sotto questo aspetto, si rileva un interesse decrescente quanto alla realizzazione di nuove costruzioni per la produzione di prodotti trasformati, mentre le richieste di ammodernamento da parte delle aziende esistenti è sempre alta.

E' del tutto evidente che si pone l'esigenza di una riflessione in merito alla futura allocazione delle risorse da parte delle regioni, in modo da assicurare la tradizionale assistenza in favore di quelle iniziative ad elevato tasso occupazionale e di valore aggiunto nel campo della lavorazione dei prodotti della pesca, distinguendo dalle iniziative più strettamente commerciali o di solo ammodernamento di impianti già oggetto di contributo precedente.

Per motivi diversi, ma riconducibili alle esigenze di igienicità dei prodotti commercializzati e di ammodernamento delle strutture informatizzate, anche la politica di ammodernamento dei mercati ittici rappresenta un obiettivo non eludibile della strategia che l'Amministrazione pubblica ha adottato nel corso degli ultimi anni. Di fatto, molti mercati, ancora oggi, non sono in grado di soddisfare i requisiti previsti dalle norme sanitarie vigenti.

Le azioni comprese in questa misura consistono nella creazione di nuove unità produttive e nell'ammodernamento di quelle esistenti.

Le infrastrutture portuali

Le esigenze di modernizzazione trovano nella misura relativa al miglioramento delle attrezzature portuali un importante riferimento. E' un dato che le Amministrazioni pubbliche, così come l'imprenditoria privata abbiano richiesto il finanziamento di un consistente numero di progetti. Molte delle precedenti richieste non sono state soddisfatte per carenza di fondi e, dunque, l'attesa per il presente programma è elevata. Tuttavia, mentre nel caso delle richieste pervenute da parte dell'imprenditoria privata, si è in presenza di una partecipazione all'investimento da parte del beneficiario, nel caso delle richieste di contributo per infrastrutture portuali richieste dalle Amministrazioni pubbliche, il finanziamento è integralmente pubblico. L'esperienza ha dimostrato che il numero di richieste di quest'ultimo tipo pervenute all'Amministrazione è andato rapidamente crescendo nel corso degli ultimi tempi e molte delle richieste provenivano da aree a scarsa presenza di flotta da pesca. Si pone, di conseguenza, una duplice riflessione quanto alle esigenze di valutazione degli investimenti e quanto alla partecipazione dei beneficiari al finanziamento. Nel

primo caso si tratta di restringere le opportunità ai progetti che presentano un accettabile presenza di navi da pesca, così come, si tratta di prevedere una percentuale di cofinanziamento, quale che sia la forma giuridica del beneficiario, alle spese di investimento.

Le azioni comprese in questa misura includono la creazione di scali di alaggio, officine meccaniche, stazioni di rifornimento carburante, allacciamenti acqua, elettricità, telefono, mercati ittici che insistono su aree demaniali ed altro.

L'acquacoltura

Le priorità cui occorre fare riferimento in materia di acquacoltura riguardano quelle che risultano coerenti con lo sviluppo di una acquacoltura responsabile che si orienta verso criteri di sostenibilità.

Difesa dell'ambiente, qualificazione delle produzioni e dei produttori, nella logica di valorizzazione delle filiere produttive in acquacoltura sono i punti centrali del programma.

Quanto alle nuove costruzioni ed ammodernamenti degli impianti impegnati che utilizzano acque marine e salmastre si tratta di confermare l'attuale politica di sostegno in favore di quelle attività in grado di garantire un incremento produttivo, pur soddisfacendo il vincolo della compatibilità ambientale e della produzione responsabile.

Le azioni comprese in questa misura includono gli investimenti per nuove costruzioni ed ammodernamenti di impianti di allevamento e di avannotterie.

Promozione

Questa misura abbraccia tutte quelle iniziative volte a valorizzare e promuovere le produzioni ittiche.

Rientrano in quest'ambito le azioni di realizzazione di campagne promozionali, la partecipazione a fiere, la certificazione di qualità e di marchi dei produttori, gli studi di mercato e le inchieste al consumo, le consulenze e l'assistenza in materia di vendita.

Azioni realizzate dagli operatori del settore

Si tratta sostanzialmente di tutte quelle iniziative volte a favorire l'integrazione e la collaborazione fra gli operatori del settore.

Le azioni individuabili sono gli aiuti alle costituzione di Organizzazioni di Produttori (OP), gli aiuti ai piani di miglioramento della qualità delle OP e tutte le altre azioni realizzate dagli operatori del settore (come ad esempio i Consorzi fidi).

Le linee di intervento che ricadono in questa misura sono le seguenti:

progetti di servizi interaziendali volti ad incrementare l'efficienza dei sistemi produttivi e la riduzione dei costi;

promozione e diffusione dell'innovazione tecnologica delle imprese di pesca;

iniziative di valorizzazione e promozione commerciale delle produzioni (con particolare attenzione a quelle locali tipiche e di qualità), specie nei mercati esteri; servizi integrati per l'accesso al credito ed a strumenti finanziari innovativi.

La piccola pesca costiera

La definizione di una strategia in favore della pesca costiera e le iniziative realizzate direttamente dagli operatori del settore rappresentano due importanti opportunità per il settore della pesca. Una strategia cui l'Amministrazione guarda con interesse prevede la definizione di programmi di intervento mirati al soddisfacimento delle esigenze locali, in particolare in quelle aree in cui la dipendenza dalla pesca è maggiore. Allo scopo, nell'ambito delle responsabilità e delle competenze regionali, si potrà procedere alla elaborazione di veri e propri programmi, geograficamente circoscritti, che prevedono l'utilizzazione delle misure cui di faceva riferimento in modo organico ed alle quali saranno associati programmi di valutazione ex ante ed ex post quanto al raggiungimento degli obiettivi. Situazioni di modesta rilevanza in termini assoluti, possono essere di grande importanza a livello locale. La varietà delle situazioni è evidentemente elevata ed, inoltre, risulta fortemente dipendente dalle aree del Paese in cui si interverrà. Di fatto, la riconversione, l'ammodernamento e la diversificazione delle pratiche di pesca, possono essere altrettanti aspetti di un unico programma di sviluppo locale. La creazione di un meccanismo di elaborazione di progetti di tipo integrato e perciò stesso misurabili negli effetti secondo parametri predefiniti è necessaria per assicurare l'utilizzo efficiente ed efficace delle misure in questione. Le azioni comprese in questa misura includono una grande varietà di possibilità, che possono riguardare l'avvio di piccole attività integrative, di sostituzioni di parti dell'apparato, di acquisto di attrezzature, possibilmente a maggiore valenza ambientale, ecc.

In ogni caso occorre tener presente che gli investimenti che afferiscono ad una delle misure strutturali già previste dal Regolamento dovranno fare riferimento a quelle misure. A solo titolo integrativo, l'autorità regionale potrà eventualmente intervenire mediante la concessione di un premio supplementare laddove ne ravvisi l'esigenza di intervento a titolo dell'articolo 11 del Regolamento.

Le misure socio economiche

Le azioni comprese in questa misura riguardano le opportunità offerte nei casi di forte crisi produttiva o ambientale, tale da giustificare l'adozione di uno specifico programma di riconversione. La disponibilità di risorse finanziarie aggiuntive, da utilizzare per la predisposizione di una strategia di riconversione produttiva, potrebbe essere particolarmente efficace.

Le zone marine protette

Fra le misure dirette a favorire una utilizzazione produttiva della fascia costiera vanno, infine, collocate le iniziative relative alla realizzazione di zone marine protette. Si tratta di azioni che includono progetti integrati in cui far ricadere attività di vario genere fra cui, a titolo di esempio, l'inserimento di parchi di mitilicoltura o venericoltura o di allevamenti in gabbie galleggianti, insieme con strutture di protezione fisse sommerse. Peraltro, deve essere riconosciuto a tali attività un importante ruolo quanto allo sviluppo di un'attività che ha forti interdipendenze con l'ambiente. La utilizzazione produttiva della fascia costiera, infatti, se da un lato crea opportunità di reddito, sostitutivo o integrativo, per gli operatori della pesca, dall'altro offre una buona occasione di difesa

rispetto all'esercizio di attività illegali. Poiché tali investimenti rientrano fra quelli a carattere produttivo, in questi casi l'operatore richiedente il contributo deve partecipare alle spese di realizzazione. Ciò anche allo scopo di evitare l'introduzione di distorsioni e violazione delle norme della concorrenza. E' evidente che gli investimenti produttivi integrati nelle iniziative di protezione della fascia costiera beneficeranno dei tassi di aiuto propri dell'acquacoltura.