

Premessa

Gli interventi strutturali attuati nel presente programma nel settore pesca (“ il settore”) saranno conformi alla politica comune della pesca. Sono, in particolare, sottoposti alle disposizioni specifiche fissate dal Reg. (CE) n° 1263/1999 e dal regolamento (CE) n°2792/99, anche qualora, a titolo eccezionale, finanziati a carico di un Fondo strutturale diverso dallo SFOP.

Gli interventi che riguardano il rinnovo della flotta e l’ammodernamento dei pescherecci saranno subordinati al rispetto delle decisioni prese dal Consiglio in applicazione dell’art.11 del regolamento (CE) N°3760/92, dei programmi d’orientamento pluriennali delle flotte pescherecce di cui all’articolo 4 del Reg. (CE) n°2792/99 e infine delle disposizioni considerate al titolo II del regolamento (CE) n°2792/99. A tal fine, l’applicazione di misure di ritiro definitivo di capacità di pesca, costituisce un intervento prioritario nel settore.

1. – ANALISI DEI PUNTI DI FORZA E DEBOLEZZA - DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE ATTUALE E DEI PRINCIPALI RISULTATI DEL PERIODO DI PROGRAMMAZIONE PRECEDENTE

L’analisi relativa alla descrizione della situazione attuale e dei principali risultati del periodo di programmazione precedente assume carattere settoriale non limitata alle sole misure di competenza dell’amministrazione centrale, ma si estende all’intera area di intervento dello SFOP. Ciò non solo allo scopo di consentire una valutazione complessiva dell’azione realizzata da parte dell’Ente responsabile dell’attuazione del programma, ma anche per assolvere con trasparenza ai compiti di coordinamento ed indirizzo propri dell’amministrazione centrale assunti a base dell’esercizio di programmazione.

1.1 - Principali elementi dell’analisi delle disparità e dei punti di forza e di debolezza

L’economia ittica è parte del tessuto economico e produttivo dell’economia meridionale e, come tale, risente di tutte le difficoltà strutturali e di mercato degli altri comparti produttivi. Anche la qualità dello sviluppo, laddove questo ha assunto livelli di particolare interesse, ha assunto la caratteristica struttura a macchia di leopardo e risulta del tutto analogo a quanto da tempo va registrandosi in tutto il territorio meridionale. Ad aree caratterizzate da una accettabile combinazione fra organizzazione della produzione, reddito pro capite e qualità dello sviluppo se ne associano altre in cui le viscosità del sistema, in particolare dal lato della commercializzazione, non consentono un’analogia capacità di cambiamento.

I tradizionali elementi di debolezza, se possibile, assumono un rilievo ancora maggiore in alcune aree circoscritte, in cui la dotazione di capitale fisico, finanziario e sociale stenta a formarsi con ripercussioni non irrilevanti per le reali opportunità di avviare anche in tali aree quel processo di modernizzazione complessiva del settore che altrove ha potuto dispiegare compiutamente i propri effetti.

Nel corso degli ultimi anni, l’azione di modernizzazione è stata oggetto di particolare attenzione da parte degli attori del comparto e sono stati anche conseguiti importanti risultati in questa direzione. Tuttavia, il percorso avviato non è giunto ancora a maturazione e si registrano ancora alcune carenze in relazione alle infrastrutture portuali, commerciali, ai servizi alle imprese, anche in termini di semplice assistenza allo svolgimento delle operazioni di gestione e manutenzione dei battelli da

pesca. In aggiunta, l'introduzione di servizi finanziari moderni ed utili alla generalità delle imprese, così come le iniziative assunte in favore di un sistema di promozione delle attività relative alla valorizzazione dei prodotti della pesca, costituiscono degli esempi di forte valenza in termini settoriali che, pur se sono stati avviati nel corso dell'ultimo periodo, richiedono un ulteriore sforzo di organizzazione e di sintonia con le norme emanate a livello nazionale e comunitario. In tal senso, ancora oggi, molti degli obiettivi previsti all'inizio del precedente periodo di programmazione richiedono un ulteriore impegno da parte dell'Amministrazione e delle stesse Associazioni di Categoria. In particolare, nel momento in cui a queste ultime, riconoscendone la valenza sociale, vengono conferite deleghe da parte dell'Amministrazione. Da questo punto di vista, si tratta di recuperare alle ragioni del modello di sviluppo complessivo, anche quelle aree del Mezzogiorno che ne sono escluse ancora oggi attraverso una capillare azione di programmazione che parta dal basso, individuando i colli di bottiglia, i bisogni e, finalmente, creando le condizioni perché vi possa essere una completa integrazione fra le diverse aree del Paese.

Al di là degli elementi di debolezza vi sono anche numerosi aspetti che contribuiscono alla attivazione di dinamiche a forte sviluppo effettivo e potenziale.

Un primo elemento del problema riguarda la recente dinamica registrata quanto agli impianti di allevamento in mare. In questi ultimi anni gli impianti sono aumentati e la domanda esercitata dai consumatori ha accompagnato gli incrementi produttivi, pur in un contesto di prezzi decrescenti. Non si ha motivo di ritenere che tale situazione possa essere soggetta a modifica nel prevedibile futuro. Peraltro, sempre più, gli impianti di allevamento in mare sono realizzati in un quadro di riconversione e integrazione del reddito da parte degli attuali addetti. Tale modello va sostituendo il più tradizionale investimento di capitale privato e riporta alla pesca, in un quadro di compatibilità produttiva e sociale, attività che da essa erano state inizialmente distolte.

Un secondo elemento che pure rappresenta una occasione di grande interesse per le regioni meridionali riguarda l'esistenza di una forte domanda di prodotti della pesca da parte dei consumatori, in particolare lungo la fascia costiera. In tale ambito l'azione di consolidamento strutturale può essere mirata alla creazione di poli di concentrazione della produzione fresca in modo da migliorare i rapporti contrattuali che legano la produzione all'intermediazione commerciale.

Analogamente, la riorganizzazione dei flussi commerciali internazionali può essere agevolata dalla presenza di realtà imprenditoriali mature che vanno sostenute nel loro processo di sviluppo in competizione con altre realtà tradizionalmente localizzate in altre aree del Paese. Tali realtà sono caratterizzate da costi distributivi elevati che non possono che ricadere sul consumatore finale. L'esistenza di numerose aziende che producono prodotti conservati che utilizzano materie prime ittiche in aree circoscritte rappresenta un'ulteriore potenzialità per il Mezzogiorno. Infatti, in molti casi, (Sciacca, Aspra, Salerno, Taranto, Bari), esistono vere e proprie aree produttive omogenee sulle quali è possibile intervenire in modo da esaltarne le rispettive capacità ed, in molti casi, far riemergere attività produttive che spesso appartengono all'economia sommersa e che potrebbero, senza danno per loro stesse, essere recuperate alle ragioni di un'economia matura. Infatti, in moltissimi casi, si tratta di produzioni che non soffrono della tradizionale competizione con prodotti di origine extracomunitaria. Si tratta di mercati locali che, per motivi legati a particolarità tecniche e produttive, come ad esempio le produzioni di acciughe sotto sale ed all'olio, molluschi conservati, prodotti per il consumo fresco locale, hanno mercati definiti e suscettibili di ulteriore sviluppo.

In moltissimi casi, ciò non accade a causa della carenza di infrastrutture fisiche, di servizi alla produzione, di un legame esterno che ne consenta una ulteriore affermazione.

Il volano della formazione non potrà che giocare un ruolo determinante per agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro in taluni casi e l'attività di riconversione in altri. L'esigenza di creare nuove professionalità e nuovi saperi nel settore della pesca è una caratteristica che attraversa i differenti comparti ed, anche in questo caso, potrà tornare utile una adeguata programmazione degli interventi possibili nelle aree a maggior suscettibilità di sviluppo e secondo percorsi formativi concordati in sede negoziale con le parti sociali.

L'analisi del contesto operativo in cui opera l'economia ittica italiana contribuirà alla definizione di una prospettiva dinamica relativamente all'esercizio di programmazione.

Secondo i dati dell'Archivio Licenze di Pesca, che tuttavia sono oggetto di continue modifiche in funzione dello stato di avanzamento del gruppo misto di lavoro UE/Direzione Generale Pesca, la flotta peschereccia nazionale risulta composta da 16.343 battelli, cui corrisponde un tonnellaggio complessivo di 229.922 tonnellate di stazza lorda ed una potenza motore di 1.477.059 kW.

La connotazione fortemente artigianale della flotta italiana si evince da una serie di indicatori, quali le dimensioni dei battelli, la loro polivalenza nei sistemi di cattura, l'età media piuttosto alta e la polverizzazione produttiva distribuita lungo i litorali nazionali.

Detta connotazione è desumibile, inoltre, dalle specifiche strutturali delle unità produttive: il tonnellaggio medio dei battelli italiani si attesta sulle 14 Tsl, mentre i motori non raggiungono i 90 kW; questi valori, però, non intaccano la forte differenziazione presente all'interno del sistema, quanto a tipologie di cattura adottate e sistemi impiegati nell'attività.

In tutte le regioni italiane è la piccola e piccolissima pesca costiera a rappresentare la componente più numerosa e a determinare gli apporti produttivi di maggior valore unitario, causa anche la migliore qualità del prodotto sbarcato. I battelli della piccola pesca staziano nel complesso il 17% del dislocamento totale, e la tipologia di sistemi più rappresentativi sono i polivalenti e gli strascicanti; in particolare, quest'ultimo segmento, pur interessando un numero non consistente di imbarcazioni, concentra quasi la metà della stazza disponibile della flotta italiana.

La contrapposizione relativa del lavoro e del capitale nel settore della pesca comporta una maggiore difficoltà analitica nella specificazione funzionale dello sforzo di pesca; la differenza esistente nell'intensità di utilizzo delle due variabili della funzione di produzione spiega alcune delle difficoltà gestionali insite nell'individuazione delle condizioni di equilibrio bio-economico.

La composizione della flotta per classi di stazza conferma le caratteristiche artigianali con forti implicazioni sociali, oltre che economiche e biologiche della struttura peschereccia italiana. Data la dinamica delle popolazioni degli stock, la competizione per lo sfruttamento delle risorse fra segmenti della flotta operanti a largo rispetto a quelli costieri, risulta acuita. In termini gestionali, a fronte di una composizione della flotta così fortemente sbilanciata in favore delle classi di stazza inferiori, si aprono una serie di alternative che, se da un lato devono essere dirette a ridurre il tasso di conflittualità fra la piccola pesca e gli altri sistemi che incidono sulle risorse del largo, dall'altro devono tendere all'individuazione di misure dirette alla ricostituzione degli stock.

L'esigenza di ammodernamento della flotta e di modernizzazione della struttura produttiva peschereccia italiana è riconfermata nel presente Piano; tra gli obiettivi primari vi è quello di sostenere il processo di ristrutturazione del settore.

Tuttavia risulta ancora elevata l'età media dei natanti (23 anni) e questo conferma, una volta di più, il basso grado di rinnovamento del capitale che caratterizza il settore ittico. La percentuale di natanti con età inferiore a 10 anni è, complessivamente, modesta e corrisponde al 14% dei battelli e del tonnellaggio totale; i battelli che superano i venti anni di immatricolazione compongono più della metà della flotta. I battelli con maggior grado di vetustà sono quelli appartenenti alla classe degli strascicanti, dove ben il 65% supera i vent'anni. Dall'altro lato, i battelli operanti con draghe e circuizione, risultano i più moderni, con un'età media di 16 anni. Lo stato di invecchiamento della flotta presenta, oramai, un connotato di cronicità in quanto, sebbene le politiche atte a ringiovanire il capitale impiegato risalgano a parecchi anni addietro, l'obsolescenza della flotta risulta costante nel tempo a causa dell'immobilità nel rapporto tra entrate ed uscite. Sul piano sia gestionale che operativo il tutto si traduce in una perdita crescente di efficienza nelle strutture di mare, nonché in una progressiva riduzione del grado di utilizzo del capitale e, per riflesso, dell'efficienza del settore intero.

Nelle seguenti tabelle vengono riportati alcuni dati di sintesi, in relazione alle sole regioni di interesse comunitario.

Indicatori fisici ed economici della flotta da pesca italiana

REGIONE	Numero Battelli	Tls Totali	Numero Imbarcati	Capit.	V.AG.	Ricavi comparto	Ricavi battello	Ricavi uomo
Calabria	1105	9607,84	2321	167	54,781	87,885	L. 79.533.937	L. 37.865.144
Sardegna	1344	15249,57	2446	140	96,935	147,084	L. 109.437.500	L. 60.132.461
Sicilia	5539	129158,2	13927	1473	614,079	956,415	L. 172.669.254	L. 68.673.440
Puglia	2704	55227,75	6285	690	308,193	449,505	L. 166.237.056	L. 71.520.286
Campania	1783	22331,31	2954	258	64,308	96,64	L. 54.200.785	L. 32.714.963
Totali	12475	231574,6	27933	2728	1138,296	1737,529	L. 139.280.882	L. 62.203.451

Come si evince dal quadro riassuntivo, la Sicilia è stata la più attiva nell'ambito delle regioni Meridionali quando il parametro di riferimento è il valore aggiunto nel comparto pesca. Se, invece, si prende come valore di riferimento il rapporto tra profitto e tonnellate di stazza lorda impiegate nell'attività produttiva, il primato dell'Isola si trasferisce al Molise e spicca il dato economico della Puglia. Il dato riferito al Molise è però, da leggere secondo la logica del "Phasing out" comunitaria, vista la particolare situazione della regione.

Dall'analisi degli indicatori di redditività si evince la competitività delle regioni oggetto di intervento: eccezion fatta per Calabria e Campania, che abbassano la media Meridionale, le altre chiudono il 1997 con indicatori di redditività superiori rispetto alle medie nazionali a riprova, ancora una volta, dell'efficienza di queste aree nell'attività di pesca.

Nonostante il livello degli indicatori economici appaia soddisfacente, alcune considerazioni circa problematiche strutturali di settore, sono d'obbligo. Innanzi tutto è da rilevarsi che la pesca italiana, a seguito soprattutto della sua stessa connotazione produttiva, appare sofferente nella sua eccessiva polverizzazione e, di conseguenza, nei punti di sbarco; queste due componenti danno vita ad una serie di microcosmi tecnico produttivi e ad una molteplicità di sistemi e metodi di cattura, legati alle tradizioni e alle consuetudini delle singole zone. Si riscontrano, quindi, micro realtà locali altamente specializzate in attrezzi minori e caratterizzate, di conseguenza, da una maggiore debolezza strutturale; occorre porre l'attenzione comunitaria su come ogni politica introdotta nel comparto

dispieghi i suoi effetti su una realtà eterogenea, al punto da rendere difficili valutazioni globali sull'impatto complessivo delle misure gestionali. A dimostrazione di quanto accade è sufficiente ricordare che in soli sei punti di sbarco, con il 40% del tonnello di pescaggio disponibile in Italia, si concentra la massima parte della capacità produttiva della flotta¹. In questa distribuzione ineguale della produzione e nel recupero di più ampi margini di profitto è da individuarsi la logica di intervento strutturale prevista dal Piano.

A livello macroeconomico, soprattutto in seguito della riduzione del tonnello registrato nel corso dell'ultimo periodo di tempo, la capacità di pesca attuale, espressa in termini di Tsl, appare sostanzialmente stabile.

Quanto ai livelli di produzione della pesca mediterranea si registra una stabilità di fondo caratterizzata da piccole oscillazioni così che, con andamento alterno, gli sbarchi si sono attestati su un valore di 460 mila tonnellate. Nel corso del 1997, il volume delle catture della flotta peschereccia italiana, operante all'interno del Mediterraneo, è complessivamente ammontato a 441 mila tonnellate subendo una contrazione dell'1.6% rispetto all'anno precedente.

La produzione lorda vendibile del 1997, calcolata a prezzi attuali correnti, si è mantenuta su prezzi sostanzialmente stabili, oscillando intorno ai 2.950 miliardi di lire. Tuttavia la PLV reale è costantemente diminuita, perdendo un punto e mezzo percentuale nel corso degli ultimi 6 anni.

Per quanto attiene al comparto dell'acquacoltura, nel bilancio degli ultimi anni si deve evidenziare che l'attività non ha potuto cogliere tutte le possibilità di sviluppo esistenti, e questo ha portato ad una crescita disarmonica e per taluni settori a ricorrenti crisi di mercato. Da rilevare, inoltre, come a fronte di un rapido evolversi dei sistemi distributivi, il comparto non abbia saputo adeguarsi ai medesimi ritmi. Per motivi diversi, accanto a settori come la trotilcoltura e la piscicoltura marina, si sono determinate situazioni di mercato difficili e, a volte, poco remunerative per il settore.

La piscicoltura italiana, che si compone di oltre mille aziende, ha prodotto, nel corso del 1998, oltre 65.000 tonnellate di derrate ittiche, per una PLV di 480 miliardi di lire, impiegando, compreso l'indotto, circa 15.000 addetti sia impegnati a tempo pieno che parziale.

La produzione di specie d'acqua dolce ha superato le 55.000 tonnellate, cui corrisponde una PLV di 300 miliardi, con 800 siti produttivi ed un livello occupazionale, indotto compreso, di 11.000 unità lavorative. L'anguillicoltura, ormai praticata quasi esclusivamente in acqua dolce, produce da sola una quota di PLV pari a 45 miliardi, con 3.100 tonnellate di produzione annua, prevalentemente esportate nel centro Europa.

La produzione di specie ittiche marine, nel corso dell'anno passato, ha raggiunto le 10.000 tonnellate, con una PLV di 170 miliardi circa. I siti operativi sono ottanta, di cui 15 avannotterie, e gli addetti sono pressappoco 4.000, includendo l'indotto.

Buona parte del successo nella commercializzazione va imputato alla grande distribuzione organizzata, che ha notevolmente accorciato le distanze tra consumatori, sempre più attenti alle specifiche organolettiche dei prodotti, ed i punti vendita, strutturati in modo capillare. D'altro canto, l'evoluzione a vantaggio della GDO ha ulteriormente aggravato la posizione dei produttori, che hanno visto ridursi le quote disponibili di mercato e, allo stesso tempo, subito il taglio della parte principale di formazione del profitto.

¹ Ci si riferisce a Pescara, Ancona, Molfetta, Porto Empedocle, Manfredonia e Mazara del Vallo.

La programmazione definita nell'ambito del Programma 2000/2006 è intesa a favorire l'accelerazione dei meccanismi autopropulsivi di crescita. In tal senso il programma è stato redatto in modo da sfruttare le economie di agglomerazione, di scala, di localizzazione che consentono di accrescere il potenziale produttivo del settore pesca ed acquacoltura in linea con i tassi di sviluppo prevalenti nel resto dell'economia nazionale ed europea. In tal senso fra gli obiettivi che il programma prevede di conseguire vi è anche quello di ridurre il livello delle disparità esistenti sia nel quadro dell'economia ittica comunitaria che nazionale.

Quanto all'analisi dei punti di forza e debolezza endogeni rispetto al settore della pesca e dell'acquacoltura, cui questo programma operativo fa riferimento, non può che essere richiamata l'analisi contenuta nella valutazione ex ante. L'analisi SWOT, associata al funzionamento delle diverse componenti dell'asse principale, cioè pesca ed acquacoltura, si presta ad una lettura complessa che, come sarà evidente in quel che segue, associa le stesse variabili a momenti differenti dell'analisi. Infatti, alcuni dei punti che verranno discussi costituiscono fattori di forza ed allo stesso tempo di debolezza del settore. Ad esempio, la multispecificità delle risorse biologiche da un lato rappresenta un fattore di debolezza per le evidenti maggiori complessità gestionali ad essa associate, dall'altro, può rappresentare un punto di forza per la struttura produttiva in quanto determina una forte capacità di adattamento a situazioni mutevoli. In tal modo la capacità di generare reddito risulta agevolata proprio perché può far affidamento su un insieme variabile di tecniche di cattura e le stesse strategie produttive possono risentire positivamente delle alternative disponibili. In generale, i segmenti coinvolti riguardano la gestione delle risorse, l'attività di sfruttamento, di trasformazione, di commercializzazione, l'acquacoltura. L'elenco, tuttavia, non si ritiene possa considerarsi esaustivo, ma solo esemplificativo.

a. Gestione delle risorse biologiche

La gestione delle risorse biologiche in Italia è fortemente centralizzata e segue un approccio programmatico che si sostanzia nell'approvazione di un Piano Triennale. Il Piano rappresenta un punto di forza della gestione delle risorse in quanto permette di pianificare gli interventi futuri di medio periodo e di coordinare l'insieme delle attività. Il Piano è articolato in diverse sezioni che sintetizzano gli interessi in gioco ed è disegnato sulla base di indicatori bio economici in grado di rappresentare il funzionamento del settore ad un elevato livello di dettaglio. Il Piano è frutto di un approccio basato sulla concertazione fra le forze in campo e rispecchia gli interessi di sviluppo e modernizzazione del settore. Grazie all'approccio programmatico ed al metodo della concertazione fra le parti sociali adottato per la definizione della politica della pesca in Italia, va sottolineato l'adozione di misure orientate al soddisfacimento delle indicazioni del Codice di Condotta per una pesca responsabile della FAO. Tale Codice è un importante risultato della Conferenza di Rio sull'ambiente del 1992 e richiede la introduzione di misure gestionali tese ad assicurare un comportamento responsabile da parte degli operatori. In tale ambito, l'adozione di misure dirette a ridurre la pressione di pesca anche mediante l'incentivazione ad utilizzare sistemi di pesca selettivi, a minore impatto sulle risorse e con costi di produzione inferiori, rappresenta un esempio convincente degli sforzi effettuati.

Fra le misure che pure hanno contribuito alla riduzione della pressione di pesca esercitata sugli stock mediterranei va inserita la tradizionale misura di fermo temporaneo. Tale misura, rappresenta un importante punto di forza della politica di conservazione delle risorse ed assume carattere certamente rilevante e complementare rispetto alla politica comunitaria. Infatti, in contesti biologici caratterizzati da classi di reclutamento molto basse, è la sospensione dell'attività nei periodi

immediatamente successivi alla riproduzione che incide sulla consistenza degli stock ancor più dell'arresto definitivo.

Fra le difficoltà, ma per altro verso tra i punti di forza, che caratterizzano la gestione delle risorse va citata l'esistenza di micro realtà locali altamente specializzate in attrezzi "minori" e caratterizzate, quindi, da una maggiore debolezza strutturale. Di livello analogo è la difficoltà che emerge a causa dell'esistenza di una specificità mediterranea a livello di risorse biologiche, che ovviamente informa la struttura produttiva del settore. In particolare, le specie oggetto di pesca nei mari italiani presentano aspetti biologici molto diversi tra loro. Vi sono ad esempio specie ad ampia distribuzione e specie molto localizzate, specie con cicli biologici brevi e specie longeve. Inoltre, alcune di esse sono oggetto di pesca mirata, mentre altre sono catturate con differenti attrezzi nel corso dell'attività di pesca non specializzata.

Il fatto che la maggior parte delle attività di pesca siano rivolte alla cattura contemporanea di più specie, con un rapporto di importanza tra le stesse variabile per area, stagione ed attrezzo di pesca rende l'attività gestionale sempre più complessa ed impone l'adozione di priorità in funzione delle emergenze imposte spesso da cause naturali.

Per questi motivi, fra i punti di debolezza del settore, va ricordata la tipologia gestionale utilizzata finora che ha considerato interventi sull'attività e solo raramente interventi sulla risorsa. Un'eccezione è data dalla esperienza maturata nel caso della pesca delle vongole. In questo caso, sono stati registrati risultati fortemente positivi, grazie ad interventi di ripopolamento e gestione controllata. A seguito della specifica iniziativa si è registrato un incremento sia in termini di produzione che occupazione.

L'esistenza di stock multispecifici e la possibilità che gruppi appartenenti a flotte di diverso tipo ed origine possano convergere sulle stesse risorse determinano una serie di conflittualità che rappresentano punti di debolezza nell'ambito della gestione del settore. In particolare, tale difficoltà va a minare le possibilità di mantenere un rapporto equilibrato fra pesca ed ambiente che pure è uno degli obiettivi prioritari del Programma Operativo.

Nell'ambito dell'obiettivo relativo alla prevenzione di uno sfruttamento non equilibrato delle risorse biologiche e, comunque, allo scopo di assicurare un rapporto più soddisfacente fra risorse biologiche e sforzo di pesca, certamente un'opportunità è offerta dalla creazione delle cosiddette "zone di protezione" che possono essere distinte in quattro tipologie (aree di tutela biologica, zone di riposo biologico, riserve marine e parchi marini). Queste quattro tipologie di zone di protezione si differenziano per il diverso livello di protezione delle risorse marine (totale o solo parziale). La possibilità di scegliere tra quattro forme di zone di protezione rende flessibile questo tipo di misura di conservazione delle risorse ittiche in quanto, a seconda delle informazioni scientifiche relative all'area, si può introdurre la forma di protezione più confacente e rispondente agli obiettivi indicati della ricerca e dalle istanze ambientaliste.

Come già anticipato uno dei maggiori elementi di minaccia frapposti all'attività di gestione delle risorse riguarda l'esistenza di una capacità di risposta ambientale che è lenta rispetto alle esigenze di monitoraggio, controllo e valutazione. L'impatto di qualsiasi misura di gestione degli stock (in particolar modo di quelli pelagici o transnazionali) nel Mediterraneo, che è un bacino nel quale si affacciano 20 Paesi di cui solo 4 appartenenti alla Comunità Europea, non è agevolmente misurabile. Ciò comporta una serie di difficoltà sostanziali quanto alla misurazione dell'efficacia delle differenti politiche di gestione delle risorse, sia a causa dell'esistenza di flotte di altri Paesi che insistono sugli stessi stock, sia anche perché solo per alcune di esse (quelle europee) le regole hanno

carattere cogente, mentre per la gran parte delle altre flotte in pesca in aree mediterranee non è possibile, al momento, richiedere il rispetto delle stesse obbligazioni.

Va inoltre considerato che oltre alle flotte dei Paesi rivieraschi operano in Mediterraneo navi provenienti dall'esterno, ed in particolare dai paesi asiatici (Giappone, Corea, ecc.) che esercitano nelle acque internazionali del bacino uno sforzo di pesca non indifferente. La minaccia di tali imbarcazioni presenti nel Mediterraneo è evidente soprattutto se si considera la loro dimensione e l'impatto che esse provocano sugli stocks soprattutto quelli dei grandi pelagici.

Fra le ulteriori minacce che impediscono il perseguimento degli obiettivi prefigurati vi sono sicuramente i problemi di inquinamento. In Adriatico si ripresentano con una certa ciclicità, soprattutto in periodo estivi, alghe mucillaginose che arrecano danni, talvolta anche ingenti, alle reti da pesca. Ad essere maggiormente danneggiati sono i battelli della piccola pesca.

Fra le altre minacce che pure costituiscono un vincolo esterno al perseguimento di obiettivi di razionalizzazione e sviluppo settoriale va rilevato che in Sicilia numerosi problemi nascono dalla vicinanza con i Paesi del nord Africa; ancora oggi si registrano molti casi di sequestro di battelli siciliani da parte di Paesi Terzi. Di fatto, l'estensione delle acque territoriali costituisce un ulteriore elemento di complicazione della gestione del bacino del Mediterraneo, a causa di comportamenti non uniformi dei Paesi rivieraschi. Sono diversi i contenziosi irrisolti da anni (ad esempio la dichiarazione unilaterale della Libia che ha esteso le sue acque a 20 miglia dalla costa) che rendono urgente l'applicazione del diritto internazionale del mare e l'applicazione della Convenzione di Montego Bay che istituisce le Zone Economiche Esclusive di pesca.

Ancora una volta, occorre porre l'attenzione su come ogni politica introdotta nel comparto dispieghi i suoi effetti su una realtà eterogenea che rende oggettivamente difficile quantificare l'impatto complessivo delle misure gestionali.

b. La struttura produttiva in mare

La struttura produttiva della pesca marittima nell'area considerata assume un carattere fortemente artigianale e familiare. La componente industriale è di fatto marginale. L'artigianalità si identifica nell'alto grado di polivalenza tecnica del naviglio. La limitata capacità di spostamento che caratterizza i natanti di piccole dimensioni determina l'esistenza di una molteplicità di tecniche di pesca e realtà produttive che discendono dall'adattamento alle caratteristiche ambientali, dalla disponibilità e consistenza delle risorse, dalla morfologia dei fondali di una determinata area. Tali caratteristiche costituiscono allo stesso tempo fattori di debolezza e di forza del settore.

Fra i fattori di forza sul piano socioeconomico risulta di estremo interesse l'organizzazione produttiva che fa capo alla flotta che esercita la piccola pesca costiera localizzata lungo la fascia costiera, in particolare siciliana, sarda e tirrenica. Essa rappresenta in modo esasperato le peculiari caratteristiche multi-attrezzo e multi-specie della pesca italiana. La flotta in questione, grazie alla moltitudine di ambienti da pesca offerti dai vari ambienti costieri e lagunari, ha sviluppato una varietà di tecniche e attrezzi pensati e costruiti per adattarsi ad una determinata tipologia di pesca.

Tali elementi, da un lato, rappresentano un punto di debolezza della struttura produttiva in quanto determinano una eccessiva dipendenza dell'attività di pesca alle condizioni ambientali di una delimitata e ristretta area geografica; da un altro punto di vista, al contrario, la flessibilità accentuata delle strutture produttive è caratteristica fondamentale per la sopravvivenza delle unità produttive in

quanto permette di adeguarsi rapidamente alle mutate condizioni biologiche e gestionali. La modifica delle strategie di pesca, delle specie target, l'intensificazione dell'attività, l'alterazione della composizione dei fattori produttivi in funzione delle strategie d'impresa sono solo alcuni degli aspetti che caratterizzano una struttura produttiva di tipo artigianale. Da quanto sopra, ne discende l'esistenza di un delicato equilibrio fra i fattori positivi e negativi che caratterizzano quest'area.

Nell'ambito dell'obiettivo di rafforzamento della competitività dei sistemi locali della pesca in un'ottica di sviluppo sostenibile, di certo, fra i fattori di debolezza, in particolare se si pone a confronto con realtà produttive del Nord Europa, vi è – ancora una volta - l'artigianalità della struttura produttiva. Tale caratteristica determina le condizioni operative che inducono ad una bassa efficienza gestionale delle unità produttive che si sostanzia in elevati costi per unità di prodotto e in insoddisfacenti risultati reddituali. In molti casi, e soprattutto per le piccole imbarcazioni, il ritorno economico per l'impresa di pesca raggiunge il minimo necessario per il sostentamento del proprietario del battello e della sua famiglia senza possibilità di investire eventuali utili finali.

Un punto di debolezza che discende direttamente dalle caratteristiche artigianali della flotta riguarda la limitata capacità di capitalizzazione delle imprese di pesca e, di conseguenza, l'impossibilità di accedere al credito, agevolato o meno, a causa della impossibilità di soddisfare le richieste di garanzia previste dalle attuali procedure bancarie. Questo limite rappresenta un fattore di forte debolezza nell'ambito del sistema economico e produttivo della pesca cui si sta tentando di porre rimedio.

Ulteriori punti di debolezza possono essere rappresentati dalla frammentarietà dei punti di sbarco e dalla conseguente polverizzazione dei punti di prima vendita. Tali fattori influenzano il potere contrattuale dei produttori rendendoli più deboli nei confronti dei grossisti e degli intermediari commerciali. Infatti, la mancata concentrazione della produzione impedisce lo sviluppo di circuiti commerciali più efficienti e allo stesso tempo sottoposti ad un maggior controllo igienico e sanitario.

L'insensibilimento degli operatori della pesca rappresenta un serio limite alla possibilità di mantenere la vitalità del settore nel tempo ed la sua capacità di contribuire al fabbisogno alimentare del Paese. L'età media degli addetti aumenta progressivamente a seguito del mancato ricambio generazionale. Infatti, le giovani generazioni manifestano uno scarso interesse per questa attività e tendono ad interrompere la tradizione familiare. L'età in cui la decisione ad investire nell'acquisto dell'imbarcazione viene assunta rappresenta un indicatore della scarsa propensione a continuare l'attività familiare. Da una indagine condotta ad hoc si è stimato che tale decisione viene presa all'età di 38 anni, cioè ha carattere residuale rispetto ad altri tentativi diretti a cambiare settore di attività.

Fra le opportunità offerte al settore per il superamento dei limiti sopra evidenziati e nell'ambito del citato obiettivo di sviluppo dei sistemi locali rientrano certamente le misure dirette a favorire il processo di aggregazione fra operatori, siano essi individui che cooperative di pesca. Tale comportamento responsabile è stato già sperimentato in alcuni casi a seguito della approvazione di una regolamentazione nazionale in tal senso. La costituzione ed il funzionamento dei "Consorti di Gestione dei Molluschi Bivalvi" volti alla gestione della pesca delle vongole tramite la regolamentazione dell'attività e dei quantitativi massimi pescabili è un esempio di efficace sfruttamento delle opportunità esistenti.

In aggiunta a tali questioni di carattere generale, esistono a livello locale problematiche territoriali specifiche.

A Mazara del Vallo che rappresenta da sempre il porto peschereccio più importante della pesca italiana, sono concentrate le problematiche relative alla pesca a strascico d'altura e alla pesca oceanica. Il primo segmento annovera l'annosa problematica del contenzioso relativo alla pesca nelle acque prospicienti la costa nord africana. Innumerevoli i tentativi di risoluzione in chiave politica con i governi tunisino, libico e algerino. Tuttavia, casi anche recenti, dimostrano che si è ancora lontani da una completa risoluzione del problema.

La crescita della flotta da un lato e l'eccessivo sfruttamento delle risorse dall'altro costituiscono i fattori di debolezza che caratterizzano il segmento della pesca che fa capo a Mazara. In quest'area vi è da registrare una forte contrazione delle attività nel corso degli ultimi anni, nel quadro di una ristrutturazione che ha coinvolto l'intero comparto nazionale. Anche in questo caso, le opportunità di sviluppo vanno individuate nell'attivazione di accordi più ampi con Paesi terzi.

Fra le altre aree a maggiore intensità di pesca che registrano problematiche particolari vi è quella di Porto Empedocle. In questa area si riscontra la presenza di due segmenti produttivi importanti. Lo strascico che, anche se in misura ridotta, presenta gli stessi fattori di crisi registrati a Mazara del Vallo. La circuizione che rappresenta uno dei maggiori poli nazionali e manifesta problemi legati da un lato alla necessità di spostarsi in altre aree per l'attività di pesca (vedi la conflittualità in Adriatico) dall'altro alla mancanza di canali commerciali.

Le opportunità di sviluppo in questo caso non possono che essere individuate in una accelerazione dei meccanismi tesi a favorire un più accentuato accesso a forme di commercializzazione associata che pure rientrano nell'ambito delle politiche strutturali e di mercato dell'UE.

Oltre alle aree citate, vi sono altri contesti che in base alla dimensione della flotta registrano una notevole dipendenza sia in termini occupazionali che reddituali dall'attività di pesca, in particolare queste sono: Palermo, Trapani e Catania in Sicilia, dove si registra una forte presenza di segmenti tecnici specializzati, quali la pesca del tonno con i palangari e con reti da circuizione, ed una numerosa flotta della piccola pesca, che costituisce un fonte di lavoro e reddito di essenziale importanza in un tessuto sociale fortemente segnato dalla disoccupazione.

In tale contesto appare chiara la minaccia rappresentata dalla messa al bando delle spadare per numerose marinerie. Si stima che in tutta Italia il processo di dismissione dell'attività di pesca con reti da posta derivanti interessi più di 600 pescherecci e oltre 3.000 pescatori di Sicilia, Campania, Calabria, Lazio e Liguria. Malgrado sia prevista una specifica misura (97/292/CE) per permettere la riconversione delle spadare e incentivi a chi decide la dismissione delle attività, evidenti saranno gli effetti di tale misura. Al pesante impatto occupazionale della misura si aggiungerà il danno di carattere economico/commerciale per la massiccia importazione di pesce spada dai paesi extra-comunitari che non sono soggetti alla decisione comunitarie e che continueranno, probabilmente aumentando lo sforzo, ad esercitare la pesca con reti derivanti.

Tra le opportunità offerte al settore della pesca marittima degli ultimi anni vi sono tutte le attività di riconversione dall'attività principale rese necessarie dalla continua e sempre più intensa espulsione dal settore di marittimi. Da una parte la costante riduzione della flotta quale misura principale prevista dalla Politica Comune della Pesca e dall'altra l'adozione di alcune misure tecniche che limitano ulteriormente l'esercizio dell'attività di pesca, hanno contribuito ad acuire i problemi di redditività delle imprese e quindi di impiego degli addetti. La possibilità di riconversione ad attività extrasettoriali degli addetti è di fatto resa impossibile in considerazione dell'elevata età media degli operatori e del già drammatico problema occupazionale di molte delle regioni dipendenti dalla

pesca. In questo contesto le uniche possibilità concrete di riconversione degli addetti sono quelle individuate dai comparti collaterali al settore quali la maricoltura e il pescaturismo.

In particolare, quest'ultima attività, introdotta con la Legge n. 165/92, DM 19/6/1992, sta rapidamente crescendo e diffondendosi in tutta la penisola e soprattutto nelle isole. Il pescaturismo prevede la possibilità per i pescatori di mestiere di imbarcare turisti sui loro pescherecci per escursioni giornaliere. La sua introduzione è avvenuta principalmente per creare opportunità di integrazione del reddito per i pescatori particolarmente toccati dalla crisi del settore.

Un altro aspetto qualificante del pescaturismo riguarda la possibilità di aumentare l'utilizzo di attrezzi da pesca tradizionali in quanto risulta vietato su tali imbarcazioni l'uso di attrezzi da traino e da circuizione. Altri vantaggi attesi sono rappresentati dalla valorizzazione delle strutture e delle infrastrutture della pesca a vantaggio sia dell'industria cantieristica e del suo indotto.

Tra le misure volte alla riconversione del settore e che pure si muovono nell'ambito delle misure dirette a prevenire i danni derivanti da una utilizzazione squilibrata delle risorse biologiche, vanno citati gli strumenti previsti dal Piano Spadare volti a ricompensare gli operatori che svolgendo l'attività di pesca con reti da posta derivanti messe al bando con il regolamento CE 1239/98, si trovano a dover abbandonare l'attività. Il Decreto Ministeriale del 23/5/97 per la razionalizzazione della pesca con le spadare prevede due soluzioni: la cessazione dell'attività o la riconversione dei pescherecci che utilizzano le reti da posta derivanti.

Ulteriori opportunità vanno individuate nell'esistenza di una domanda in forte crescita che attualmente è soddisfatta per la metà soltanto dalla produzione interna nell'ambito di una forte pressione al ribasso sui prezzi. In tale contesto la valorizzazione della produzione interna attraverso iniziative di miglioramento della shelf life del fresco con trattamento a bordo con atmosfere modificate, la creazione di società miste con Paesi terzi del Mediterraneo, rappresentano opportunità dirette a migliorare l'organizzazione della struttura produttiva e ad aumentare la produzione lorda vendibile del settore.

Sebbene il numero di parchi naturali e zone di tutela biologica sia in forte aumento e costituisca per molti versi un punto di forza ed un'opportunità per gli addetti del settore, allo stesso tempo va rilevato che le limitazioni all'esercizio della pesca connesse con l'introduzione di tali zone protette richiede l'individuazione di modelli di sviluppo innovativi e non ancora sperimentati.

Analogamente, tra le minacce che incombono sul settore va sottolineato il ruolo della competizione con produzioni provenienti da zone a diversa struttura biologica, prevalentemente monospecifica, e che sono caratterizzate da costi di produzione inferiori. Si tratta di prodotti che non sempre sono competitivi anche sotto l'aspetto qualitativo, ma che sono sostitutivi a livello commerciale. La redditività decrescente delle imprese di pesca determinata da tassi di variazione dei prezzi reali tendenzialmente negativi, concorrono al mantenimento di una struttura economica generalmente sottocapitalizzata con le inevitabili ripercussioni in termini di difficoltà di accesso al mercato creditizio.

c. Industria di trasformazione

La struttura dell'industria di trasformazione dei prodotti della pesca mostra in generale una riduzione di competitività e di redditività. I maggiori punti di debolezza possono essere individuati nel peggioramento dei termini di scambio che hanno determinato un aggravio dei costi di approvvigionamento della materia prima e nell'esistenza di un costo per unità di prodotto non

competitivo rispetto ad analoghe produzioni che provengono da Paesi meno sviluppati e detentori delle materie prime. Infatti, si è andata intensificando negli ultimi anni la dipendenza esterna quanto alla disponibilità di materia prima e sono aumentate le difficoltà di approvvigionamento quanto all'unica materia prima di origine interna (vongole) che viene utilizzata dall'industria. Quanto all'industria di trasformazione del tonno, che pure riveste un'importanza indiscussa nel panorama dell'industria agroalimentare internazionale, si registra un continuo processo di aggiustamento rispetto alle condizioni esterne. Parti delle lavorazioni sono oramai effettuate presso aziende estere e si utilizza l'impianto nazionale per le fasi finali del processo di lavorazione. Tale modifica dell'assetto produttivo dimostra da un lato la vitalità del comparto e dall'altra l'importanza dei fattori di debolezza che pure incombono sul settore. La dipendenza dalle produzioni estere, stante l'assenza di una flotta tonniera nazionale, rappresenta ancora oggi uno delle minacce più gravi per lo sviluppo dell'industria delle conserve di tonno.

Più in generale occorre registrare una crescente difficoltà dell'industria conserviera ittica italiana relativa alla fase dell'approvvigionamento di materia prima e la contestuale forte competizione di prodotti finiti provenienti da paesi terzi. In particolare, l'industria delle sardine, che pure costituiva un'importante mercato di sbocco per la flotta nazionale, è stata cancellata del tutto a causa dell'apertura ai mercati del Magreb. Le nuove condizioni di accesso a dazio zero ai mercati europei ha determinato un effetto spiazzamento delle produzioni italiane e praticamente tutte le aziende (8) che operavano alla fine degli anni '80 hanno cessato l'attività produttiva. Solo qualche piccola produzione locale è ancora attiva nell'area fuori obiettivo 1. Analoghe minacce riguardano le altre produzioni conservate e trasformate che pure esigono una continua disponibilità di materia prima che, in linea di massima, non proviene dalla flotta nazionale. Esistono, ovviamente, produzioni di nicchia che resistono alla competizione estera, ma va rilevato come si assiste a una sempre maggiore penetrazione di prodotti lavorati provenienti dall'estero e immessi nel mercato nazionale a prezzi concorrenziali.

Principali indicatori economici del settore delle conserve ittiche, 1997/1998

	Quantità (tonnellate)		Valore (miliardi di lire)	
	1997	1998	1997	1998
Produzione	110.900	121.165	1.122	1.270
Esportazioni	11.092	11.666	88	95
Importazioni	47.205	50.156	333	379
Saldo commerciale	-36113	-38490	-245	-284
Consumo apparente	147.013	159.655	1.367	1.554

Fonte: ANCIT

L'aumento dei consumi di prodotti della pesca costituisce, comunque, un'opportunità che, in alcuni casi, le industrie del settore sono ancora in grado di cogliere. In particolare, le produzioni trasformate con materia prima di origine nazionale, proveniente da allevamenti in acque dolci, hanno dato dimostrazione delle possibilità offerte da un mercato in crescita. Le stesse opportunità per il settore sono individuabili nell'aumento della domanda interna in favore dei prodotti congelati

o surgelati considerati più sicuri e pratici. In Italia, negli ultimi anni il consumo di prodotti congelati e surgelati è notevolmente aumentato passando dalle 33 mila tonnellate del 1970 alle 560 mila tonnellate del 1997.

Al contrario, sempre nell'ambito della struttura conserviera va rilevata l'esistenza di minacce di un certo rilievo. La prima riguarda l'accesso alla materia prima, in particolare tonno, per la quale la nostra struttura produttiva conserviera è totalmente dipendente dall'estero, con gravi minacce in termini di disponibilità. La seconda invece, riguarda la competizione in materia di prodotti finiti importati, per i quali le minacce di sostituzione con la produzione interna è crescente. Infatti, la posizione di maturità di queste produzioni, l'elevato tasso di manodopera che le caratterizza, la scarsa disponibilità di materia prima per la trasformazione, rendono sempre più difficile il mantenimento delle quote di mercato da parte delle aziende nazionali.

c. Commercializzazione

I principali punti deboli nel sistema della distribuzione dei prodotti ittici in Italia vanno individuati nella scarsa trasparenza del mercato e nella eccessiva segmentazione dei canali di distribuzione. I mercati ittici, in particolare, nonostante l'importante funzione da essi svolta in termini di formazione del prezzo, si caratterizzano per una eccessiva burocratizzazione, contribuendo a determinare il ruolo di secondo piano di tali strutture rispetto alla rete dei grossisti privati.

In linea generale, i mercati ittici localizzati nelle zone interne del paese rimangono insufficienti al fine di garantire un'omogenea copertura di tutto il territorio nazionale. Rimane del tutto marginale la funzione di redistribuzione della produzione complessivamente trattata dai mercati ittici che viene destinata ad approvvigionare il consumo in regioni diverse da quelle in cui hanno sede.

Un altro elemento di debolezza può essere individuato nell'eccessiva presenza di intermediari nel processo distributivo, con le inevitabili conseguenze sui prezzi al consumo; infatti, data la bassa concentrazione dell'offerta, sono rari i casi di accordi diretti tra distribuzione e commercianti finali.

Tra le opportunità offerte al settore vi è quello della creazione di piattaforme commerciali da parte dei produttori e, dunque, la realizzazione di una struttura capace di seguire la fase dello sbarco, della prima trasformazione, del confezionamento e della vendita all'intermediario grossista.

Per quanto riguarda la vendita al dettaglio 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. Tale diffusione non può che rafforzare l'intero settore in quanto vengono stimolati in maniera diretta i consumi di prodotti ittici. Le strutture di vendita al dettaglio sono di piccole dimensioni e si assiste a una lenta penetrazione nel settore della Grande Distribuzione Organizzata (GDO) che, tuttavia, è fortemente presente nelle aree del nord del Paese, mentre è scarsamente presente nelle aree meridionali. Da questo punto di vista la costituzione di piattaforme commerciali dirette a favorire la concentrazione della produzione fresca oltre che di importazione rappresenta un'indubbia opportunità.

Peraltro, la dimensione dell'import italiano non può non influire sulla stessa organizzazione commerciale della produzione interna. Quest'ultima, infatti, mantiene inalterate tutte le caratteristiche che ne indeboliscono la propria capacità contrattuale ed è costretta a subire l'impatto sui prezzi interni e sui margini di profitto imprenditoriale imposto dalla commercializzazione di prodotto importato. È, dunque, rientra fra i fattori di debolezza del sistema produttivo italiano l'assenza di una organizzazione distributiva capace di valorizzare il pescato italiano.

In questo scenario si stanno diffondendo, anche grazie all'interessamento delle Associazioni di categoria, attività per la valorizzazione e la promozione dei prodotti della pesca, volti, in particolare a migliorare la qualità tramite adeguati sistemi di manipolazione e di confezionamento del prodotto trattato a bordo in grado di prolungare la shelf-life del pesce fresco.

Fra i fattori di debolezza che caratterizzano il settore commerciale va registrato la 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. Data l'inadeguatezza strutturale e funzionale dei mercati non è casuale che l'incidenza del fuori mercato sia ancora rilevante (all'incirca il 45% della produzione totale) anche se è in aumento la quota di mercato erosa dai mercati pubblici al circuito privato soprattutto nei confronti del prodotto di provenienza estera.

Un'opportunità che potrebbe essere individuata nel caso dei mercati ittici riguarda la creazione di una rete telematica di comunicazione inter-mercatale. L'implementazione di questa rete permetterebbe un collegamento in tempo reale tra i diversi mercati e consentirebbe agli operatori residenti su piazze diverse la partecipazione alle operazioni d'asta che si realizzano in uno o più mercati inseriti nella rete.

Per quanto concerne il settore distributivo occorre notare una discreta evoluzione del settore. Infatti, risulta evidente che un rapido spostamento delle percentuali di vendita del prodotto congelato e conservato in favore della cd. Distribuzione moderna. Nel caso del pesce fresco, al contrario, seppure si assiste ad una progressiva riduzione di importanza in favore della distribuzione moderna, sono le pescherie che mantengono saldamente la quota di mercato più rilevante.

I CANALI DISTRIBUTIVI DEL PESCE IN ITALIA NEL 1998 (%)

Fonti d'acquisto	Var % 98-97	Totale prodotti ittici	Fresco e deconge-lato	Congelato/ surgelato sfuso	Surgelato confezio- nato	Conser- vato	Secco, salato e affumicato
Distribuzione moderna	2,4	47,2	29,7	30	85,1	89,4	32,5
Super, iper, superette	2,1	43,4	29,4	25,8	74	79,4	30,6
Discount	5,4	3,8	0,2	4,2	11,1	10	2
Distribuzione tradizionale	-4,4	52,5	70	69,8	14,7	10,3	67,3
Alimentari tradizionali	-6,1	8,3	3	30,8	12,9	6,7	14,1
Pescherie	-0,8	31,4	48,7	32,1	0,7	0,1	24,6
Altri negozi specialisti	32,8	0,9	0,2	2	1,1	1,7	3,7
Ambulanti	-13,3	11,9	18	4,8	0,1	1,8	24,8
Altri	-38,6	0,3	0,3	0,2	0,2	0,4	0,2
Cash&carry/spacci aziendali	-56,0	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,1
Produzione propria	13,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
Totale	-1,5	100	100	100	100	100	100

Fonte: Ismea-Nielsen

e. Acquacoltura

L'acquacoltura italiana è stata inserita nella più ampia cornice programmatica di riferimento della pesca italiana. Infatti, anche se l'allevamento intensivo di organismi acquatici ha forti componenti riconducibili alla zootecnia terrestre, restano forti relazioni con il mondo della pesca. Ad esempio i prodotti convergono sugli stessi mercati; pertanto le crescenti produzioni di acquacoltura hanno effetti sulla natura dell'offerta ittica. L'acquacoltura può essere occasione di riconversione della pesca, con effetti sulla riduzione dello sforzo di pesca. Quest'attività può avere impatti positivi e negativi sulle comunità biologiche su cui incide l'attività di pesca.

L'acquacoltura italiana è diversificata, rispecchiando le diversità geografiche del Paese, sia sul piano fisico che su quello economico, sociale e culturale. Le varie tipologie di acquacoltura evidenziano specifiche differenze e problematiche, che necessitano di interventi appropriati. L'acquacoltura, infatti, uno dei settori potenzialmente vitali del primario nazionale, può essere suddivisa, allo scopo di una più efficace classificazione, nei seguenti segmenti produttivi:

- a) Piscicoltura intensiva, semintensiva o estensiva;
- b) Molluschicoltura;
- c) Crostaceicoltura;
- d) Coltivazione di alghe e piante acquatiche.

Gli elementi di analisi che coinvolgono il settore acquacoltura, spaziano dalla potenzialità produttiva che deve interfacciarsi con le dinamiche e le varianti del mercato, alla salvaguardia ed al rispetto dell'ambiente nonché agli aspetti sanitari.

Lo sviluppo dell'attività di acquacoltura è stato accompagnato da una rapida evoluzione delle tecniche produttive, in special modo nei settori della riproduzione artificiale, della ittiopatologia, della mangimistica e della tecnologia di allevamento.

In particolare, la tecnica mangimistica ha saputo sostenere i ritmi di incremento richiesti dagli allevamenti, mediante la proposta di prodotti innovativi quali i mangimi estrusi, in grado di fornire quote di energia sempre più concentrata con un elevato grado di digeribilità della frazione proteica, che consente di contenere entro i limiti di legge i livelli di nutrienti nelle acque di allevamento e scarico degli impianti, tali da consentire elevate densità di pesce allevato. La ricerca applicata alle tecnologie di allevamento si è poi attivata ideando soluzioni nuove, che hanno portato all'introduzione di sistemi per l'ossigenazione delle acque, per il controllo dei parametri chimico-fisici dell'acqua gestiti da programmi computerizzati, ed a sistemi sempre più sofisticati per la selezione.

A fronte di tutti questi aspetti positivi e ad una naturale vocazione di numerose aree geografiche del nostro Paese, l'attività di acquacoltura non ha saputo cogliere tutte le possibilità di sviluppo esistenti, e ciò ha portato ad una crescita disarmonica e per taluni settori a ricorrenti crisi di mercato. Da rilevare poi come, a fronte di un rapido evolversi dei sistemi distributivi, il comparto non abbia saputo adeguarsi ai medesimi ritmi.

Per motivi diversi, accanto a settori tecnologicamente avanzati e ad elevata produttività, come la trotticoltura e la piscicoltura marina, si sono determinate situazioni di mercato difficili e scarsamente remunerative per il comparto.

La piscicoltura italiana ha prodotto, nel corso del 1998, oltre 65.000 tonnellate di derrate ittiche, per una PLV di 480 miliardi, impiegando, compreso l'indotto, 15.000 addetti impegnati a tempo pieno e parziale. Le aree di produzione risultano ubicate per il 70% nelle regioni del Nord, per il 20% al

Centro, e per il restante 10% al Sud, dove si riscontra una maggiore propensione al consumo del pesce fresco.

La produzione di specie d'acqua dolce ha superato le 55.000 tonnellate, pari ad una P.L.V di oltre 300 miliardi, con 800 siti produttivi e 11.000 addetti compreso l'indotto. Da sottolineare come l'anguillicoltura, ormai quasi esclusivamente praticata in acqua dolce, rappresenti da sola una P.L.V. di 45 miliardi, con 3.100 tonnellate di produzione annua, prevalentemente esportate nel centro Europa.

La produzione di specie ittiche marine, nel 1998, ha raggiunto le 10.100 tonnellate, pari ad una P.L.V di circa 170 miliardi, con una ottantina di siti produttivi, 15 avannotterie e circa 4.000 addetti, compreso l'indotto.

I nuovi modelli di consumo hanno contribuito negli ultimi anni a creare nuovi ed interessanti spazi di mercato ai prodotti dell'acquacoltura, che, grazie allo sviluppo della Grande Distribuzione Organizzata, hanno potuto raggiungere una capillare diffusione presso i consumatori, sempre più attenti alle qualità dietetiche ed organolettiche del pesce quale alimento non grasso, portatore di essenziali fattori nutrizionali. La diffusione della GDO ha comunque messo in risalto i limiti degli operatori del settore relativamente alla loro capacità di concentrare l'offerta diminuendo la potenzialità contrattuale dei produttori di fronte alla distribuzione organizzata.

La trota risulta la specie più allevata, con una produzione complessiva di 48.000 tonnellate (1998) provenienti da circa 600 impianti, pari a circa il 74% della produzione di pesce d'acquacoltura in Italia, ponendo questo segmento della piscicoltura nazionale ai vertici della produzione comunitaria. Il comparto, che negli ultimi anni ha visto un sensibile incremento dei volumi di produzione, manifesta da qualche tempo uno stato di sofferenza determinata sia da problemi di mercato, causati soprattutto dalle forti importazioni di salmone norvegese nei paesi dell'U.E., che dalla debolezza strutturale insita nel settore.

Per quanto riguarda le possibili previsioni per il futuro, bisogna considerare l'impatto conseguente al recepimento, nel nostro ordinamento, di nuove normative a carattere ambientale. Analogamente bisogna considerare l'impatto di normative nazionali concernenti la gestione e l'approvvigionamento delle acque pubbliche. Tutto ciò comporterà per le aziende trotiche l'obbligo di effettuare gli opportuni adeguamenti con i relativi investimenti, che non apporteranno alcun incremento produttivo; al contrario, in assenza di adeguati supporti, contribuiranno ad aumentare le difficoltà gestionali delle aziende del comparto. La ridefinizione degli obiettivi da parte delle Amministrazioni Pubbliche in materia di ripopolamento, nonché una generale riduzione della spesa pubblica complessiva hanno determinato un'ulteriore contrazione produttiva.

La normativa sanitaria comunitaria, con particolare riferimento alla definizione di aziende e zone indenni da talune patologie rappresenta un ulteriore fattore di crisi potenziale per il settore. Infatti, solo le aziende indenni saranno abilitate ad effettuare ripopolamenti; inoltre, al raggiungimento dei previsti requisiti di indennità, dovranno corrispondere una serie di specifici interventi strutturali, indispensabili a mantenere lo stato di azienda indenne. Ciò comporterà inevitabili ulteriori costi di investimento cui le aziende dovranno far fronte nel breve periodo.

L'allevamento di specie ittiche eurialine si è sviluppato a partire dagli anni Ottanta, anche grazie alla grande diffusione in tutto il bacino del Mediterraneo di impianti di riproduzione artificiale, che hanno messo a disposizione degli allevatori milioni di avannotti di ottima qualità ed a prezzi convenienti. Attualmente le avannotterie in attività in Italia sono una quindicina. Gli allevatori di orate e spigole si sono rapidamente distribuiti lungo la fascia costiera tirrenica ed adriatica utilizzando acque salmastre, di origine sotterranea o costiera, o acque marine in vasche in terraferma oppure localizzando la loro attività in gabbie a mare.

La crescita del settore ha subito una forte espansione nell'ultimo quinquennio, passando dalle 2.100 tonnellate del 1992 alle oltre 10.000 tonnellate dello scorso anno, che ne fanno oggi, dopo la trotilcoltura, il secondo comparto della piscicoltura nazionale. Questo tipo di allevamento ha visto, in alcuni Paesi del bacino Mediterraneo, un forte incremento, incentivato da politiche di sostegno finanziario, anche da parte dell'U.E., sviluppandosi non tanto allo scopo di incrementare il consumo interno, quanto di esportare spigole e orate in Italia, il più importante mercato europeo per queste specie. Ciò ha determinato notevoli difficoltà sul mercato nazionale, con penalizzazioni per le aziende italiane, che hanno dovuto e devono confrontarsi con concorrenti molto competitivi sul piano dei costi di produzione. Per quanto riguarda il futuro non si intravedono mutamenti di tendenza, è anzi prevedibile una sempre più agguerrita presenza sul mercato nazionale di produzioni mediterranee, che richiederanno l'adozione di uniformi criteri di ispezione e vigilanza sanitaria. Inoltre, potrà essere prevista l'adozione di sistemi di qualità tali da differenziare il prodotto nazionale, più fresco e controllato rispetto a quello di importazione.

Per quanto riguarda l'allevamento in gabbie a mare, le forti potenzialità di sviluppo di questo segmento produttivo risultano attualmente frenate da procedure burocratiche complesse, soprattutto per quanto concerne il rilascio di licenze, autorizzazioni, ecc. Infine vanno ricordate le esperienze condotte da alcuni operatori e ricercatori del comparto, al fine di diversificare le produzioni ed ampliare il mercato, che stanno dando risultati positivi per quanto riguarda l'allevamento intensivo di altre specie di pregio, quali ad esempio il sarago maggiore, il sarago pizzuto, il dentice e l'ombrina.

La produzione italiana di anguilla si pone al vertice europeo con un costante 35-38% della produzione comunitaria. Attualmente, essa deriva per la quasi totalità dall'allevamento intensivo in impianti di acqua dolce, causa la costante riduzione produttiva della vallicoltura registrata negli ultimi venti anni. Come noto, la commercializzazione dell'anguilla avviene su due pezzature; ognuna esitata in ben definiti mercati europei: il buratello (130-180 gr) per il mercato italiano ed olandese; il capitone (300-1000 gr) soprattutto per il mercato tedesco. Da ricordare che il consumo di anguilla per il mercato del vivo è in parte soddisfatto dalla pesca e dal commercio del selvatico con importazione perfino dagli Stati Uniti. La produzione dell'anguilla si è diffusa in questi ultimi anni in quasi tutti i paesi europei, ma il consumo avviene prevalentemente in Olanda e Germania. Pertanto risulta indispensabile valutare il comparto nella sua globalità, tenuto conto della dinamica dei consumi, e delle complesse problematiche produttive del mercato europeo.

La vallicoltura rappresenta un patrimonio paesaggistico unico in Italia, nel quale le aziende garantiscono anche la conservazione paesaggistica e funzionale del territorio. Essa ha infatti un ruolo fondamentale, se non unico, per la conservazione degli ecosistemi delle zone umide costiere dell'alto Adriatico, sottoposte alla costante minaccia rappresentata da bonifiche ed urbanizzazione. Per quanto riguarda le tecniche produttive, grazie alla modernizzazione frutto di investimenti incentivati anche dai contributi comunitari, è possibile definire l'allevamento in valli come un allevamento "semi-intensivo integrato". In tal senso, alcune esperienze hanno dimostrato come siano più remunerative strutture di allevamento in vasca solo nelle prime fasi di accrescimento, per poi passare alle metodologie più tradizionali della vallicoltura.

Un grave problema che affligge la vallicoltura è costituito dalla predazione da uccelli ittiofagi, tra i quali spicca, per danni provocati, il Cormorano (*Phalacrocorax carbo sinensis*), la cui popolazione è oggi stimabile in decine di migliaia di individui. Il Cormorano provoca ingenti danni non solo all'acquacoltura valliva, ma anche alle popolazioni ittiche di qualsiasi specie e pezzatura nelle acque libere, oltre ad avere un'influenza negativa sulle altre specie di avifauna migratoria e stanziale.

La molluschicoltura italiana rappresenta una componente importante del sistema di allevamento nazionale. Tuttavia, va rilevato che a fronte di una situazione di grande rilievo, ma che ha raggiunto livelli di maturazione produttiva stabile, quale è quella della mitilicoltura, le regioni dell'Obiettivo 1 non hanno una presenza rilevante nel campo della venericoltura. Infatti, nelle regioni obiettivo 1 si concentra, il 32% della produzione di mitili e soltanto lo 0,1% della produzione di vongole; i primi sono allevati in grande quantità in Puglia (l'80% del prodotto allevato); in questa regione la produzione si concentra nel tarantino che oltre ad essere un'area a forte produzione presenta anche le più antiche tradizioni di allevamento. Su buoni livelli anche la mitilicoltura sarda (7 mila tonnellate di produzione) che risulta particolarmente sviluppata negli stagni costieri oltre che nelle numerose insenature e zone marine riparate presenti lungo la costa sarda; la distribuzione in ambito regionale mostra un'elevata concentrazione degli impianti di mitilicoltura nell'area di Olbia. In Campania, la mitilicoltura costituisce la forma più diffusa di maricoltura: il contenuto fabbisogno finanziario dell'investimento iniziale e la buona resa in termini di prodotto hanno favorito lo sviluppo delle iniziative imprenditoriali. La Campania, ed in particolare l'area del napoletano, ha un rapporto antichissimo con la mitilicoltura; oggi si contano circa 43 concessioni per una produzione dichiarata pari a circa 1.300 tonnellate.

PRODUZIONE DI MOLLUSCHI NELLE REGIONI OBIETTIVO 1

	Mitili	Vongole	Tonnellate	Milioni di lire
Sardegna	7.000	70	7.070	15.155
Puglia	35.000	0	35.000	31.500
Sicilia	100	0	100	130
Campania	1.298	0	1.298	1.264
Regioni obiettivo 1	43.398	70	43.468	48.049
Altre regioni	50.582	53.502	104.084	198.000
Italia	137.378	53.642	191.020	294.098
Incidenza%	31,6	0,1	22,8	16,3

Fonte: elaborazioni Irepa su dati Ismea, Irepa, Icram

Produzione dell'acquacoltura italiana in tonnellate e corrispettivo valore in milioni di lire per il 1998

SPECIE	Allevamento intensivo (tonn)	Allevamento estensivo (tonn)	TOTALE (tonn)	VALORE (mln lire)
Spigola	5.200	650	5.850	90.000
Orata	4.600	900	5.500	74.000
Saraghi	300		300	12.000
Anguilla	2.900	250	3.150	48.000
Cefali		3.000	3.000	21.000
Trota	48.000		48.000	(*) 260.000
Pesci gatto			700	4.900
Carpe			700	4.200
Storioni	400		400	4.800
Altri pesci			1.000	10.000

Totale pesci			68.500	528.900
Mitili (+ pesca)			130.000	143.000
Vongola verace			48.000	192.000
Totale molluschi			178.000	335.000
Gracilaria			3.000	1.800
Totale alghe			3.000	1.800
Totale acquicoltura			249.500	865.700

Fonte: ICRAM/API 1999

(*) Viene considerato anche il valore aggiunto per il prodotto trasformato fresco in azienda

Distribuzione regionale degli impianti di acquacoltura di specie marine in attività nel 1998 e loro produzione

REGIONI	N° Impianti	Di cui gabbie in mare	Produzione in tonn. 1998
Friuli V.G.	4	1	300
Veneto	9		950
Emilia Romagna	1		120
Abruzzo	1	1	80
Molise	1		200
Puglia	22	5	2.000
Basilicata	2	1	100
Campania	2	2	150
Calabria	1		150
Lazio	5	1	600
Toscana	11	1	2.300
Liguria	1	1	150
Sicilia	11	5	2.000
Sardegna	8	1	1.000
TOTALE	79	19	10.100

Di non trascurabile importanza è poi la saturazione del mercato causata dai prodotti d'acquacoltura d'importazione, nonché dalla costante crescita delle grosse organizzazioni commerciali e produttive, che tendono a marginalizzare il prodotto di vallicoltura. Per fronteggiare tale situazione, fornendo qualificazione e valore aggiunto alle produzioni vallive, sarebbe dunque opportuno rivalutare adeguatamente le tecniche di "acquacoltura biologica", applicate da secoli nelle Valli da pesca, allo scopo di avviarne uno sviluppo organico e mirato. Il modesto volume produttivo fornito dalle aziende vallive, che non possono puntare sull'incremento produttivo per ridurre i costi, non potrà certamente ledere gli interessi degli altri produttori, andando anzi a costituire un prodotto-nicchia di maggior prezzo, trainante anche per le produzioni massive di pesce marino.

La precedente analisi dimostra con efficacia che per quanto concerne l'allevamento ittico i punti di forza sono di gran lunga maggiori dei fattori di debolezza. Infatti, l'incremento dei consumi, le continue innovazioni tecnologiche ed i miglioramenti colturali registrati nel corso degli ultimi anni, danno luogo ad una serie di aspetti positivi che consentono di identificare un percorso in rapida crescita ed i cui effetti espansivi ancora non sono esauriti. In aggiunta, va rilevata la propensione ad allevare un numero di specie crescenti e ciò consente di diversificare i rischi commerciali che pure potrebbero verificarsi nei casi di forti concentrazioni produttive intorno a singole specie.

Fra i fattori di debolezza, che sono comunque presenti vanno rilevati i rischi connessi alle attività in rapida crescita. Infatti, nell'ambito del bacino mediterraneo le unità produttive hanno subito un incremento sostanziale e, di conseguenza, l'offerta complessiva ha registrato una forte crescita con la conseguente pressione sui prezzi. Non sono rari i casi di difficoltà commerciali derivanti da eccesso di offerta che sono stati sperimentati negli ultimi anni, ma è anche vero che la domanda esercitata dai consumatori mediterranei, ed in particolare da quelli italiani, ha assorbito le eccedenze produttive.

Fattori di rischio e vere e proprie minacce possono essere individuate nelle potenziali patologie derivanti da cause ambientali ed, in particolare, da fattori inquinanti. Nei casi di allevamenti in ambienti circoscritti le minacce sono anche costituite da un incremento dei rischi determinati dalla presenza di residui interni all'allevamento, altre volte può trattarsi di fenomeni ambientali in senso stretto, e causati da sversamenti di materiali tossici e quant'altro può contribuire a determinare anossie, ad esempio in ambienti lagunari.

Il bilancio è comunque positivo e le opportunità per questo settore sono senz'altro da valutare positivamente. Nella tabella che segue sono indicate sinteticamente le principali componenti dell'analisi.

ANALISI SWOT SETTORIALE

	Fattori di forza	Fattori di debolezza	Opportunità	Minacce
a. Gestione delle risorse biologiche	<p>Adozione del comportamento responsabile degli operatori</p> <p>Programma di Orientamento Pluriennale (POP)</p> <p>Piano triennale della pesca</p> <p>Fermo temporaneo</p> <p>Aree marine protette</p>	<p>Multispecificità della pesca italiana</p> <p>Conflittualità tra tecniche di pesca</p> <p>Conflittualità tra aree di pesca</p> <p>Forte dipendenza dalle zone di pesca</p>	<p>Zone marine di riposo biologico</p> <p>Adesione al CGPM e all'ICCAT</p> <p>Programmi Regionali di gestione</p> <p>Costituzione dei consorzi di Gestione e, in prospettiva, Introduzione dei Distretti di Pesca</p> <p>Responsabilizzazione degli operatori</p>	<p>Inquinamento</p> <p>Presenza di navi di Paesi Terzi (bandiere ombra) soprattutto nel Tirreno e nel sud della Sicilia</p> <p>In Sicilia difficoltà di gestione dei rapporti con paesi del nord Africa</p> <p>Assenza di cooperazione gestionale con i Paesi Terzi del Mediterraneo</p>
b. Struttura produttiva in mare	<p>Adattabilità alle condizioni esterne</p> <p>Polivalenza tecnica dei battelli</p> <p>Responsabilizzazione degli operatori</p> <p>Accordi di programma e struttura gestionale basata sulla concertazione</p>	<p>Frammentarietà dei punti di sbarco</p> <p>Polverizzazione della vendita</p> <p>Artigianalità della struttura produttiva</p> <p>Costi per unità di prodotto alti se confrontati con quelli del Nord Europa</p> <p>Senilizzazione addetti</p> <p>Difficoltà accesso al credito</p>	<p>Gestione comune di servizi</p> <p>Riconversione (pescaturismo, distretti di pesca, maricoltura)</p> <p>Finanziamenti per ammodernamento e miglioramento tecnologico</p> <p>Creazione di società miste con Paesi Terzi Mediterranei</p> <p>Miglioramento della shelf life del prodotto fresco con trattamento a bordo con atmosfera modificata</p> <p>Aumento domanda</p>	<p>Scarsa redditività per alcuni segmenti di pesca</p> <p>Sottocapitalizzazione delle imprese di pesca</p> <p>Produzione interna in competizione con altri prodotti importati</p>

			prodotto fresco	
c. Trasformazione	Incremento della trasformazione di prodotti ittici di allevamento Elevata qualità del prodotto	Dipendenza esterna per l'approvvigionamento di materie prime Aumento delle difficoltà di approvvigionamento della materia prima di origine interna (vongole)	Aumento domanda interna (congelato e surgelato) Maggiore diversificazione dei prodotti trasformati	Maggiore concorrenza di prodotti importati
d. Commercializzazione	Diffusa presenza e capillarità dei mercati ittici alla produzione Elevata presenza dei punti di vendita al dettaglio	Scarsa trasparenza del mercato Mercati con servizi inefficienti Eccessiva segmentazione dei canali di distribuzione Bassa concentrazione Eccessiva presenza di intermediari Frammentazione dell'offerta Scarsa valorizzazione del prodotto	Creazione O.P. Sviluppo GDO Sviluppo servizi supporto alla valorizzazione e commercializ. Commercio elettronico Creazione piattaforme commerciali Creazione consorzi di trasformazione e valorizzazione	Fuori mercato Costi di intermediazione elevati Aumento della concorrenza estera
e. Acquacoltura	Incremento consumi Innovazione tecnologica di prodotto Riduzione dei costi per unità di prodotto	Riduzione dei prezzi Forte competizione internazionale ed interna	Ampliamento numero specie oggetto di allevamento Nuovi mercati non tradizionali Aumento prodotto trasformato	Eccesso di offerta Incremento patologie Incremento livelli di inquinamento

L'analisi SWOT per aree omogenee

La struttura produttiva dell'industria della pesca nell'ambito delle regioni Obiettivo 1 è caratterizzata da una forte differenziazione che attraversa trasversalmente l'intera area in questione. Tuttavia, una suddivisione geografica che in qualche modo può consentire un'analisi per aree omogenee può essere effettuata sulla base degli areali Adriatico, Tirreno Sicilia e Sardegna. Pur con le necessarie cautele, si può affermare che all'interno di ciascuna di queste aree sussistono elementi di concentrazione e specializzazione produttiva che ne definiscono l'indirizzo imprenditoriale, oltre che socio economico.

Il litorale adriatico

Il litorale adriatico si caratterizza per gli eccellenti risultati economici determinati da una produttività naturale delle zone di pesca certamente superiore alla media. Di fatto, tranne poche eccezioni, le marinerie adriatiche risultano ben sviluppate, con una buona organizzazione produttiva e commerciale e sono sufficientemente flessibili da cogliere le opportunità che derivano dalla presenza di pesche speciali e stagionali che caratterizzano il settore. In particolare la pesca con reti da circuizione è un'attività consolidata ed importante che rappresenta da sola una buona integrazione del reddito degli addetti.

Peraltro, a Bari è registrata una delle prime società italiane di armamento oceanico che, tuttora, opera in più ambiti produttivi del globo.

L'età relativamente giovane delle navi da pesca adriatiche è un altro punto di forza della struttura produttiva. A differenza di altre aree dell'obiettivo 1 in cui l'età media è elevata e ad essa si accompagnano costi di gestione più elevati, la situazione in adriatico è generalmente migliore e ciò influisce sulla redditività dei conti economici.

Fra gli elementi di debolezza dell'area vi è certamente la vicinanza con Paesi terzi e la ridotta dimensione della piattaforma continentale in cui si trovano ad operare le navi da pesca adriatiche. Di fatto, si registra un'elevata concentrazione della flotta in rapporto alle aree di pesca disponibili e, sotto questo aspetto, l'armamento è spesso costretto alla ricerca di zone di pesca in acque internazionali. La recente vicenda del Kosovo, nel corso della quale le imbarcazioni hanno subito pesanti danni a causa dell'impossibilità di pescare in acque internazionali, ne è una immediata dimostrazione. L'elevata concentrazione produttiva fa sì che la dotazione di infrastrutture portuali sia chiaramente insufficiente per soddisfare il fabbisogno della flotta adriatica.

Il litorale tirrenico

Al contrario del litorale Adriatico la situazione del Tirreno si presenta con maggiori elementi di debolezza. Infatti, la redditività delle imbarcazioni da pesca è nettamente inferiore rispetto ad altre aree del Paese a causa di una produttività naturale fra le più basse in assoluto. Ne segue una difficoltà di carattere generale che influenza sia l'età media degli operatori, a causa del difficile ricambio generazionale, che l'organizzazione a terra, sia commerciale che produttiva. Le stesse infrastrutture portuali sono carenti e in molti casi vi è ancora difficoltà di approdo in alcune marinerie, anche se, in parte ciò è dovuto alla polverizzazione produttiva che accompagna l'evoluzione del settore e che dipende dalla struttura biologica delle risorse.

Quest'ultimo aspetto, gioca un ruolo negativo da un lato e positivo dall'altro. Infatti, la scarsa concentrazione di flotta non consente un'eccessivo prelievo sugli stock dell'area. Tuttavia, la scarsa concentrazione produttiva è associata alla maggiore difficoltà organizzativa e commerciale.

Fra i punti di forza, che tuttavia sono solo la controparte di una situazione di difficoltà operativa, si registra la bassa percentuale di battelli a strascico che operano nell'area ed il contestuale maggior peso proporzionale della piccola pesca. Quest'ultima, come è noto, ha un impatto ambientale meno dannoso rispetto allo strascico e, dunque, rappresenta un punto di forza del sistema.

Il litorale sardo

In linea di principio la pesca in Sardegna presenta numerosi punti di forza, anche se non mancano i problemi e le debolezze del sistema. Fra i punti di forza vi è certamente la buona redditività delle imprese di pesca, così come il recente processo di ammodernamento e rinnovamento della flotta lascia intravedere opportunità di reddito aggiuntive, stante la dimensione elevata delle nuove imbarcazioni che incidono su stock non sfruttati finora. Fra gli altri punti di forza vi è poi il legame tra pesca e turismo, anche alla luce delle nuove aree di tutela e parchi marini che sono stati introdotti di recente.

I pescatori trovano, infatti, buone opportunità di integrazione di reddito a causa dell'esistenza di una forte domanda di servizi e di assistenza proveniente dal settore turistico.

Fra i punti di debolezza si riscontra certamente la presenza di numerose servitù militari in cui la pesca è proibita e, per altro verso, gli stessi parchi marini costituiscono un punto di debolezza a causa della impossibilità di poter esercitare l'attività di pesca in quelle aree.

E' inoltre certamente penalizzante la ridotta dimensione e il carattere artigianale che caratterizza il tessuto produttivo così come le difficoltà di carattere organizzativo e commerciale che sempre si accompagnano alla diffusa artigianalità e polverizzazione produttiva.

Il litorale siciliano

L'industria della pesca in Sicilia è certamente un'attività di grande rilevanza sia per il numero di addetti che per l'importanza economica che la caratterizza. In questa Regione a poli di forte e fortissima concentrazione produttiva si accompagnano aree in cui l'attività assume tutte le connotazioni dell'artigianalità già vista in precedenza. Fra i punti di forza, ma che contemporaneamente assumono anche valenza negativa, va rilevato la dimensione assunta dalla marineria di Mazara del Vallo che è il più importante centro peschereccio italiano, ivi inclusa la componente della flotta oceanica. E' anche un elemento negativo nel senso che le difficoltà congiunturali e strutturali che periodicamente si registrano nell'area mazarese riverberano i propri effetti su altre aree. Comunque, fra i punti di forza va certamente registrata l'esistenza di una buona organizzazione produttiva e commerciale, la presenza di una importante comunità tunisina che consente di dare maggiore flessibilità al mercato del lavoro locale, che pure si caratterizza per una buona e qualificata consistenza. Fra gli altri aspetti positivi che si registrano nell'area vi anche in questo caso, come in quello sardo, da registrare un crescente impulso in favore del pescaturismo, con ciò intendendo l'attività che consente ai pescatori di integrare il proprio reddito con lo sviluppo di servizi in favore del turismo. I punti di debolezza, tuttavia, sono numerosi e di un certo rilievo. La loro importanza deriva dalla stessa dimensione del settore nell'area. Infatti, la numerosità degli addetti determina di per sé una scarsa redditività con gli inevitabili riflessi in termini di organizzazione commerciale e produttiva, oltre che di difficoltà in termini di capitalizzazione societaria. Un aspetto che pure assume contorni preoccupanti riguarda il lungo contenzioso con le autorità dei Paesi limitrofi. Il soddisfacimento delle esigenze produttive e reddituali delle imprese di pesca, in particolare di quelle mazaresi, richiede la ricerca di aree di pesca al limite delle acque internazionali e ciò non può che costituire un fattore di debolezza per l'attività, sia di quella attuale che futura. L'area siciliana presenta, peraltro, un discreto grado di diversificazione anche in termini

di sviluppo locale. Infatti, alcune aree sono caratterizzate da una scarsa concentrazione di battelli a strascico, con ciò identificando un basso livello di specializzazione produttiva, tipica di altre aree del tirreno e della piccola pesca in generale. Quest'ultimo aspetto determina l'insorgere delle tradizionali difficoltà commerciali come pure l'impossibilità di procedere a forme di concentrazione del pescato in grado di valorizzare la produzione.

Nella tabella seguente è riportata una sintesi dei punti di forza e di debolezza per ciascuna delle aree omogenee individuata.

Macro Area	Punti di Forza	Punti di Debolezza
Adriatico	Capacità di cattura Biomassa disponibile Pesche speciali Età media flotta Offerta di lavoro qualificata Elevata redditività Organizzazione a terra	Vicinanza con Paesi Terzi Approdi e punti di sbarco Forte concentrazione
Tirreno	Scarsa presenza di battelli a strascico Piattaforma continentale ridotta Peso proporzionale della piccola pesca	Polverizzazione produttiva Artigianalità conduzione Età media operatori Despecializzazione produttiva Infrastrutture portuali Scarsa redditività
Sardegna	Polverizzazione produttiva Ammodernamento in atto Buona redditività Pescaturismo Riserve marine	Grado di vetustà della flotta Conduzione artigianale Basso grado di capitalizzazione Riserve marine Servitù militari
Sicilia	Potenzialità flotta oceanica Offerta di lavoro qualificata Buona organizzazione produttiva e commerciale Pescaturismo	Bassa redditività Basso grado capitalizzazione Basso livello di specializzazione produttiva in aree localizzate Peso strascicanti Punti di sbarco Vicinanza con Paesi Terzi

L'analisi SWOT rispetto alle variabili di rottura

La scelta delle variabili di rottura su cui è possibile incidere tramite l'intervento nel settore della pesca, tuttavia, è stata effettuata in funzione dei limiti derivanti dalla specificità del settore ed, in particolare, ha tenuto conto del fatto che, in alcuni casi, si registrano problemi di coerenza fra obiettivi e strumenti di intervento.

La funzione di produzione del settore, per quel che concerne l'attività di sfruttamento delle risorse, è vincolata dall'esistenza della componente biologica che ne determina l'effettiva capacità di crescita e che risulta inelastica rispetto a larga parte dell'azione umana, ancorché di tipo programmatoria. Peraltro, gli interventi che comunque sono introdotti a sostegno dello sviluppo socio economico del settore producono, nella gran parte dei casi, effetti valutabili, per cause naturali, solo nel medio lungo periodo. Ma anche in altri segmenti dell'industria della pesca si registrano analoghe difficoltà. Nel caso dell'industria di trasformazione la scelta delle variabili di rottura non può non tenere conto del fatto che la quasi totalità della materia prima è importata dall'estero e, stante la caratteristica strutturale di tale componente, la situazione non è soggetta a modifiche nel medio e lungo periodo. La previsione che nei casi ora citati la struttura produttiva possa essere soggetta a discontinuità tali da modificare le principali variabili socio economiche che le definiscono non è agevolmente praticabile.

Nella gran parte dei casi l'obiettivo della programmazione non può che considerare le stesse finalità definite dal regolamento SFOP e che sono sintetizzabili in:

contribuire al conseguimento di un equilibrio durevole tra risorse alieutiche e loro sfruttamento, in particolare grazie ad un sistema di rinnovo della flotta che, pur consentendone l'ammodernamento, offra anche un efficace ausilio all'adeguamento dello sforzo di pesca;
migliorare la competitività e contribuire allo sviluppo di aziende economicamente solide, nell'ottica della filiera settoriale;
migliorare la disponibilità e la valorizzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura;
contribuire a rivitalizzare le zone dipendenti dalla pesca.

La matrice seguente consente una visione più completa di come il settore possa generare impatti positivi o negativi sulle variabili di rottura.

Variabili di rottura	Punti di forza	Punti di debolezza
1.- Capacità di esportare	Incremento tecnologico in acquacoltura Produzione acquacoltura in crescita Esistenza strutture promozionali centralizzate Misure di aggregazione tra operatori	Polverizzazione produttiva Polverizzazione delle strutture di terra Stock multispecie
2.- Grado di indipendenza economica	Incremento tecnologico e produttivo in acquacoltura Potenziamento flotta oceanica Accordi con paesi terzi	Depauperamento risorse disponibili Misure di contenimento dello sforzo di pesca in area mediterranea Limitato reddito per addetto
3.- Capacità di attrazione dei consumi turistici	Valorizzazione dei prodotti ittici	Capacità organizzativa da svilupparsi
4.- Intensità di accumulazione del capitale		Imprese artigianali Misure di contenimento dello sforzo di pesca Abbattimento livelli di competitività
5.- Capacità di attrazione di investimenti esteri	Processo di concentrazione	Struttura produttiva polverizzata e artigianale
6.- Partecipazione della popolazione al mercato del lavoro	Imprese artigianali nell'intero comparto	Scarsa attrattiva delle attività di pesca Assistenza sociale talora non adeguata
7.- Capacità di esportate prodotti ad elevata produttività	Aggregazione tra operatori Valorizzazione prodotti locali Creazione rete telematica	Segmentazione canali commerciali Poca trasparenza del mercato Prodotti maturi ad elevata competitività
8.- Capacità innovativa	Incremento dei consumi Incremento tecnologico in acquacoltura Miglioramento delle colture Creazione rete telematica	Imprese artigianali Scarsa accumulazione di capitale industriale e di rischio Fatturato non adeguato alle esigenze di R & S
9.- Capacità di sviluppo di servizi alle imprese	Aggregazione tra operatori Creazione rete telematica	Polverizzazione produttiva
10.- Capacità di sviluppo di servizi social	Coesione con esigenze comunitarie Aggregazione tra operatori Coesione con le politiche comunitarie	Caratteristiche ambientali della pesca Assenza di misure di assistenza in caso di sospensione forzata dell'attività (cassa integrazione guadagni)
11.- Capacità di finanziamento	Consorzi di garanzia Migliorie strutturali e tecnologiche Aggregazione tra operatori Accesso al credito agevolato e al	Imprese artigianali Capitalizzazione limitata Garanzie reali insufficienti

	credito peschereccio	
--	----------------------	--

1.1.1. - Analisi della situazione in termini di pari opportunità

L'analisi della situazione in termini di pari opportunità nel settore pesca e acquacoltura segue l'approccio metodologico proposta dal Documento predisposto dal Dipartimento per le Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio (Valutazione Impatto Strategico Pari opportunità – VISPO).

E' perciò forte la consapevolezza che nella definizione di adeguate strategie di sviluppo nel Meridione d'Italia si debba tenere in debito conto la situazione della forza lavoro femminile e delle fasce sociali a rischio di marginalizzazione.

Va da sé però che tale intento vada coniugato con caratteristiche e peculiarità del settore esaminato. A tale proposito si premette che la definizione di adeguati parametri di quantificazione della presenza delle fasce più deboli nel mercato del lavoro della pesca e acquacoltura è praticamente non percorribile in quanto mancano fonti statistiche (Istat) che forniscano dati attendibili circa i livelli occupazionali in tale settore spesso aggregato all'agricoltura, il cui maggior peso in termini di addetti tende ad appiattire qualsiasi caratteristica o peculiarità del sistema ittico nazionale. In tal senso particolare difficoltà si riscontra nella ricostruzione del dato relativo al Mezzogiorno ed a maggior ragione impossibile è una sua disaggregazione per fasce sociali.

Di seguito si riportano perciò alcune considerazioni di natura qualitativa che consentiranno di comprendere le dinamiche del settore in relazione al coinvolgimento delle fasce deboli della popolazione meridionale. In particolare tale lettura viene effettuata per ciascuna delle categorie comprese in tale ambito.

Se si considera l'attività lavorativa svolta dai marittimi imbarcati, non è difficile comprendere che tale tipologia di lavoro presenta notevoli ostacoli all'inserimento di disabili a causa della presenza di ostacoli (barriere architettoniche) legati alle caratteristiche peculiari dell'ambiente di lavoro (battelli che anche in caso di elevate dimensioni difficilmente possono adottare sistemi agevolativi per i portatori di handicap).

Allo stesso modo le donne a causa della estrema pesantezza del lavoro e della necessità di prolungata assenza da casa in caso di imbarco (condizione inconciliabile con esigenze legate alla vita familiare, come la maternità e l'educazione dei figli) difficilmente fanno convergere la loro domanda di impiego su questo settore. Ciò induce a configurare il fenomeno non tanto in termini di chiusura del mercato, ma in termini di scarsa appetibilità da parte di tale importante componente del mercato del lavoro. Tale situazione è, d'altra parte confermata dalla tradizionale assenza di manodopera femminile all'interno del processo produttivo che caratterizza, non solo in Italia, l'attività di sfruttamento delle risorse. Ciò non esclude che alcune delle misure attivate nel PON possano essere dirette ad incentivare la presenza femminile soprattutto in quelle posizioni lavorative meno gravose.

In termini di scolarizzazione si sottolinea che l'apprendimento delle competenze e della professionalità relativa all'attività della pesca non è legata in alcun modo al mondo classico dell'istruzione, ma si impara in maniera diretta ed empirica "in mare". Tale fenomeno dà ragione dello scarso livello di istruzione degli addetti – sebbene ciò non ne comprometta l'efficacia lavorativa – e la presenza di una componente giovanile forte, giustificata anche dalla particolare criticità delle condizioni di lavoro.

Tale caratteristica si presta anche ad una lettura in termini positivi: i dati statistici infatti individuano per il Mezzogiorno una condizione di sostanziale disagio scolastico diffuso. La forte difficoltà che i giovani meridionali incontrano nel completare anche la stessa scuola dell'obbligo, che in molti settori si traduce in una barriera all'ingresso nel mondo lavorativo, in questo caso si traduce in una opportunità offerte anche a questa categoria di trovare un'occupazione. Ciò naturalmente non toglie che sarebbe comunque auspicabile provvedere ad un miglioramento del grado di istruzione sia in termini generali che nello specifico settore della pesca.

Un forte elemento di criticità del mercato del lavoro nel settore della pesca è legato alla massiccia presenza di imbarcati extracomunitari (soprattutto del Nord Africa), che spesso possono essere ricondotti ad attività del "sommerso".

Il ruolo delle fasce deboli potrebbe acquisire progressiva importanza soprattutto in un'ottica di riconversione della attività della pesca verso altri settori come il pescaturismo (si pensi al ruolo che in tal caso potrebbe spettare alle mogli degli armatori) e l'acquacoltura.

1.1.2. - Analisi della situazione ambientale

Il permanere di una profittevole attività di sfruttamento delle risorse ittiche trova nella esistenza di un equilibrio fra sforzo di pesca e dimensione biologica degli stock un vincolo invalicabile. È un fatto che il rapporto fra le due variabili si presenta, al contrario, in qualche caso squilibrato e la stessa sostenibilità e perennità delle risorse possono essere messe in discussione dalla presenza di una capacità di pesca eccessiva e da ritmi di attività non compatibili con la consistenza biologica degli stock oggetti di sfruttamento.

Inoltre, certe attività di pesca hanno un impatto che va al di là della semplice diminuzione degli stock di interesse commerciale, e nuoce in qualche caso all'ambiente in senso generale.

In questo senso, il rapporto fra pesca ed ambiente assume spesso una connotazione negativa, peraltro aggravata dalla scarsa efficacia delle misure di intervento introdotte nel tentativo di ridurre la mortalità dipendente dall'azione dell'uomo.

Peraltro, occorre rilevare che le risorse ittiche subiscono una serie di effetti negativi prodotti da attività economiche che con l'ambiente marino hanno un rapporto attraverso il riversamento in esso di elementi inquinanti e, comunque, nocivi in termini di sostenibilità delle risorse. In aggiunta, per evidenti ragioni di concentrazione degli inquinanti laddove la profondità delle acque risulta minore, gli effetti negativi risultano tanto maggiori quanto più vicino alla costa avviene l'attività di sfruttamento.

Tale circostanza rimanda immediatamente ad una prima conclusione relativa agli effetti redistributivi degli effetti inquinanti. Infatti, più che la pesca a carattere industriale, attiva in acque distanti dalla costa, è il segmento artigianale che opera lungo la fascia costiera che subisce gli effetti dell'inquinamento, ed in particolare sono le risorse sessili quelle che finora hanno dimostrato la maggiore sensibilità rispetto ad alterazioni ambientali.

Una corretta analisi della situazione ambientale quanto alla interdipendenza tra ambiente e pesca richiede la modifica dell'approccio tradizionale ed il passaggio dalla visione unidirezionale a quella circolare secondo cui i processi economici trasformano l'ambiente e da esso vengono condizionati. Ciò è tanto più vero nel caso di attività economiche come la pesca che risultano fortemente influenzate dalle condizioni ambientali.

A partire da un esame sistematico delle relazioni tra attività economiche, ivi inclusa la pesca, e condizioni ambientali, e sulla base di un'analisi che fa perno sullo schema concettuale fornito dalle Matrici di Contabilità Sociale, opportunamente ampliato per tener conto della interazione fra fattori socio-economici ed ambientali, sono state ottenute le stime di impatto ambientale derivante dalle diverse attività produttive, ivi inclusa la pesca. I risultati inducono ad una attenta riflessione circa i metodi e gli strumenti che potranno essere utilizzati per un efficace perseguimento degli obiettivi ambientali in funzione dello sviluppo sostenibile. Infatti, la riduzione delle immissioni a maggior potere inquinante devono essere osservate e, in particolare, nell'ambito della tutela dell'ambiente marino e costiero l'obiettivo del recupero degli ecosistemi marini deve essere avviata a partire dalla rispetto degli standard inquinanti. In un contesto concettuale di tipo circolare, secondo la precedente definizione, è evidente che il settore pesca potrà beneficiare dell'azione di conservazione e di recupero ambientale a tutto vantaggio del miglioramento dei livelli di produttività. e l'impatto sulla pesca non potrà che essere molto positivo.

Al di là degli aspetti tecnici relativi all'interazione pesca ambiente vanno anche sviluppate altre considerazioni in merito alle esigenze di sviluppo ecocompatibile del settore pesca. In particolare:

- le esigenze di recupero degli ecosistemi degradati attraverso una importante azione di recupero ambientale;
- un'azione più stringente in relazione alla introduzione di attrezzature selettive per lo svolgimento delle attività di sfruttamento e che risultino più efficaci ed efficienti di quanto non dispongano già oggi i vari regolamenti comunitari e legge nazionali;
- il finanziamento di attività finalizzate allo studio, alla conservazione ed al ripristino degli stock sovrasfruttati, concorrendo alla tutela della biodiversità, più di quanto non avvenga al momento nell'ambito degli importanti programmi di ricerca di settore;
- il ripopolamento controllato e mirato di specie i cui stock risultano sottoposti ad eccessivo prelievo rispetto agli stock il cui stato di sfruttamento è valutato accettabile.

L'importanza delle misure ora indicate si commenta da sola così come non deve essere trascurato il ruolo della formazione nello stesso ambito, in particolare quanto alla buona pratica di pesca ecocompatibile in applicazione del Codice FAO di Condotta per una Pesca Responsabile.

In allegato al PON è riportata una sintetica valutazione ex ante ambientale. Stante le carenze riscontrate in termini di disponibilità di informazioni, entro il 31.12.2002 sarà predisposta una nuova e più completa misura della valutazione ex ante ambientale, integrata con gli indicatori pertinenti, che servirà da base per l'esercizio di valutazione intermedia.

1.2 - Principali elementi dell'analisi dei mezzi impiegati e dei risultati conseguiti nei precedenti periodi di programmazione

Le risorse finanziarie pubbliche disponibili nell'ambito del programma SFOP nel periodo 1994/1999 sono risultate pari a 705,2 miliardi di lire, di cui 424,8 miliardi rappresentano la quota di cui allo Strumento Finanziario comunitario.

Le diverse misure che compongono il programma sono state tutte attivate da parte dell'amministrazione, con una capacità di impegno complessiva che per quel che concerne l'area Obiettivo 1, al 31/12/99, è risultata pari al 113,7 % delle disponibilità finanziarie.

La maggior parte degli impegni ha riguardato le misure di adeguamento della flotta, sia quanto alla componente di sospensione definitiva che nel caso della realizzazione delle società miste. L'insieme delle due voci fa registrare una capacità di impegno pari al 142%. Tuttavia, la capacità di spesa, in particolare nel caso della misura di arresto definitivo è risultata pari al solo 56% e ciò è da attribuire alla complessità delle procedure amministrative e di quelle che concretamente presiedono al ritiro dell'imbarcazione. Le difficoltà inerenti quest'ultimo aspetto si possono, peraltro, meglio evincere dalla differenza fra la capacità di spesa e quella di utilizzo. Infatti, anche a seguito dell'impegno di spesa, non è agevole procedere alla effettiva cancellazione del battello dai registri. Come si evince dalla successiva tabella, a fronte di una capacità di impiego del 177% fa riscontro una capacità di utilizzo del 32% e di spesa pari al 56%. Va tuttavia rilevato che tale ultima percentuale è aumentata di 17 punti nel corso dei successivi 6 mesi di esecuzione del programma a testimonianza della maggiore rapidità impressa dall'amministrazione nazionale.

Vale la pena di sottolineare che è del tutto evidente l'importanza assunta dal Programma SFOP 94/99 ai fini del conseguimento degli obiettivi stabiliti dal POP IV che sono stati quasi del tutto soddisfatti.

Lo stesso fenomeno attraversa l'intero spettro delle misure del programma, tranne poche eccezioni. Di fatto, rispetto ad una discreta capacità di impiego delle risorse, non sempre si riesce a far seguire una analoga capacità di spesa, anche se a seguito degli impegni assunti, segue una percentuale di utilizzazione che mediamente si attesta intorno al 41%. Anche in questo caso va registrato che al 31.6.2000 la stessa percentuale ha raggiunto il 58,4% con un incremento di 17 punti percentuali.

Le peggiori performance sono di solito associate con procedure che coinvolgono altre amministrazioni dello Stato ed, in particolare, gli investimenti che prevedono il rilascio di concessioni, sia di tipo demaniale che edilizio. Si tratta delle misure relative all'industria di trasformazione delle conserve ittiche, dell'acquacoltura, ed in particolare della maricoltura, delle zone marine protette, delle infrastrutture portuali e quant'altro ricada nel novero delle iniziative che impattano con altre amministrazioni dello Stato. Non tutte hanno un peso trascurabile nell'ambito di applicazione del programma, al contrario, alcune di esse sono caratterizzanti gli obiettivi globali definiti in sede amministrativa e programmatica e comunque incidono per il 31% delle spese previste in sede di programmazione Sfop 1994/1999. E' evidente che le procedure di approvazione dei progetti di investimento dovranno, in futuro, essere più flessibili e, soprattutto, i provvedimenti di impegno dovranno essere associati con progetti immediatamente cantierabili.

Quanto alla efficacia della strategia adottata e delle linee programmatiche realizzate trova conferma l'ipotesi alla base dell'intera procedura avviata da parte dell'amministrazione. Gli obiettivi, anche alla luce della capacità di impegno dimostrata dall'amministrazione, risultano ben individuati e rispondono in modo adeguato alla domanda di modernizzazione del settore.

Tuttavia, per le motivazioni che saranno evidenziate al termine del presente paragrafo, alcune difficoltà operative hanno impedito che l'azione dell'amministrazione fosse conseguente agli obiettivi ed ai livelli di operatività previsti. Infatti, le difficoltà incontrate nella fase attuativa non hanno potuto che riflettersi sulla capacità di spesa che certamente non è stata elevata nei primi anni di avviamento del programma, anche se ha fortemente recuperato negli ultimi periodi. Tuttavia, va anche rilevato che il meccanismo finanziario che è stato introdotto ha di fatto comportato una serie di limitazioni organizzative che non potevano che aggravare ulteriormente la situazione. In particolare, la lunga disputa sui meccanismi di erogazione dei fondi da un lato e l'introduzione della misura "spadare" in corso d'opera hanno determinato un forte assorbimento delle risorse umane e finanziarie dedicate alla gestione del programma SFOP. D'altra parte la stretta interdipendenza esistente fra il Programma di Orientamento Pluriennale e lo SFOP ha determinato una ulteriore riduzione dei gradi di libertà di questa amministrazione e l'introduzione di ulteriori vincoli alla capacità di spesa. Infatti, a seguito delle difficoltà procedurali insite nella realizzazione della misura di arresto definitivo delle imbarcazioni da pesca non è stato possibile assicurare il rispetto degli obiettivi di riduzione della flotta da parte dell'amministrazione italiana. Ciò ha determinato l'impossibilità di realizzazione delle misure relative al rinnovamento della flotta e sono state bloccate le iniziative di ammodernamento e costruzione delle imbarcazioni da pesca. Il blocco di tali iniziative ha contribuito a rallentare la spesa e, come conseguenza, si è anche prodotto l'effetto indesiderato del taglio degli stanziamenti in favore del settore. In proposito, si registra la mancata restituzione dei fondi impegnati per la misura "Spadare".

Di fatto, l'utilizzazione delle risorse del regolamento comunitario di settore presenta, nell'arco del sessennio di operatività del programma, un andamento irregolare con un "picco" nel corso dell'anno 1998 e 1999. Ciò è dovuto principalmente alla circostanza che proprio in tale anno si sono concentrate le richieste di pagamento dei beneficiari che, avendo fruito del decreto di concessione a partire dal 1995, hanno realizzato le opere, come da termine prestabilito, nei tre anni successivi. Al suddetto effetto di "maturazione" delle pratiche approvate in precedenza si è sommato, sempre nel corso degli anni 1998 e 1999, il "tiraggio finanziario" della misura Spadare.

Ciò pone in evidenza i positivi risultati, in termini di spesa, ottenuti nel corso del ultimo periodo a seguito delle misure intraprese, di concerto con i servizi del Ministero del Bilancio, per accelerare l'avanzamento del programma operativo in questione, a partire dalla delibera CIPE del 26 febbraio 1998, che ha recepito le indicazioni fornite dal Gruppo tecnico SFOP ob. 1, fino a giungere a specifici strumenti elaborati da questa amministrazione per snellire e velocizzare le procedure di erogazione dei contributi (a titolo esemplificativo: erogazione immediata, sulla base della sola rendicontazione di spesa, dell'80% del contributo spettante ad avanzamento lavori, con riserva di successiva verifica in loco; formalizzazione dello schema di polizza fideiussoria e conseguente entrata a regime delle anticipazioni, fino al 50% del contributo concesso, a favore dei titolari di progetti approvati).

A conferma di quanto sopra si consideri che il livello dei pagamenti, che a fine anno 1997 si attestavano a circa il 10% del costo totale del programma, ha superato, nel corso del 1999, la percentuale del 44%.

Il dato è particolarmente significativo soprattutto se si pensa che solamente nel corso del III° trimestre del 1998 sono stati erogati più di 88 miliardi di lire, una cifra cioè superiore alle liquidazioni effettuate in un intero triennio (87 miliardi nel periodo 1995-1997).

A tale risultato ha contribuito, in maniera decisamente importante, anche il “*tiraggio finanziario*” della nuova misura “Spadare” che da sola, alla data del 31 dicembre 1998, ha totalizzato più di 100 miliardi di lire.

Quanto agli aspetti attuativi e procedurali va rilevato che questi non hanno dimostrato l’attesa efficienza attuativa, e richiederanno una verifica nel corso del prossimo programma. Come già accennato la selezione dei progetti dovrà rispondere a criteri di immediatezza di realizzazione, così come l’istruttoria amministrativa dovrà rispondere a scadenze temporali definite in anticipo in un’ottica di semplificazione dei rapporti con i beneficiari dei progetti.

E’ del tutto evidente che gli strumenti di attuazione esistenti, seppure affidabili in linea teorica, hanno dimostrato una loro intrinseca difficoltà attuativa. Non può essere disconosciuto che il programma di per sé ha accumulato una serie di ritardi che trovano spiegazione nelle seguenti cause:

- insufficienza del personale qualificato,
- contestuale introduzione di un sistema informatizzato con problemi di avviamento, affidabilità del software,
- ritardo nell’affidamento delle procedure di valutazione; ritardo nell’espletamento dell’incarico di valutazione a causa della mancanza dei dati di base. Tale carenza è in via di risoluzione.
- la collaborazione con altre amministrazioni dello Stato non sempre è stata caratterizzata dalla necessaria sintonia, pur necessaria per una gestione efficace di una azione programmatoria complessa.

In conclusione, l’esperienza maturata nel corso di applicazione ha dimostrato la presenza di norme che di solito confliggono con un approccio programmatico che tende ad operare in funzione del perseguimento dei risultati. Di fatto, le norme interne relative alla contabilità nazionale che interagiscono con i fondi strutturali seguono un approccio formalistico all’interno del quale è sempre possibile che vengano ad essere frapposti ostacoli di natura meramente burocratica con grave perdita in termini dell’efficienza dell’azione. Alla base delle considerazioni precedenti è evidente che una soluzione parziale alle difficoltà riscontrate, e che hanno limitato l’azione dell’amministrazione vanno necessariamente individuate nelle necessità di creare un meccanismo attuativo basato su un unico centro di responsabilità e non su una miriade di controlli e approvazioni che a vario titolo incombono su molte tipologie di progetti.

Misura	DISPONIBILITA'			IMPEGNI			LIQUIDATO			10	11	12
	Totale Disponibilità (1)	Sfop (2)	Stato (3)	Totale impegni (4) (5+6)	Sfop (5)	Stato (6)	Totale liquidato (7) (8+9)	Sfop (8)	Stato (9)	Capacità Impiego (4/1)	Capacità Spesa (7/1)	Capacità Utilizzo (7/4)
Arresto Definitivo	123.929.025.080	61.964.512.540	61.964.512.540	219.506.989.000	109.753.494.500	109.753.494.500	69.211.439.000	35.757.467.750	33.453.971.250	177,12	55,85	31,53
Societa' Miste	72.734.046.280	36.367.023.140	36.367.023.140	60.359.652.300	30.179.826.150	30.179.826.150	42.850.669.428	27.776.067.892	15.074.601.536	82,99	58,91	70,99
TOTALE MISURA 1	196.663.071.360	98.331.535.680	98.331.535.680	279.866.641.300	139.933.320.650	139.933.320.650	112.062.108.428	63.533.535.642	48.528.572.786	142,31	56,98	40,04
Costruzione Pescherecci	22.123.821.020	18.437.162.940	3.686.658.080	24.842.279.529	18.631.709.647	6.210.569.882	13.723.198.451	11.435.998.710	2.287.199.741	112,29	62,03	55,24
Ammodernamento Pescherecci	69.419.152.040	57.848.002.520	11.571.149.520	58.720.338.285	44.040.253.714	14.680.084.571	24.968.983.129	18.883.249.988	6.085.733.141	84,59	35,97	42,52
TOTALE MISURA 2	91.542.973.060	76.285.165.460	15.257.807.600	83.562.617.814	62.671.963.361	20.890.654.454	38.692.181.580	30.319.248.698	8.372.932.882	91,28	42,27	46,30
Acquacoltura	67.730.724.600	56.442.270.500	11.288.454.100	55.736.828.794	41.802.621.596	13.934.207.199	23.720.523.966	17.924.280.484	5.796.243.482	82,29	35,02	42,56
Barriere Artificiali	801.615.780	400.807.890	400.807.890	802.940.000	401.470.000	401.470.000	-	-	-	100,17	-	-
Attrezzature Porti Pesca	28.416.698.520	15.912.266.860	12.504.431.660	30.863.028.727	13.227.012.312	17.636.016.416	11.644.878.673	6.933.566.369	4.711.312.304	108,61	40,98	37,73
Impianti A Terra	76.957.051.150	51.318.900.080	25.638.151.070	121.305.793.642	66.166.796.532	55.138.997.110	39.246.858.467	26.039.222.057	13.207.636.410	157,63	51,00	32,35
Iniziative Speciali	60.330.300.660	30.165.150.330	30.165.150.330	58.873.822.200	26.493.219.990	32.380.602.210	35.226.077.355	17.473.334.776	17.752.742.579	97,59	58,39	59,83
Totale	522.442.435.130	328.856.096.800	193.586.338.330	631.011.672.478	350.696.404.440	280.315.268.038	260.592.628.469	162.223.188.026	98.369.440.443	120,78	49,88	41,30

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 danni 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 Sfp 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 Calabra			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.

3. - PIANO FINANZIARIO

3.1 - Formulazione del piano finanziario

Va considerato che a partire dal 2002 la ripartizione dei fondi tra misure potrebbe essere modificata. Infatti, poiché tali fondi sono da considerarsi funzionali al perseguimento degli obiettivi che saranno determinati in sede di approvazione del POP V ne segue che solo quando tale decisione verrà assunta sarà possibile programmare con certezza l'allocazione fra le diverse misure che restano nella competenza dell'amministrazione centrale.

Periodo di Programmazione 2000-2006							
Piano finanziario indicativo totale							
(Asse Prioritario 4 del PSM– Sistemi Locali)							
Importi in Milioni di Euro							
Fondo: SFOP							
Assi Prioritari	Costo totale	Risorse pubbliche					Risorse Private
		Totale	SFOP	Contributi nazionali			
				Totale	Stato	Regioni	
I – RISORSE NATURALI	-	-			-	-	
II – RISORSE CULTURALI	-	-			-	-	
III – RISORSE UMANE	-	-			-	-	
IV – SISTEMI LOCALI di cui Sottoasse 1 Adeguamento dello sforzo di pesca	160,000	160,000	80,025	79,975	79,975	-	-
Sottoasse 2 Rinnovo e ammodernamento della flotta da pesca	108,500	43,400	37,975	5,425	5,425	-	65,100
V – CITTA'	-	-			-	-	
VI – RETI E NODI DI SERVIZIO	-	-			-	-	
Assistenza tecnica	8,000	8,000	4,000	4,000	4,000	-	-
Totale	276,500	211,400	122,000	89,400	89,400	-	65,100

Periodo di Programmazione 2000-2006 Piano finanziario indicativo totale (Asse Prioritario 4 del PSM–Sistemi locali) Importi in Milioni di Euro							
Annualità	Costo Totale	Risorse pubbliche					Risorse Private
		Totale	SFOP	Contributi Nazionali			
				Totale	Stato	Regioni	
2000	39,500	30,200	17,400	12,800	12,800	-	9,300
2001	39,500	30,200	17,400	12,800	12,800	-	9,300
2002	39,500	30,200	17,400	12,800	12,800	-	9,300
2003	39,500	30,200	17,400	12,800	12,800	-	9,300
2004	39,500	30,200	17,400	12,800	12,800	-	9,300
2005	39,500	30,200	17,500	12,700	12,700	-	9,300
2006	39,500	30,200	17,500	12,700	12,700	-	9,300
Totale SFOP	276,500	211,400	122,00	89,400	89,400	-	65,100

Poiché, come è stato già anticipato, non è possibile prevedere l'evoluzione della flotta da pesca negli anni successivi al 2001 e neppure è possibile prevedere con esattezza quando gli obiettivi di cui al POP IV saranno conseguiti, l'articolazione del piano finanziario potrà essere oggetto di riprogrammazione al termine del primo periodo di attuazione del programma, e comunque quando ciò si renderà necessario.

3.2 - Risorse private e finanza di progetto

Nell'ambito delle misure che rientrano nella competenza attuativa dello Stato, il regolamento comunitario 2792/99 prevede una diversa partecipazione finanziaria dei diversi soggetti coinvolti in funzione della specifica misura. Il tasso di partecipazione medio a carico dello Sfop nelle regioni obiettivo 1 è stimabile intorno al 44%, mentre quello a carico delle amministrazioni pubbliche risulta mediamente pari al 32%. Il 24% è la percentuale a carico dei privati.

Sulla base dell'esperienza maturata nel corso di applicazione dell'attuale programma, ma soprattutto sulla base delle richieste di contributo inevase ed ancora giacenti presso l'amministrazione centrale, si ha motivo di ritenere che l'attivazione delle risorse da parte dei privati sarà agevolmente soddisfatta.

3.3 - Regimi di aiuto

Il sistema di aiuti di stato è disciplinato dalla Legge n. 41 del 17 febbraio 1982, notificata alla Commissione Europea e da quest'ultima approvata.

La L. 41/82 prevede l'elaborazione di un **Piano nazionale** di durata triennale, predisposto dal Comitato nazionale per la conservazione e gestione delle risorse biologiche del mare, istituito ai sensi dell'art. 3 della medesima legge. Il "VI Piano triennale della pesca e dell'acquacoltura" è stato approvato dal Cipe in data 25 maggio 2000 e notificato alla Commissione UE in data 3.8.2000. Il Piano ha durata triennale e prevede complessivamente una spesa di 279.257 milioni di lire.

La funzione del Piano è quella di favorire la realizzazione di interventi diretti a promuovere lo sfruttamento razionale e la valorizzazione delle risorse biologiche del mare attraverso uno sviluppo equilibrato della pesca marittima (art. 1).

In tema di aiuti di stato, la L. 41/82 predispone i seguenti strumenti:

1. Fondo centrale per il credito peschereccio;
2. Contributi a fondo perduto.

Il credito peschereccio (art. 11) opera attraverso l'istituzione di un fondo da utilizzare per la concessione di mutui a tasso agevolato.

Le iniziative che si intende favorire attraverso l'utilizzo del credito peschereccio sono le seguenti:

- costruzione o acquisto di navi da adibire in via esclusiva alla pesca marittima, dietro demolizione di natante di proprietà del richiedente;
- costruzione di navi per la lavorazione, trasformazione e trasporto del pescato;
- ammodernamento pescherecci;
- costruzione, acquisto, ampliamento o miglioramento degli impianti di acquacoltura in acque marine o salmastre;
- costruzione, ampliamento o miglioramento degli impianti a terra;
- acquisto di mezzi di supporto alle attività di trasferimento e vendita dei prodotti della pesca;
- costruzione, ampliamento o miglioramento di spacci gestiti da cooperative di pescatori, da consorzi di cooperative di pescatori oppure da produttori della pesca marittima associati;
- costruzione, acquisto, ampliamento o miglioramento di beni mobili ed immobili da destinare all'acquisto e la vendita a soci di materiale necessario alle attività legate alla pesca;
- costruzione di consorzi tra cooperative per la gestione di aree e sistemi di pesca finalizzati alla realizzazione di interventi destinati al controllo e all'accrescimento delle risorse biologiche, anche attraverso gli allevamenti, lungo la fascia costiera e oltre la medesima;
- piani di ristrutturazione aziendale finalizzati al risanamento della gestione di cooperative e loro consorzi di particolare rilevanza, che operano nel settore della pesca, dell'acquacoltura, della trasformazione e commercializzazione;
- altre iniziative.

I contributi a fondo perduto, invece, possono essere concessi per:

- realizzare le iniziative di cui all'art. 11;
- per la demolizione o l'affondamento volontario delle navi da pesca;
- per la cessione gratuita di navi da pesca ad istituti scientifici;
- per la costituzione di società miste o per agevolare le iniziative, previste dai regolamenti comunitari, di impiego delle navi da pesca al di fuori delle acque comunitarie;
- corsi di qualificazione per i soci e i dirigenti delle cooperative della pesca e loro consorzi organizzati dalle associazioni nazionali delle cooperative della pesca marittima riconosciute ai sensi delle leggi vigenti;
- iniziative volte a favorire la cooperazione tra i pescatori, i consorzi tra cooperative della pesca e le associazioni tra i produttori della pesca marittima, sulla base di programmi annuali o pluriennali predisposti dalle associazioni nazionali.

Per le iniziative di cui ai primi tre punti, il contributo è concesso in misura non superiore al 40% delle spese documentate.

Gli stanziamenti per il credito peschereccio e quelli per i contributi a fondo perduto devono essere destinati, per almeno il 50%, ad iniziative promosse da cooperative della pesca o loro consorzi.

Coerentemente con la strategia di complementarietà rispetto alle politiche comunitarie, il VI Piano interviene prevalentemente in ambiti non coperti dallo SFOP. Infatti, è prevista una integrazione finanziaria esclusivamente per le misure 4.2, 4.3 e 4.4, rispettivamente in materia di Misure socio economiche, Promozione e Azioni realizzate dagli operatori del settore.

Quanto al regime di aiuti che sarà utilizzato per l'attuazione delle misure previste in ambito SFOP, si prevede il cofinanziamento con legge N.183/87 con la quale il Governo italiano si impegna a garantire la copertura degli impegni relativi a misure di carattere comunitario.

4. CONDIZIONI DI ATTUAZIONE

Le modalità di attuazione si riferiscono e rispettano le disposizioni del QCS Ob. 1 cui si fa riferimento per quanto non sia specificamente indicato nel presente testo.

Il contenuto del presente capitolo potrà essere modificato da disposizioni adottate in applicazione dell'articolo 53.2. del regolamento (CE) n. 1260/99.

4.1 Coordinamento degli interventi dei Fondi strutturali a livello locale

4.1.1 Autorità di gestione

L'autorità di gestione del Programma è responsabile dell'efficacia e della regolarità della gestione e dell'attuazione, e in particolare delle attività indicate all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999.

L'autorità di gestione designata per il PON è:

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
Direzione generale della Pesca e dell'Acquacoltura
Indirizzo: Viale dell'Arte, n°16 – Roma -
Responsabile: Direttore *pro-tempore*
Posta elettronica: monfinpesca@politicheagricole.it

4.1.2 Autorità di coordinamento

Al fine di svolgere il ruolo di attività di gestione, si deve provvedere ad un'adeguata attività di coordinamento, considerando che la funzione di programmazione e di gestione finanziaria sono strettamente collegate tra loro e devono essere gestite in maniera coordinata.

Il coordinamento per l'attuazione del PO è affidato all'Autorità di gestione. Essa dispone di una struttura composta da almeno 4 persone specificamente assegnate a tali compiti.

L'Autorità di gestione del PON indica le metodologie comuni ed identifica soluzioni agli eventuali problemi manifestatisi. Se necessario, e ogni qual volta ritenuto opportuno, il problema specifico viene posto all'attenzione del Comitato di Sorveglianza del PON, alle cui decisioni gli uffici devono conformarsi.

Nel complemento di programmazione verranno precisati la composizione, i compiti, le responsabilità e le modalità operative degli Uffici responsabili delle misure.

4.2 Coinvolgimento dei partner economico-sociali

4.2.1 Orientamenti generali

Sarà assicurato un adeguato coinvolgimento delle parti durante tutte le fasi di completamento della programmazione e in quelle ad essa successive.

Saranno stipulati accordi di programma fra lo Stato e ciascuna regione nell'ambito delle Intese Istituzionali. Gli accordi stabiliranno le modalità di coordinamento fra le due amministrazioni allo scopo di mantenere l'unitarietà programmatica più volte richiamata nel programma.

In aggiunta agli accordi di programma quadro con le regioni, le attività partenariali si concretizzeranno nella partecipazione delle associazioni di categoria e dei sindacati al Comitato di Sorveglianza.

L'attività di partenariato con le parti sociali dovrà inoltre trovare ulteriore impulso nella costruzione dei complementi di programmazione per assicurare tempestiva ed efficace attuazione delle singole misure programmate.

L'attività di concertazione si svilupperà all'interno del Comitato di Sorveglianza. In occasione della prima riunione del Comitato di Sorveglianza, il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – D.G. Pesca e dell'Acquacoltura presenterà le modalità di dettaglio per il coinvolgimento dei partners socio-economici e istituzionali, con particolare riferimento al ruolo esercitato dalle diverse parti nelle fasi di sorveglianza e valutazione degli interventi.

4.2.2 Autorità ambientale

Ai fini dell'integrazione delle componenti ambientali in tutti i settori di azione dei Fondi ed in una prospettiva di sviluppo sostenibile, nonché per assicurare la conformità di tali azioni con la politica e la legislazione comunitaria in materia di ambiente, è individuata quale Autorità Ambientale di riferimento il Ministero dell'Ambiente.

Il ruolo e i compiti dell'autorità ambientale sono quelli indicati al paragrafo 6.2.2 del QCS 2000-2006.

Al più tardi al momento dell'istituzione del Comitato di Sorveglianza del PON sarà acquisita dal Ministero dell'Ambiente l'indicazione del servizio demandato al ruolo di Autorità Ambientale nel quadro dei Fondi Strutturali 2000 – 2006 e saranno precisate le disposizioni adottate per assicurare il coinvolgimento operativo dell'Autorità Ambientale nell'attività di programmazione ed attuazione degli interventi (ad es. nei Comitati di Sorveglianza e nei gruppi tecnici).

4.3 Organizzazione e trasparenza dei flussi finanziari

L'efficienza del sistema sarà migliorata tenendo conto delle caratteristiche delle procedure finanziarie per il periodo 2000-2006 (art. 31 e 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999). In particolare sarà curato:

- il miglioramento del sistema contabile a livello di autorità di gestione del programma operativo, per quanto riguarda in particolare le relazioni con i responsabili dell'attuazione di singole misure;
- il miglioramento e la semplificazione delle procedure di trasferimento a tutti i livelli, al fine di rendere le risorse più rapidamente disponibili per i beneficiari finali;
- la creazione di strumenti più efficienti per la raccolta dei dati inclusi nelle dichiarazioni di spesa e la definizione di procedure di controllo incrociato che assicurino la coerenza tra le informazioni di carattere finanziario contenute nei rapporti annuali di cui all'art. 37 del Regolamento (CE) 1260/1999 e le dichiarazioni di spesa stesse, prima della loro presentazione alla Commissione Europea.

4.3.1 Autorità di pagamento

Come indicato agli artt. 9 e 32 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, l'Autorità di pagamento è l'autorità responsabile di elaborare, certificare e presentare le richieste di pagamento, di ricevere i pagamenti della Commissione e di provvedere affinché i beneficiari finali ricevano quanto prima ed integralmente gli importi corrispondenti alla partecipazione dei Fondi Strutturali cui hanno diritto. La funzione di Autorità di pagamento è attribuita al:

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali
Direzione generale della Pesca e dell'Acquacoltura
Indirizzo: Viale dell'Arte, n°16 – Roma
Responsabile: Direttore *pro-tempore*
Posta elettronica: monfinpesca@politicheagricole.it

4.3.2 Sistema di gestione delle risorse finanziarie

La gestione delle risorse da parte dell'Autorità di pagamento avverrà utilizzando il Fondo di rotazione della legge n. 183/87, sia per la quota comunitaria, sia per la quota di cofinanziamento nazionale, attraverso l'invio di mandati informatici dell'Autorità di pagamento alla Ragioneria Generale dello Stato - IGRUE. Il supporto informativo per le operazioni contabili è il SIRGS. In questo modo si otterrà una semplificazione delle procedure attualmente in vigore e un'accelerazione nell'erogazione dei pagamenti.

Le modalità e i tempi per l'avvio dei lavori, per gli stati di avanzamento quantificati, nonché per gli accertamenti finali, funzionali alle erogazioni degli anticipi e dei saldi relativi ai singoli interventi cofinanziati, saranno definiti con provvedimento del Ministro delle Politiche Agricole e Forestali e precisati nel complemento di programmazione.

I mandati informatici fanno riferimento al trasferimento sia della quota nazionale di cofinanziamento, sia della quota comunitaria. Le modalità di gestione delle risorse comunitarie saranno improntate a criteri di semplificazione, unitarietà, flessibilità e trasparenza sulla base delle disposizioni vigenti.

Tutti i pagamenti sono effettuati sulla base di mandati informatici di pagamento su cui devono essere indicati: la generalità del creditore, la causale, la somma, la data di emissione e gli estremi degli atti di autorizzazione.

L'aggiornamento costante dei dati e l'utilizzo di un collegamento in rete consentiranno al Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, di disporre in tempo reale dei dati relativi allo stato di avanzamento del programma.

Il sistema contabile del programma operativo è fondato su documenti giustificativi soggetti a verifica, ed è in grado di garantire:

- la partecipazione dei Fondi Strutturali nei limiti fissati;
- i pagamenti ai beneficiari finali senza decurtazioni e senza ritardi ingiustificati;
- la conformità degli impegni e dei pagamenti alle prescrizioni comunitarie;
- la destinazione delle azioni coerente con quella indicata nel programma operativo;
- la registrazione delle somme recuperate a seguito di irregolarità accertate.

L'autorità di gestione tiene conto degli indirizzi dati dall'Autorità di gestione del QCS in collaborazione con la RGS-IGRUE ai fini del corretto funzionamento dei sistemi contabili, fermo restando che l'efficienza di tali sistemi rappresenta un requisito da considerare ai fini della valutazione della capacità di gestione del programma.

4.3.3 Modalità di attivazione dei flussi

Come previsto dall'art. 32 del Regolamento (CE) n.1260/1999, la Commissione provvede al versamento di un acconto contestualmente al primo impegno che, come stabilito dall'art. 31, all'atto della decisione che approva ciascun intervento. Detta anticipazione è pari al 7% della partecipazione complessiva dello SFOP in funzione delle disponibilità di bilancio, può essere frazionato su non più di due esercizi di bilancio.

L'autorità di pagamento presenta le richieste di pagamento, certificando le spese effettivamente sostenute, contestualmente al Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica – Dipartimento Ragioneria dello Stato, IGRUE, ed alla Commissione Europea. Una copia completa delle domande di pagamento deve essere trasmessa, a titolo informativo – anche ai fini di una verifica oggettiva degli indicatori finanziari per l'assegnazione della riserva nazionale e del costante controllo dell'esecuzione del bilancio comunitario rispetto ai termini del disimpegno automatico – all'autorità di gestione del QCS. Le autorità di pagamento elaborano un'unica domanda di pagamento per richiedere sia la quota comunitaria e sia la quota nazionale.

I servizi della Commissione si impegnano a rendere disponibili, all'Autorità di pagamento e all'IGRUE, per via informatica o altro mezzo, le informazioni relative alle tappe procedurali delle domande di pagamento, dalla loro ricezione all'esecuzione dei relativi pagamenti.

L'ultima fase del flusso finanziario riguarda l'erogazione del saldo. Valgono, per essa, gli stessi principi e le medesime modalità previste per la precedente fase dei pagamenti intermedi nel rispetto delle condizioni stabilite dal citato art. 32 .

4.4 Meccanismi di attuazione: gestione, sorveglianza, monitoraggio, valutazione e controllo

4.4.1 Attività e procedure di gestione

L'Autorità di gestione del programma operativo è responsabile dell'adeguata organizzazione delle competenze, attraverso una chiara definizione dei processi e delle responsabilità. Tale definizione si estrinseca in un documento, adottato secondo le procedure legislative o amministrative in vigore, che impegna le singole strutture attraverso l'individuazione delle persone responsabili, del personale e dei supporti informatici disponibili, per gli aspetti legati all'attuazione degli interventi, con particolare riferimento:

- al coordinamento e i rapporti con l'autorità di gestione del QCS o dei programmi operativi;
- alla definizione delle procedure decisionali e di gestione degli interventi;
- alla gestione dei flussi finanziari;
- alla sorveglianza, al monitoraggio e alla valutazione;
- al controllo.

Nel complemento di programmazione saranno pertanto individuati gli uffici responsabili dell'attuazione di ogni singola misura, l'organizzazione delle risorse umane, i supporti informatici disponibili e le procedure attuative degli interventi.

4.4.2 Trasparenza e comunicazione

L'autorità di gestione provvede, informandone il Comitato di Sorveglianza, a mettere in atto le misure necessarie per migliorare i collegamenti con "il territorio" (vale a dire le parti economiche e sociali, le autorità locali e altre organizzazioni pertinenti interessate), e ad informare l'opinione pubblica in merito al ruolo svolto dalla Unione Europea in collaborazione con lo Stato membro, ed in particolare dei risultati conseguiti grazie all'intervento dei Fondi strutturali comunitari.

In particolare l'Autorità di gestione è responsabile:

- dell'identificazione di un "responsabile per la comunicazione";
- della tempestiva organizzazione di campagne di informazione adeguate e correttamente mirate;
- dell'accessibilità ai dati di monitoraggio e agli indicatori di efficienza ed efficacia;
- della periodicità dell'informazione;
- dell'organizzazione di riunioni periodiche con le "parti" e la stampa. (ad esempio i regolamenti interni dei Comitati di Sorveglianza dei programmi operativi possono prevedere l'organizzazione di conferenze stampa e conferenze aperte al pubblico in occasione delle loro riunioni).

In relazione ai compiti sopra delineati l'Autorità di gestione si impegna a nominare il Responsabile per la comunicazione relativa al PO in occasione della prima riunione del Comitato di Sorveglianza.

La diffusione dell'informazione e la pubblicità saranno assicurate attraverso circolari, pubblicazioni, convegni, tavole rotonde e strumenti informatici (internet) in stretta collaborazione con gli uffici periferici (Capitanerie di Porto), con le Associazioni nazionali di categoria e loro strutture quali centri servizi, sindacati, uffici regionali e provinciali, nonché con le amministrazioni competenti.

Nell'ambito del partenariato sociale gli uffici ministeriali e quelli delle Associazioni saranno chiamati a svolgere anche un ruolo di supporto tecnico-amministrativo a favore degli operatori del settore che vorranno accedere ai finanziamenti SFOP.

Al fine di potenziare e migliorare i sistemi informativi ed informatici, la Direzione generale della Pesca e dell'Acquacoltura prevede l'attuazione di tre tipologie di azioni:

- informatizzazione e snellimento delle procedure relative alle licenze di pesca, al fine di incrementare i livelli di efficienza dei servizi erogati a favore degli utenti;
- attuazione di un sistema di collegamento intranet Stato – Regioni;
- istituzione di una banca dati statistici validati relativi ai sistemi di pesca attraverso la costituzione di una dotazione di servizi telematici e di internet avanzati.

Nel complemento di programmazione sarà definito un piano disciplinante l'organizzazione delle attività di informazione e pubblicità come previsto dal regolamento (CE) 1159/2000.

4.4.3 Sorveglianza

La sorveglianza viene effettuata a livello di programma operativo e viene supportata dalla valutazione intermedia, affinché si possano eventualmente apportare i necessari adeguamenti al programma operativo in corso di attuazione.

L'Autorità di gestione è responsabile della sorveglianza e, in collaborazione con il Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari e la Commissione, della organizzazione della valutazione intermedia.

La sorveglianza comporta l'organizzazione ed il coordinamento dei dati relativi agli indicatori procedurali, finanziari, fisici e d'impatto e degli aspetti qualitativi della realizzazione (in particolare, degli aspetti socioeconomici, operativi, giuridici o anche procedurali).

L'Autorità di gestione e il Comitato di sorveglianza si avvalgono, per la sorveglianza, di indicatori fisici e finanziari definiti a livello di misura nel complemento di programma.

La sorveglianza consiste nel rilevare i progressi compiuti nell'attuazione dell'intervento e nel redigere le relazioni annuali (art. 37, Reg. (CE) n. 1260/99) che debbono essere esaminate ed approvate dal Comitato di sorveglianza.

Il programma operativo è seguito da un Comitato di Sorveglianza. Esso è istituito dall'Autorità di gestione, al più tardi entro tre mesi dalla decisione di approvazione del Programma, previa consultazione delle parti economiche e sociali.

Il Comitato di Sorveglianza è composto dall'Autorità di gestione del Programma, dal rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, Servizio per le politiche dei fondi strutturali comunitari, da un rappresentante del Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione Economica, Dipartimento della ragioneria generale dello Stato, Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea, da un rappresentante delle Amministrazioni centrali Pari Opportunità e Ambiente, dall'Autorità ambientale, da un rappresentante di ciascuna Regione dell'obiettivo 1, da un rappresentante della Commissione europea (accompagnato, di norma, dai rappresentanti degli altri servizi della Commissione interessati), nonché dai rappresentanti delle "parti" di cui all'articolo 8 del regolamento (CE) n.1260/99 individuate in coerenza con quanto definito a livello di Comitato di sorveglianza del QCS.

I rappresentanti della Commissione e delle Parti partecipano ai lavori del Comitato con voto consultivo.

Il Comitato di Sorveglianza è presieduto da un rappresentante dell'Autorità di gestione. La sua composizione potrà essere modificata su proposta del Comitato stesso. I membri del Comitato saranno designati dalle rispettive strutture entro un mese dalla loro istituzione.

Il Comitato di Sorveglianza adotta, nella sua prima riunione, il regolamento interno.

Per l'istruttoria, l'approfondimento e la definizione del quadro delle problematiche e delle proposte, il Comitato di sorveglianza si avvale del supporto organizzativo e tecnico di specifiche strutture, formate da personale interno all'Amministrazione, appositamente istituite a cura dell'Autorità di gestione.

La segreteria Tecnica del CDS è:

struttura competente:

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – D.G. della pesca e dell’acquacoltura – Ufficio Programmazione

funzione del responsabile:

Dirigente dell’Ufficio Programmazione

indirizzo completo:

Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – D.G. della pesca e dell’acquacoltura
Viale Dell’Arte, 16
00144 Roma Eur

Posta elettronica:

monfinpesca@politicheagricole.it

Pagina web:

<http://pesca-appl/>

4.4.4 Monitoraggio

Il sistema di monitoraggio del PON permetterà di:

- registrare le informazioni relative all’attuazione al livello previsto dall’art. 36 del Regolamento (CE) 1260/1999;
- disporre di dati finanziari, procedurali e fisici affidabili e, ove possibile, aggregabili;
- fornire informazioni specifiche che eventualmente si rendessero necessarie (ad esempio, in occasione di controlli).

Raccolta e flussi di dati

I dati vengono raccolti a livello di progetto ed aggregati per misura sotto la responsabilità del responsabile di misura designato dall’Autorità di gestione del programma operativo, anche con la costituzione di adeguate strutture tecniche interne.

Il responsabile di misura trasmette i dati raccolti all’Autorità di gestione del programma operativo, che provvede alla loro trasmissione al sistema centrale di monitoraggio.

L’Autorità di gestione del programma operativo attiva tempestivamente un sistema di monitoraggio che preveda la raccolta dei dati, la loro imputazione al sistema informativo, la verifica della qualità degli stessi, in ausilio all’attività del responsabile della misura.

La raccolta dei dati viene effettuata nel rispetto delle disposizioni dei Regolamenti specifici di ciascun Fondo Strutturale.

Monitoraggio finanziario

I dati finanziari vengono rilevati a livello di progetto e successivamente aggregati a livello di misura. I dati si riferiscono alla spesa effettivamente sostenuta dai beneficiari finali, nel rispetto delle definizioni di cui all'art. 30 del Regolamento (CE) n. 1260/1999. I dati vengono confrontati, a livello di misura, sottoasse, asse prioritario e programma operativo, al piano finanziario vigente per ciascun programma operativo e complemento di programmazione.

Monitoraggio fisico

I dati fisici vengono rilevati a livello di progetto e, ove possibile, aggregati sulla base della griglia di indicatori comuni così come definiti dall'Autorità di gestione del QCS. Il monitoraggio viene effettuato sugli indicatori di realizzazione e, quando possibile e significativo, di risultato e di impatto indicati nei programmi operativi e nei complementi di programmazione. In linea generale gli indicatori di risultato e di impatto sono stimati in sede di valutazione sulla base dei dati di monitoraggio resi disponibili a livello di progetto e di misura.

Monitoraggio procedurale

Il monitoraggio procedurale viene attivato per tutti i programmi operativi definendo schede di rilevazione per tipologie di opere e modelli di aggregazione dei dati a livello di misura. Il monitoraggio procedurale è attivato a livello di misura (procedure di attuazione e gestione della misura) fino alla fase di individuazione dei progetti. I dati procedurali vengono successivamente rilevati a livello di progetto scegliendo una soglia dimensionale di significatività dei progetti (variabile per settore e territorio) e definendo il percorso procedurale da monitorare.

Periodicità, codifica e trasferimento elettronico dei dati

I dati finanziari vengono aggiornati e diffusi secondo le modalità che saranno indicate dall'autorità centrale di monitoraggio.

I dati vengono rilevati al livello di progetto (massimo livello di disaggregazione). I livelli successivi di aggregazione sono: misura, sottoasse, asse prioritario, programma operativo, Ogni progetto e ogni misura vengono associati a un codice di "categoria di intervento" indicato dalla Commissione europea.

4.4.5 Valutazione

La valutazione intermedia si effettua, in generale tre anni dopo l'approvazione del quadro comunitario di sostegno o dello specifico intervento e al più tardi il 31 dicembre 2003. È effettuata da un valutatore indipendente ed è presentata al Comitato di sorveglianza (art. 35, par. 3, Reg. (CE) 1260/99) e successivamente alla Commissione.

La valutazione intermedia analizza i risultati degli interventi, la loro pertinenza e il grado di conseguimento degli obiettivi, confrontandoli con la valutazione ex ante. Valuta l'impiego dei fondi, nonché lo svolgimento della sorveglianza e della realizzazione. La selezione del valutatore indipendente, così come disposto dalla normativa comunitaria, avverrà per gara pubblica e la sua nomina sarà effettuata entro le scadenze previste dal QCS (31.12.2001).

Nel proseguo della valutazione intermedia, è effettuato un aggiornamento del programma operativo. La valutazione intermedia si conclude entro il 31 dicembre 2005.

La valutazione *ex post* è effettuata da un valutatore indipendente, verte sui fattori di successo o insuccesso registrati nel corso dell'attuazione ed è ultimata entro tre anni dalla fine del periodo di programmazione (art. 43 del Reg. (CE) n. 1260/99).

Essa si basa sulle informazioni ottenute dalla sorveglianza e dalla valutazione intermedia delle azioni avviate, nonché sulla raccolta dei dati statistici relativi agli indicatori stabiliti al momento della definizione degli obiettivi ed è finalizzata ad evidenziare l'efficacia e l'efficienza degli interventi e il loro impatto per ricavarne insegnamenti per la politica di coesione e sviluppo.

La valutazione *ex post* ricade nella responsabilità della Commissione, in collaborazione con il Ministero delle Politiche Agricole e Forestali – D.G. della Pesca e dell'Acquacoltura.

4.4.6 Controllo

La responsabilità primaria del controllo finanziario degli interventi, da effettuarsi conformemente all'art. 38 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, spetta all'Autorità di gestione del PO, sulla base della normativa nazionale vigente.

L'Autorità di gestione è responsabile, ai sensi dell'art. 34 del suddetto Regolamento, della regolarità delle operazioni finanziate e dell'attuazione di misure di controllo interno compatibili con i principi di sana gestione finanziaria.

Le attività di controllo vengono espletate sia in concomitanza con la gestione (in quanto parte integrante di essa) che in momenti successivi, ai fini anche della verifica dell'efficacia e affidabilità dei sistemi di gestione e controllo utilizzati.

La regolare esecuzione delle operazioni, conformemente agli obiettivi di una sana gestione finanziaria, che ogni Autorità di gestione dei programmi deve garantire, presuppone una conseguente ed adeguata organizzazione degli uffici coinvolti nelle attività di gestione e controllo.

Il complesso delle norme regolamentari in materia individua tre principali funzioni:

- l'attività di gestione e controllo;
- l'attività di pagamento;
- la verifica dell'efficacia del sistema di gestione e controllo.

Relativamente alle prime due, nel Complemento di programmazione saranno individuati misura per misura, gli uffici responsabili della gestione e del controllo, e quelli del pagamento, in modo da garantire che gli uffici o le persone che si occupano dell'attività di gestione e controllo siano separati dagli uffici o dalle persone che si occupano delle attività di pagamento.

La verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione e controllo dovrà essere affidata ad un ufficio funzionalmente indipendente sia dall'Autorità di gestione sia dall'Autorità di pagamento.

Tale ufficio sarà responsabile dei controlli da effettuarsi in maniera sistematica nel corso delle gestione ed in ogni caso prima della liquidazione degli interventi, riguardanti almeno il 5% della spesa totale e un campione rappresentativo dei progetti e delle iniziative approvate, riguardanti:

- controlli di progetti di vario tipo e dimensione;

- controlli sulla base del rischio individuato;
- controllo delle concentrazioni di progetti in capo ad un soggetto attuatore;
- controllo dell'applicazione pratica e dell'efficacia dei sistemi di gestione e di controllo;
- controllo della concordanza tra un adeguato numero di registrazioni contabili e i pertinenti documenti giustificativi;
- controllo della rispondenza della natura degli impegni e dei tempi delle spese alle prescrizioni comunitarie e alle caratteristiche fisiche delle schede approvate.

L'Autorità di gestione, sulla base delle indicazioni fornite dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – I.G.R.U.E., predisporrà un'adeguata pista di controllo in grado di:

- rendere agevole l'individuazione di eventuali carenze e rischi nell'esecuzione di azioni e/o progetti;
- verificare la corrispondenza dei dati riepilogativi certificati con le singole registrazioni di spesa e la documentazione giustificativa ai vari livelli (identificazione dei documenti giustificativi, data e metodo di pagamento e disponibilità della documentazione di supporto delle registrazioni contabili ai vari livelli di gestione, informazioni dettagliate sulle spese effettivamente sostenute dai beneficiari finali, per ciascun progetto cofinanziato, compresa la data della registrazione contabile e l'importo di ogni voce di spesa);
- verificare con criteri selettivi, e sulla base di un'analisi dei rischi, le richieste di pagamento e le dichiarazioni di spesa presentate ai vari livelli;
- rendere disponibili, ai vari livelli di gestione, i piani tecnici e finanziari delle azioni e dei documenti di procedura;
- consentire l'individuazione di tutte le autorità che, ai vari livelli, sono tenute alla rendicontazione delle spese, e descrivere le relazioni tra tali autorità;
- prevedere un rendiconto dettagliato delle spese (con un'accurata ripartizione dell'importo, debitamente giustificata, nel caso di voci di spesa che si riferiscono solo in parte alle azioni cofinanziate dai Fondi Strutturali) al livello inferiore, da utilizzare come documentazione di sostegno per le registrazioni contabili a livello superiore.

Controlli sull'impiego dei finanziamenti dei Fondi Strutturali potranno essere effettuati:

- dalle Autorità di gestione degli interventi a livello centrale e regionale, sulla base delle rispettive competenze istituzionali e delle attribuzioni di legge;
- dal Ministero del Tesoro, Bilancio e Programmazione Economica, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - I.G.R.U.E. sia di propria iniziativa, sia partecipando a quelli disposti dalle Autorità di gestione degli interventi o dalla Commissione europea e dalla Corte dei Conti Europea.
- dalla Commissione Europea e dalla Corte dei Conti Europea.

Esiti dei controlli

A controllo ultimato, viene predisposta una relazione esplicativa del lavoro che si è portato a termine, relazione che rimane agli atti dell'organismo o ufficio che ha effettuato il controllo.

Nel caso si rilevino irregolarità, abusi, o reati di qualunque genere, i funzionari che hanno effettuato il controllo inviano le dovute segnalazioni alle Autorità competenti.

4.5 Riserva di efficienza ed efficacia

Il programma concorre all'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale coerentemente con quanto indicato nel QCS e sulla base della proposta dettagliata - elaborata, per la riserva comunitaria, in stretta concertazione con la Commissione Europea - relativa a criteri, procedure e modalità tecniche, che l'autorità di gestione del QCS presenterà nella prima riunione del Comitato di Sorveglianza del QCS stesso.

L'autorità di gestione del programma fornirà tutte le informazioni necessarie alla rilevazione degli indicatori individuati per la verifica del rispetto dei criteri per l'assegnazione della riserva comunitaria e nazionale.

4.6 Rispetto normativa comunitaria

Ai sensi dell'art. 12 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, le azioni oggetto di un finanziamento dei Fondi Strutturali devono essere conformi alle disposizioni del Trattato e della legislazione comunitaria emanata in virtù dello stesso, nonché alle politiche comunitarie.

L'Autorità di gestione del programma è responsabile del rispetto della normativa comunitaria, come indicato all'art. 34 del Regolamento (CE) n. 1260/1999, e comunica al rispettivo Comitato di Sorveglianza almeno una volta l'anno la situazione in termini di rispetto della normativa comunitaria, evidenziando eventuali problemi e proponendo soluzioni.

La verifica del rispetto delle politiche comunitarie riguarda prioritariamente (ma non esclusivamente):

- le regole della concorrenza;
- le gare di appalto;
- la tutela dell'ambiente;
- le pari opportunità;
- le politiche del lavoro;
- le piccole e medie imprese.

Le regole della concorrenza

Il cofinanziamento comunitario di regimi di aiuto di Stato alle imprese è subordinato all'approvazione di detti aiuti da parte della Commissione, in conformità agli articoli 87 e 88 del Trattato.

Le gare di appalto

Le azioni finanziate dai Fondi Strutturali sono attuate nel rispetto della normativa comunitaria in materia di appalti pubblici di lavori, forniture e servizi; le comunicazioni destinate alla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea e/o sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana e/o sul Bollettino Ufficiale della Regione precisano gli estremi dei progetti per i quali è stato deciso il contributo comunitario.

La tutela dell'ambiente

Le azioni finanziate dai Fondi Strutturali devono essere coerenti con gli obiettivi di sviluppo sostenibile e di tutela e miglioramento dell'ambiente disposti dal Trattato e concretizzati nel Programma di politica e d'azione dell'Unione europea a favore dell'ambiente e di uno sviluppo sostenibile, nonché con gli impegni assunti dall'Unione nel quadro di accordi internazionali. Le azioni finanziate dai Fondi strutturali devono inoltre rispettare la normativa comunitaria in materia di ambiente.

Nella realizzazione degli interventi, dovrà essere data priorità all'attuazione delle direttive ambientali comunitarie in vigore, e al conseguimento degli obiettivi in esse stabiliti, al fine di colmare i ritardi tuttora esistenti nella loro implementazione.

Per quanto riguarda la Direttiva 92/43/C "Habitat", le autorità italiane hanno notificato la lista dei siti di importanza comunitaria come proposti per l'inclusione nella rete NATURA 2000.

Senza pregiudizio delle responsabilità delle autorità di gestione, definite all'articolo 34(1) del Regolamento (CE) 1260/99, per quanto concerne le direttive 92/43/CEE¹ "habitat" e 79/409/CEE² "uccelli selvatici", al fine di prevenire possibili infrazioni, tutti i responsabili degli interventi e delle misure dovranno essere informati sulla localizzazione sul territorio di riferimento (singola regione o Mezzogiorno) dei Siti di Importanza Comunitaria proposti e delle Zone di Protezione Speciale istituite o oggetto della procedura di infrazione n. 1993/2165, nonché delle misure di salvaguardia previste da dette direttive. Tali informazioni saranno fornite dalle Autorità ambientali competenti, di concerto con le Autorità di gestione.

I rapporti annuali di esecuzione di cui all'articolo 37 del Regolamento (CE) n. 1260/1999 dovranno contenere una dettagliata disamina dello stato di implementazione (e del conseguimento degli obiettivi in esse stabiliti) delle principali direttive comunitarie in materia di ambiente correlate con le azioni dei Fondi strutturali.

Le pari opportunità

L'attuazione del principio delle pari opportunità tra uomini e donne va affrontata in modo integrato in tutti gli aspetti della strategia di sviluppo. Per selezionare gli interventi, quando possibile, occorre adottare criteri che tengano conto delle considerazioni relative alle pari opportunità. È necessario valutare la possibilità di avviare un'azione adeguata di messa in rete per le autorità responsabili delle pari opportunità al fine di consentire lo scambio di esperienze e la diffusione delle migliori pratiche.

Per la promozione del principio, sarà importante non affidarsi unicamente alle misure di formazione, ma utilizzare tutto il potenziale delle misure ammissibili a disposizione. Particolare attenzione va prestata ai seguenti punti:

- incrementare la presenza femminile all'interno della forza lavoro; sono necessarie anche azioni positive specifiche per innalzare i tassi di occupazione;
- garantire alle donne l'accesso al lavoro attraverso progetti di sviluppo locale e una programmazione negoziata;
- assicurare un'adeguata presenza delle donne nelle iniziative di orientamento, istruzione e formazione;

¹ GUCE L 206 del 22.07.1992

² GUCE L 103 del 25.04.1979

- migliorare le condizioni di vita e di lavoro delle donne, anche attraverso il potenziamento dei servizi sociali e anche per conciliare vita familiare e professionale;
- migliorare la situazione lavorativa delle donne e promuovere la partecipazione femminile alla creazione di attività socio-economiche.

Particolare attenzione dovrà essere inoltre dedicata all'attuazione del principio di pari opportunità sul versante dell'inserimento sia sociale che lavorativo delle persone svantaggiate e degli immigrati.

Le politiche del lavoro

La centralità del tema lavoro all'interno dell'Unione Europea è confermata dall'introduzione nel Trattato di Amsterdam di un nuovo titolo sull'occupazione; inoltre, gli Stati membri hanno deciso, in occasione del Vertice sull'Occupazione tenutosi a Lussemburgo nel novembre 1997, una strategia europea per l'occupazione che si articola in quattro assi principali: occupabilità, imprenditorialità, adattabilità e pari opportunità.

La valutazione dell'impatto occupazionale nel suo complesso sviluppata nel QCS costituirà base di riferimento per i complementi di programmazione; particolare attenzione verrà dedicata, alla verifica del rispetto delle indicazioni comunitarie in tema di occupazione e alla valutazione degli effetti di natura occupazionale delle singole azioni.

Le piccole e medie imprese

Nella realizzazione della valutazione di conformità delle azioni oggetto dei Fondi Strutturali alle politiche comunitarie si considererà con particolare attenzione la partecipazione delle piccole e medie imprese al programma.