



*Ministero delle politiche agricole  
alimentari e forestali*

DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE, DELLA QUALITA'  
AGROALIMENTARE, IPPICHE E DELLA PESCA  
DIREZIONE GENERALE DELLA PESCA MARITTIMA  
E DELL'ACQUACOLTURA

**Audizione del Direttore generale della pesca marittima e dell'acquacoltura (Mipaaf)  
Riccardo Rigillo presso la Commissione Agricoltura del Senato della Repubblica in  
relazione all'esame del disegno di legge n. AS 2300 (interventi per il settore ittico).  
Videoconferenza - 13 ottobre 2021.**

Ringrazio il Sig. presidente Sen. Vallardi e tutti i senatori membri della Commissione agricoltura del Senato della Repubblica, per aver voluto concedere a me e alla Direzione generale questa opportunità.

Vi ringrazio tanto più, signori Senatori, perché in questi anni quasi mai – trattando il Parlamento di argomenti relativi alla pesca e all'acquacoltura – è stata audita la direzione generale. La direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, come tutte le strutture amministrative, riesce ancora a preservare un patrimonio di competenze tecniche e conoscenze che è particolarmente opportuno possa essere messo a disposizione delle Camere, nel corso dei lavori parlamentari, specie trattando di argomenti complessi e delicati. Ancora una volta grazie, dunque, e considerate me e la direzione generale che ho l'onore di guidare a vostra disposizione, così come a servizio del Governo, del Parlamento e dell'Italia.

Vorrei innanzitutto fare una prima considerazione sulla differenza sostanziale fra agricoltura e pesca. Avvicinandoci ai temi di due realtà che hanno in comune poco più che l'appartenenza al settore primario, dobbiamo avvicinarci con due approcci fondamentalmente diversi. Non è quasi mai possibile trasporre quanto accade o è noto per l'agricoltura nel settore della pesca. L'attività di cattura oggi non si discosta nella sua essenza – fatto salvo dunque il progresso tecnologico – da come essa era nel paleolitico. Prima cioè della rivoluzione agricola e urbana.

Credo sia importante percorrere almeno tre argomenti, che ricorrono spesso nei dibattiti sulla pesca del tonno rosso. Dibattiti spesso accesi da un giornalismo che punta al sensazionalismo, senza però informare correttamente. I tre argomenti sono: la ripartizione delle quote; la selettività degli attrezzi utilizzati per la pesca del tonno rosso; il ruolo del mercato.

### **La ripartizione delle quote**

Ciò detto vorrei iniziare con un esempio per far meglio comprendere il funzionamento dell'assegnazione delle c.d. "quote". La quota, o meglio tecnicamente il contingente individuale, non è un quantitativo, ma piuttosto una percentuale della quota nazionale. Quasi come fosse un pacchetto azionario di una società.

Ma come sono state assegnate, innanzitutto e all'origine, le quote e i contingenti individuali?

Innanzitutto, parte contraente dell'ICCAT è l'Unione europea, che ha competenza esclusiva per la materia della pesca, mentre non sono parti contraenti i singoli Stati membri; l'Italia, non è parte contraente dell'ICCAT, ma vi partecipa attraverso l'Unione europea.

Nel 1998/1999 furono assegnate le quote alle singole parti contraenti sulla base delle catture storiche. Successivamente la quota europea fu ripartita fra i singoli Stati membri sulla stessa base, fissando le quote attraverso il c.d. criterio della stabilità relativa. Semplificando molto il processo, potremmo dire che ciascuno Stato membro ha ricevuto una quota in proporzione ai quantitativi storicamente pescati e certificati. Le dichiarazioni fatte dai pescatori dimostravano la storicità delle loro catture e il loro diritto a partecipare alla pesca del tonno rosso.

Con le loro attività storiche, essi avevano permesso allo Stato membro, l'Italia, di ottenere la quota – cioè la percentuale sul Totale ammissibile di cattura [TAC] - storicamente corretta, e in un certo senso venivano "ricompensati" attraverso il diritto a una percentuale corrispondente all'incirca alla quota da loro pescata e dichiarata sul totale nazionale.

Riprendo la metafora della società per azioni: se la risorsa è in buono stato, il TAC sale, e con esso i singoli quantitativi, nazionali e individuali; se la risorsa soffre, il TAC scende

e con esso i singoli quantitativi, nazionali e individuali. Il sistema delle quote è infatti un sistema che è stato ideato – in base ai principi economici a fondamento delle problematiche dei beni comuni e del c.d. *free riding* nonché dei diritti di proprietà – per responsabilizzare nei confronti della risorsa tutti quelli che vi lavoravano e vi vivevano.

Ovviamente, questa “società per azioni”, nel corso degli anni ha subito varie modifiche, poiché le quote individuali, così come le singole azioni, possono passare di mano. Non entro, almeno per ora, in dettagli di evoluzione in termini di diritto amministrativo. Evidenzio però come il più grande cambiamento di assetto del sistema è avvenuto con la crisi della risorsa negli anni 2007-2010.

Al suo massimo la flotta italiana contava più di 80 imbarcazioni operanti con il sistema della “circuizione”. La Commissione europea e l’ICCAT imposero all’Italia, negli anni della crisi, una drastica riduzione della flotta. La riduzione fu basata sui c.d. parametri di economicità o redditività dell’ICCAT.

Molti armatori, vedendo il settore senza prospettive, preferirono ricevere i premi per le demolizioni delle imbarcazioni, oppure vendere le quote. I pochi che investirono per raccogliere le quote individuali sono grosso modo quelli che oggi hanno la gran parte della quota nazionale -metaforicamente qui paragonata a una società per azioni.

Il periodo successivo ha visto una ripresa della risorsa; che probabilmente non è mai stata nelle condizioni drammatiche che si erano paventate durante gli anni della crisi, come dimostrano le taglie e i quantitativi di risorsa presenti non solo a detta dei pescatori – fra i quali proprio molti di quelli senza diritto alla quota – ma anche secondo le osservazioni del comitato scientifico dell’ICCAT.

Questa abbondanza di risorsa, a fronte di una concentrazione delle quote individuali, ha creato richieste e pretese sicuramente comprensibili dal punto di vista culturale - poiché la pesca italiana è ancora un settore più assistenziale che imprenditoriale – ma sicuramente non fondate sotto il profilo giuridico.

A questo proposito faccio presente che il ministro Patuanelli allo scorso Consiglio UE dell’11 ottobre ha chiesto di portare istanza all’ICCAT per un aumento del TAC di tonno rosso mediterraneo fino a 40.000 tonnellate in due anni. Ciò permetterà, nel dare riscontro a un settore comunque provato, di dare anche attenzione alla piccola pesca.

## La selettività

Adesso vorrei passare al concetto di selettività, per mostrare cosa significa che un sistema o un attrezzo di pesca è “selettivo”. La selettività di un attrezzo è quella caratteristica che gli permette appunto di selezionare le catture. Un attrezzo è tanto più selettivo quanto più permette di evitare: catture di specie protette, o comunque indesiderate; catture di individui giovanili della specie bersaglio, cioè – e semplifico - al di sotto della taglia minima di conservazione.

I sistemi generalmente utilizzati per la pesca del tonno rosso sono tre. Dal meno al più selettivo essi sono: il palangaro, la tonnara fissa e la circuizione.

Il palangaro è il meno selettivo di tutti. Esso infatti è un attrezzo passivo, vale a dire che rimane abbandonato in acqua in attesa che abbocchino pesci agli ami sistemati per tutta la sua lunghezza, che può arrivare anche ad alcune decine di chilometri. E’ chiaro che un tale sistema non prende solo tonni, e difficilmente può selezionare la taglia. Il palangaro prende quindi specie diverse e di diverse misure. I pescatori più coscienti e attenti usano accorgimenti sugli ami e su altri elementi dell’attrezzo, ma è praticamente impossibile evitare catture indesiderate per specie o per taglia.

Ad un livello maggiore di selettività è la tonnara fissa. Anch’essa è un sistema passivo, con tutto ciò che comporta, soprattutto in termini di taglia. Tuttavia, per come è strutturato, può permettere la liberazione degli individui sottotaglia - tantopiù che i branchi di tonni sono generalmente composti da individui di taglia simile - purché non siano rimasti “ammagliati”.

Il sistema più selettivo è la circuizione. Esso infatti è un sistema attivo. L’imbarcazione insegue il branco che ha individuato come di taglia adatta. Inoltre, al momento di chiudere la rete, può facilmente evitare catture indesiderate, rilasciando ad esempio il sottotaglia. La selettività della circuizione, come attrezzo, è valida anche nel caso di pesca di altre specie, come per i piccoli pelagici. Il pesce catturato, al momento della chiusura della rete, è infatti ancora vivo.

## **Il ruolo del mercato**

Ovviamente alla gestione dell'attività di pesca non è estraneo il ruolo del mercato. Anzi, si tratta di uno dei *driver* principali. Nei paesi con una pesca più avanzata dal punto di vista delle imprese esso è parte integrante del sistema; in una realtà di pesca meno matura, come quella italiana esso interagisce con l'attività di pesca attraverso dinamiche quasi sempre esogene, a volte anche non fisiologiche.

Si sente spesso la lamentela che gran parte del prodotto ittico che mangiamo è di provenienza straniera. A parte l'osservazione che il pesce nasce senza nazionalità, sarebbe invece strano il contrario, poiché la domanda è cresciuta negli ultimi decenni a livelli smisurati. Paradossalmente, una delle pochissime filiere della pesca italiana che fa *export* di qualità viene invece da alcune parti stigmatizzata perché vende prodotto all'estero. Questa filiera è proprio quella del tonno rosso, pescato con le circuizioni – il cosiddetto “vivo”.

Il vero motore della pesca del tonno rosso è infatti indubabilmente il mercato, e in primo luogo il mercato giapponese. Fino alla fine degli anni novanta, il tonno rosso era una risorsa di scarso valore. Inoltre, in Italia, non è mai stato considerato con interesse dal consumatore. Il che è uno dei motivi per cui la domanda interna rimane comunque una nicchia ancora oggi.

Il tonno rosso ha acquisito valore all'inizio degli anni duemila per due cause fra loro legate: la prima proprio l'interesse del mercato giapponese, per il quale per vari motivi non era più sufficiente il solo tonno rosso del Pacifico; la seconda fu proprio l'introduzione del metodo di gestione attraverso il sistema dei TAC e delle quote. Un sistema che regola, sì, i quantitativi, ma che fornisce contemporaneamente supporto al prezzo. Era il periodo in cui in molti Paesi occidentali iniziava la moda del sushi. In Italia la moda giunse attorno alla metà degli anni duemila, quando in molti Paesi europei più attenti ai linguaggi internazionali si cominciava già a parlare di consumo sostenibile del tonno rosso.

Ma il mercato non è estraneo neanche a queste dinamiche. Si pensi al fatto che l'allarme per la crisi della risorsa è coinciso con il picco massimo delle scorte invendute in Giappone. Oggi, al contrario, giungono segnali che le scorte giapponesi siano a livelli particolarmente bassi. Il nesso di causa ed effetto non sempre sembra essere unidirezionale.

La domanda giapponese permette alla filiera del c.d. “vivo” di spuntare prezzi interessanti perfino alla prima produzione, la parte della filiera naturalmente più debole.

Nella filiera internazionale del tonno rosso, l'Italia, infatti non ha la parte economicamente più interessante. Per semplificare molto potremmo dire che la produzione primaria, cioè la cattura, è appannaggio delle flotte italiana e francese, la parte di stabulazione ovvero del cosiddetto "ingrasso" è appannaggio di imprenditori spagnoli, mentre la parte finale di distribuzione e vendita al consumo pertiene ai mercanti giapponesi.

E' chiaro che il margine di guadagno, così come il potere di fare prezzo, risulta più sbilanciato verso la parte finale della filiera, mentre le imprese italiane ricoprono il ruolo meno rilevante sul mercato internazionale. E' chiaro che l'obiettivo di una filiera italiana integrata cambierebbe, almeno in parte, questa situazione, e fornirebbe un valore aggiunto all'economia della pesca. Per fare questo, occorre però che si uniscano fra loro, e in ottica di filiera, almeno tutte le tipologie di operatori del c.d. "polo del vivo", vale a dire circuizioni e tonnare fisse, più imprese che siano in grado di trasformare questo prodotto di nicchia in maniera interessante per il consumatore, assieme ad attori del settore della distribuzione, siano essi imprese, GDO o grandi mercati.