



Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto-Guardia costiera

AUDIZIONE DEL 22.09.2021 PRESSO LA 9^A COMMISSIONE
AGRICOLTURA DEL SENATO DELLA REPUBBLICA.

Intervento del C.V. (CP) Donato De Carolis

(Capo del Reparto Pesca Marittima del Corpo delle Capitanerie di porto)

Signor Presidente, On. Senatori componenti della Commissione,

rivolgo a lei Presidente ed agli onorevoli Senatori componenti la Commissione un deferente saluto a nome del Comandante generale del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera - Ammiraglio Ispettore Capo Nicola CARLONE - e degli 11 mila donne e uomini del Corpo, unitamente al sentito ringraziamento per l'invito a fornire il nostro contributo ai lavori della Commissione, a testimonianza del complesso delle funzioni che l'attuale quadro ordinamentale attribuisce al Corpo, a favore dell'intero comparto della pesca marittima professionale.

Comparto del quale non sfugge al Comando generale la assoluta centralità nel quadro, sia economico che sociale, delle attività marittime del nostro Paese, nonché l'importanza, sia in termini di economia diretta che di indotto, che rendono la marineria da pesca italiana tra le più efficienti ed apprezzate del Mediterraneo e del mondo, autentica anima delle numerose comunità marittime della Penisola.

Ed, al riguardo, il primo dato che ritengo opportuno condividere è la capillarità degli Uffici marittimi del Corpo, circa 300 distribuiti lungo tutto il litorale nazionale, che svolgono un autentico ed insostituibile presidio di prossimità e legalità lungo i più di 8000 km di costa, non solo in termini di attività operative (*soccorso, sicurezza della navigazione e monitoraggio del traffico della flotta peschereccia*) ma anche, come vedremo, di attività amministrative svolte, costituendo un punto di riferimento per l'intero comparto.

Prima di illustrare le funzioni del Corpo in materia di pesca, ritengo doveroso fare alcuni cenni in merito all'inquadramento sistematico delle attività, non quali mera ricognizione dottrinale, quanto al fine di rendere una idea, il più possibile completa, delle molteplici interazioni che caratterizzano e definiscono i compiti istituzionali del Corpo delle Capitanerie di Porto-Guardia costiera sul mare e sulla pesca in particolare.

Il Corpo delle Capitanerie di Porto - Guardia Costiera è un corpo della Marina Militare, che svolge compiti e funzioni collegate in prevalenza con l'uso del mare per i fini civili, con rapporto di dipendenza funzionale da tre ministeri di riferimento, principalmente il MIMS, ma anche il MITE ed il MIPAAF.

Le Capitanerie di porto – Guardia costiera operano anzitutto in regime di dipendenza funzionale diretta dal **Ministero delle Infrastrutture e delle Mobilità Sostenibile** per il quale esercitano la maggior parte delle funzioni collegate ai comparti civili e produttivi della vita marittima e portuale, che si sostanziano in:

- **esercizio delle funzioni di Autorità marittima**, responsabile della sicurezza e dell'operatività nautica dei porti, della navigazione e del traffico marittimo;
- **esercizio delle funzioni di polizia marittima** nei porti, sul demanio marittimo e sulle navi;

- **disciplina degli accosti** delle navi ed interfaccia unica nazionale (*national maritime single window*) per le formalità amministrative di arrivo e partenza delle navi;
- **direzione tecnica e coordinamento** dell'organizzazione nazionale preposta alla **ricerca ed al soccorso** alla vita umana in mare, nei 500 mila km² delle acque di responsabilità SAR italiane;
- **disciplina, monitoraggio e controllo del traffico navale**, responsabili, in via esclusiva, della realizzazione e gestione del VTMISS (*vessel traffic monitoring and information system*), per l'acquisizione, gestione e scambio (a livello nazionale ed internazionale) dei dati e delle informazioni sul traffico mercantile e peschereccio, anche ai fini di una migliore capacità di risposta alle emergenze, per la salvaguardia della vita umana in mare e la sicurezza dell'ambiente marino;
- **attività certificativa ed ispettiva in materia di sicurezza della navigazione** sul naviglio di bandiera italiana, comprese le unità da pesca, nonché su quello di bandiera straniera che tocca i porti dello Stato (funzioni di *flag state* e *port state control*);
- **funzioni di amministrazione attiva** in materia di gestione del personale marittimo (tra cui anche quello imbarcato su unità da pesca), diporto, patenti nautiche, regime amministrativo delle navi nazionali e demanio marittimo.

Per il **Ministero della Transizione Ecologica**, che, tra l'altro, si occupa di sostenibilità e tutela della risorsa mare, il Corpo svolge, in estrema sintesi, la funzione di esercizio di vigilanza e controllo in materia di tutela dell'ambiente marino e costiero.

Pertanto, evidenti sono le interazioni di tali attività in materia di tutela ambientale con il MIPAAF ed il settore della pesca in particolare.

Venendo alle funzioni svolte in regime di dipendenza funzionale dal **Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali**, queste si esprimono in attività dai contenuti molto specialistici, quali:

- **direzione delle attività di vigilanza e controllo sulle attività di pesca marittima ed acquacoltura**, sulla filiera del commercio e sulla somministrazione dei prodotti ittici; formalità amministrative connesse alla gestione del pescato ed alla sua tracciabilità; tenuta del giornale di pesca e delle comunicazioni inerenti le catture e gli sbarchi del pescato, note di vendita, dichiarazioni di assunzione incarico, trasbordo e trasporto, registrazione degli operatori;

- **funzioni di Centro di controllo nazionale della pesca (CCNP)**, assolte

dal Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto, presso cui è istituito il Registro nazionale delle infrazioni e si trova il VMS (*vessel monitoring system* – sistema europeo di controllo satellitare della posizione dei pescherecci); a livello territoriale, **le 15 Direzioni marittime assolvono alle funzioni di centri controllo area pesca (CCAP)**;

- **gestione della flotta peschereccia**: attività istruttoria connessa al rilascio delle licenze di pesca, gestione degli Apparati di Controllo Satellitare (ACS) e controllo delle attività dei MM/PP attraverso il VMS (sistema di rilevamento satellitare della posizione dei pescherecci); gestione delle blue box (VMS);
- **attività amministrative per la gestione del personale del ceto peschereccio**: (tenuta del Registro dei pescatori marittimi e delle imprese di pesca; iscrizione e certificazione dei pescatori e delle imprese di pesca; rilascio delle abilitazioni professionali; gestione amministrativa delle procedure connesse alla corresponsione di premi/indennità/contributi;

Questi brevi cenni, unitamente alla pluralità e diversificazione dei servizi svolti, sia operativi che amministrativi, danno il senso ed il rationale del perché l'attività svolta dal personale del Corpo nel settore costituisca un importante punto di riferimento per i numerosi operatori della pesca.

Si riassumono alcuni dati significativi relativi all'attività amministrativa e di controllo relativi allo scorso anno 2020:

Dati attività amministrativa anno 2020: 1446 marittimi iscritti nel registro pescatori; 1029 ditte/società iscritte nel registro imprese di pesca; 5219 autorizzazioni rilasciate per la pesca; 18419 atti amministrativi inerenti la pesca (autorizzazioni provvisorie, deroghe, etc.); 12741 pratiche di fermo pesca; 1082 annotazioni di sicurezza rilasciate a navi da pesca;

Dati attività di controllo anno 2020: 93.082 ispezioni e controlli su pescherecci, centri di produzione e commercializzazione, punti di sbarco e mercati ittici; 4053 missioni navali dedicate per vigilanza pesca con 143.815 miglia nautiche percorse; 9 missioni di pattugliamento aereo; 5569 missioni di controllo sul territorio con autoveicoli in dotazione per un totale di 253.353 Km percorsi.

Evidenze riscontrate anno 2020: 5078 infrazioni accertate (di cui 208 penali) per un importo complessivo delle sanzioni di 7.574.073 €; sequestrati oltre 357mila Kg di prodotti ittici pescati o commercializzati illegalmente/irregolarmente (di cui 14.000 Kg di novellame), 8798 attrezzi sequestrati perché non conformi alla normativa e/o non autorizzati; 127 rapporti di ispezione comunitari, ICCAT ed IUU fishing (illegal, unreported & unregulated) compilati in accordo con le previsioni normative europee in vigore.

Con specifico riguardo all'argomento dell'audizione, le funzioni del Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera a tutela della pesca si radicano nel Codice della Navigazione, risalente al 1942, e nel correlato Regolamento di esecuzione.

Il Codice dedicava infatti alcuni articoli alla disciplina della pesca marittima, collocandoli nell'ambito della materia della navigazione, sia in ragione della strumentalità del mezzo nautico rispetto al fine, sia in relazione all'uso delle acque marittime per la cattura del prodotto.

Ne discendeva, conseguentemente, la competenza in capo all'allora Ministero della Marina Mercantile.

L'attività svolta dal personale del Corpo su tutto in territorio nazionale rappresenta, quindi, da sempre un importante punto di riferimento per i numerosi operatori della pesca, sia per la pluralità di servizi amministrativi offerti a beneficio degli addetti del settore, sia per la posizione di punto privilegiato di osservazione capace di leggere ed individuare ogni mutamento in atto all'interno del comparto.

Il Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali esercita le proprie attribuzioni funzionali nel settore della disciplina e dei controlli in tema di pesca, ex articolo 5 del Reg. (CE) 1224/2009 (c.d. Regolamento Controlli) avvalendosi delle Capitanerie di porto – Guardia costiera, che, in tale settore, operano *ex lege*, in sede periferica, in regime di dipendenza funzionale diretta¹ dal Ministero.

Si evidenzia che l'ultimo testo di legge di norme specifiche per il comparto pesca, considerato al pari di un testo unico sulla pesca, risale a ben 56 anni fa – precisamente con la Legge 14 luglio 1965, n° 963 – e, da allora, un centinaio di altri interventi sono andati a modificare l'intero impianto ed assetto normativo statale ed unionale.

¹Articolo 3 della legge 28 gennaio 1994, n.84 (mod. ex d.lgs 169/2016): “...(omissis)... **Le capitanerie di porto dipendono funzionalmente dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, per le materie di rispettiva competenza.**”.

Il testo unico – legge 17 febbraio 1982, n. 41, recante "*Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima*", segnò un vero punto di svolta nella storia della pesca e rappresenta l'ultimo intervento organico effettuato dal Parlamento nel settore della pesca e dell'acquacoltura.

Dal 2001 in poi si sono registrate alcune iniziative governative con atti delegati:

- il decreto legislativo n.226 del 2001 recante "*Orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura*";
- i decreti legislativi n.153 e n.154 del 2004, rispettivamente recanti "*Attuazione della legge 7 marzo 2003, n. 38, in materia di pesca marittima*" e "*Modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura*";
- il decreto legislativo n. 100 del 2005 recante "*Ulteriori disposizioni per la modernizzazione dei settori della pesca e dell'acquacoltura e per il potenziamento della vigilanza e del controllo della pesca marittima*" correttivo del 154/2004;
- il decreto legislativo n.4 del 2012 recante "*Misure per il riassetto della normativa in materia di pesca e acquacoltura*".

Le numerose iniziative e proposte di livello unionale hanno determinato l'esigenza di rivedere in qualche modo le norme che regolamentano il settore della pesca, anche per venire incontro alle istanze, in più contesti rappresentate, da tutte le categorie espressione dello specifico settore e da tutti gli addetti ai lavori del comparto, nell'ottica di un riordino della materia e per fornire nuovi spunti e ricercare opportunità di crescita e di rilancio della pesca.

Il disegno di legge prevede tra le varie iniziative:

- la semplificazione dei procedimenti amministrativi interessanti il comparto della pesca marittima;

- la promozione del ricambio generazionale per gli equipaggi delle navi da pesca, al fine di favorire l'arruolamento di pescatori delle diverse categorie e l'occupazione femminile a bordo delle unità da pesca;
- il miglioramento delle condizioni di lavoro in sicurezza degli operatori;
- la salvaguardia del reddito attraverso misure a regime e non solo a carattere emergenziale;
- la crescita economica e competitività, attraverso strumenti necessari per un rilancio duraturo del settore.

Appare, altresì, evidente l'esigenza di un riordino e di una semplificazione della normativa in materia di pesca marittima al fine di:

- incentivare la condivisione finalizzata agli obiettivi di una gestione razionale e sostenibile delle risorse ittiche;
- consentire una attenta ed efficace attività di vigilanza sulle attività che fanno riferimento alla pesca marittima professionale, alla acquacoltura ed alla pesca ricreativa e sportiva;
- favorire lo strumento cognitivo per le autorità di controllo.

A tal proposito, incisive e condivisibili appaiono le iniziative contenute nel disegno di legge orientate ad operare, nell'immediatezza, una completa ricognizione ed abrogazione espressa di tutte le norme considerate oramai obsolete unitamente all'eliminazione di duplicazioni e antinomie, tenendo conto dei consolidati indirizzi giurisprudenziali e andando a prevedere delle ipotesi di delega previste nell'articolo 2, con particolare riferimento a quelle indicate alle lettere e), f) e h) che configurano situazioni per le quali la complessità della materia trattata non permette di procedere sin da subito alla determinazione degli effetti finanziari derivanti dallo stesso decreto legislativo.

La progressiva riduzione del numero delle unità costituenti il naviglio nazionale da pesca, la conseguente riduzione del numero dei lavoratori imbarcati e il relativo calo della produttività dell'attività di pesca determina

l'esigenza di un adeguamento delle tipologie di pesca professionale, anche in funzione dell'evidente spinta fornita dall'innovazione tecnologica, oramai diffusa, ed anche in relazione alla recente approvazione della legge con cui l'Italia ha deciso di dotarsi di una propria Zona economica esclusiva.

Anche a questo riguardo il Corpo esercita da tempo le funzioni di vigilanza e controllo in tutte le zone di cattura anche oltre il limite delle acque territoriali.

Parallelamente si registra l'esigenza di favorire, con un adeguato strumento normativo, l'aggiornamento della tipologia dei titoli professionali previsti dal vigente impianto regolamentare per l'arruolamento a bordo delle nostre unità da pesca al fine di operare un necessario ricambio generazionale in grado di sostenere ancora le attività lavorative nazionali.

Tra le disposizioni previste dal disegno di legge, strettamente correlate alle competenze del Corpo, due previsioni sono di evidente rilievo:

1. la previsione contenuta nell'articolo 2, lettera h) che dovrebbe portare alla istituzione, presso le Capitanerie di Porto, dove già sono presenti specifici uffici dedicati a gestire le pratiche amministrative e le connesse attività legate alla pesca, di un "front office", denominato **Sportello Unico della pesca**, per la gestione, anche attraverso l'informatizzazione delle procedure, degli adempimenti amministrativi e di routine;
2. la previsione dell'istituzione presso ogni Capitaneria di porto della **Commissione Consultiva locale** per la pesca marittima e l'acquacoltura, ad oggi istituite presso le sedi delle Regioni, aventi il compito di esprimere pareri sulle questioni concernenti la pesca marittima e l'acquacoltura, nell'ambito del proprio territorio di giurisdizione.

Per quanto attiene alla istituzione presso le Capitanerie di porto, sedi di Compartimento marittimo, di uno specifico "Sportello unico della pesca"

con lo scopo di costituire un unico snodo periferico per l'insieme degli adempimenti amministrativi che riguardano la pesca e determinare una semplificazione e snellimento dei procedimenti, nell'attuale quadro ordinamentale ed organizzativo, gli Uffici marittimi periferici del Corpo soddisfano da tempo tale esigenza, costituendo il punto di collegamento effettivo fra la periferia e l'amministrazione centrale per il complesso delle attività che riguardano il settore della pesca marittima professionale.

L'eventuale attribuzione di ulteriori compiti e funzioni imporrebbe la necessità di adottare nuovi modelli organizzativi con conseguente esigenza di nuove risorse umane, strumentali e finanziarie in discontinuità rispetto alla clausola di salvaguardia dell'invarianza finanziaria che prevedrebbe l'attuazione della disposizione senza nuovi o maggiori oneri per lo Stato.

L'effettiva attuazione delle iniziative proposte, rispetto alle quali si manifesta disponibilità a valutarne le discendenti ricadute dal punto di vista amministrativo ed organizzativo, potrebbe dunque essere suscettibile di determinare oneri che andrebbero finanziati.

Avendo riguardo alla seconda delle disposizioni richiamate, inerente l'istituzione presso ogni Capitaneria di porto di una "*Commissione consultiva locale per la pesca marittima e l'acquacoltura*", si sottolinea che, mentre la distribuzione lungo le coste nazionali degli uffici delle Capitanerie di porto bene si presta ad una loro individuazione come sedi per l'attività delle predette Commissioni, l'introduzione della norma non comporterebbe un incremento di oneri per il Corpo delle Capitanerie di porto in quanto i membri della Commissione sono figure già presenti in organico.

Tuttavia, ai fini di proporre un utile spunto di riflessione per i lavori di codesta Commissione parlamentare, si evidenzia come parrebbe più efficace, in relazione alla necessità di un efficace coordinamento delle valutazioni afferenti l'attività di pesca in ambiti territoriali confinanti, evitando orientamenti divergenti nell'ambito della stessa Regione, l'ipotesi

di prevedere l'istituzione di tali Commissioni presso le Capitanerie - sedi di Direzione Marittima, aventi competenza su tutto il territorio della Regione, prevedendo altresì l'attribuzione della presidenza al Direttore marittimo e la partecipazione al consesso dei Capi dei singoli compartimenti marittimi.

In tal modo si realizzerebbe, inoltre, una più efficace e completa corrispondenza fra l'area territoriale di competenza della istituenda Commissione consultiva, che ha compiti di natura consultiva sulle questioni attinenti le attività di pesca ed acquacoltura, e quella dei Centri di Controllo Area Pesca (CCAP), cui competono i compiti di coordinamento delle attività di controllo sulle medesime attività, lungo l'intera filiera della pesca, aventi anch'essi sede presso la Direzione Marittima e con la identica competenza territoriale.

Eguale apprezzabile, nel caso della previsione di una Commissione consultiva per la pesca istituita presso le Capitanerie di porto – sede di Direzione marittima sarebbe il maggiore tendenziale allineamento che si realizzerebbe con l'ambito territoriale delle aree geografiche ai fini della gestione della pesca nel Mediterraneo (GSA), quest'ultime aventi un ambito spaziale, in generale, comprendente più Regioni.

Si ringrazia la Commissione per l'invito e per l'attenzione prestata e si resta disponibile per ogni chiarimento al riguardo.