

**Dipartimento Sviluppo Economico**  
in collaborazione con  
**Dipartimento Presidenza e Affari Legislativi e Giuridici**  
**Area Attività Legislative e Giuridiche**

*Analisi di impatto della regolazione*  
***Proposta regolativa "Pescaturismo"***

### **Obiettivi**

La pescaturismo può essere definita un servizio personalizzato fornito da barche di pescatori che a piccoli gruppi di ospiti offrono escursioni di diversa durata (anche pesca notturna) con spiegazioni tecniche di pesca, (attività di pesca, attrezzi e prodotto pescato), degustazione del pesce pescato e possibilità di praticare la pesca sportiva e di effettuare immersioni e fotografie subacquee. Lo sviluppo dell'attività di pescaturismo, promosso dalla stessa Unione Europea, è diretto a mitigare la crisi che investe attualmente la pesca professionale, a valorizzare l'ambiente costiero e a salvaguardare le risorse ittiche. Il settore della pesca è contraddistinto ormai da anni da una progressiva contrazione del numero di imbarcazioni adibite a tale attività, da un calo di occupazione e da riduzione della quantità di pescato imputabile all'impoverimento delle risorse ittiche selvatiche. Con il pescaturismo e l'esercizio di attività turistico-ricreative connesse alla pesca, è possibile, da un lato, assicurare ai pescatori professionali una forma integrativa di reddito e il mantenimento dei livelli di professionalità acquisiti e, dall'altro, valorizzare l'ambiente costiero, divulgando la cultura del mare e della pesca realizzando nel contempo una riduzione progressiva dello sforzo di pesca a tutela delle risorse ittiche.

### **Ricognizione normativa e scelta delle fonti informative**

L'elaborazione delle proposte regolative è stata preceduta da una ricognizione dello stato dell'arte che ha consentito di delineare il quadro delle competenze generali e dei vincoli giuridico-istituzionali. La pescaturismo è regolata a livello nazionale dal D.M. 13.4.99 n. 293 che disciplina la procedura per ottenere l'autorizzazione all'esercizio dell'attività e le modalità di svolgimento della stessa.

Ai sensi del suddetto D.M- "Per pescaturismo (...) si intendono le attività intraprese dall'armatore - singolo, impresa o cooperativa - di nave da pesca costiera locale o ravvicinata, che imbarca sulla propria unità persone diverse dall'equipaggio per lo svolgimento di attività turistico-ricreative". Tra le attività di pescaturismo rientrano:

- lo svolgimento di attività di pratica di pesca sportiva mediante l'impiego di attrezzi da pesca sportiva;
- lo svolgimento di attività turistico-ricreative nell'ottica della divulgazione della cultura del mare e della pesca, quali in particolare brevi escursioni lungo le coste,
- osservazione delle attività di pesca professionale, ristorazione a bordo e a terra;
- lo svolgimento di attività finalizzate alla conoscenza e alla valorizzazione dell'ambiente costiero, delle lagune costiere e, ove autorizzate dalla Regione competente, delle acque interne, nonché ad avvicinare il grande pubblico al mondo della pesca professionale.

Tali iniziative possono essere svolte anche nei giorni festivi, in ore diurne e in ore notturne.

Fino al 2006 l'attività beneficia di un finanziamento comunitario nell'ambito dello SFOP. La Regione Toscana non ha finora emanato norme che disciplinano il settore. La ricerca di specifiche esperienze attivate nello scenario italiano, ha avuto scarsi esiti. La Regione Friuli, con LR n. 25 del 22/07/1996, ha previsto la definizione con specifico regolamento di norme di raccordo tra le attività di agriturismo e di pescaturismo che tuttavia non sono poi contenute nel D.P.G.R. di esecuzione n. 397 del 04.11.1996. La Regione Lazio con LR n. 1 del 05/01/2001, ha stanziato a valere sul Fondo speciale per il litorale del Lazio contributi regionali per l'attivazione di un programma integrato di interventi diretto a valorizzare e salvaguardare le risorse ambientali e naturali, a diversificare e specializzare l'offerta turistico-culturale e a potenziare le attività produttive marittime, in particolare la cantieristica, la pesca professionale e la pescaturismo compatibilmente con i valori ambientali tutelati.

ERVET Politiche per le Imprese S.p.A. ha realizzato, per conto della Provincia di Ferrara e nell'ambito dell'Iniziativa Comunitaria Pesca, un "*Manuale per l'esercizio della pescaturismo*" che rappresenta una sorta di vademecum tecnico-operativo per le aziende di pesca che intendano diversificare la propria attività primaria. Il Manuale illustra gli adempimenti amministrativi richiesti per avviare l'attività e definisce regole di comportamento dirette a specificare alcuni aspetti discrezionali del D.M. 293/1999, in particolare le operazioni relative alla

registrazione degli imbarcati e ai controlli effettuati. Tali regole sono state concordate con il personale delle Capitanerie di Porto di Ravenna, Portogaribaldi e Goro.

### **Scelta delle opzioni rilevanti**

E' stata valutata *in primis* l'opzione zero, analizzando la situazione di non intervento. Attualmente, l'esercizio dell'attività di pescaturismo è subordinato ad un'autorizzazione della Capitaneria di Porto competente che deve essere rinnovata annualmente. Il Registro navale italiano (RINA) - su segnalazione della Capitaneria di Porto - effettua un controllo finalizzato al rilascio di un'attestazione di sicurezza per l'attività di pescaturismo, che viene replicato ogni tre anni unitamente alle prove di stabilità dell'imbarcazione necessarie per il rilascio dell'autorizzazione di pesca professionale. Il Rina definisce anche il numero massimo di persone trasportabili. Il rilascio dell'autorizzazione all'esercizio di pescaturismo implica inoltre un controllo triennale da parte della Capitaneria di Porto ai fini del rilascio di un'attestazione circa le dotazioni di sicurezza necessarie per l'attività di pescaturismo. L'esercizio dell'attività è consentito alle imbarcazioni che praticano la pesca a strascico previa rinuncia ai sistemi a traino. Tali sistemi sono sbarcati e sigillati prima dell'inizio dell'attività di pescaturismo dalla locale Autorità marittima.

In Toscana la pescaturismo viene attualmente praticata da pochi addetti sulla costa maremmana nel periodo estivo (giugno-settembre), con code anche in primavera ed autunno per i pescatori sportivi. I pescatori possono esercitare nello stesso periodo sia la pesca professionale che la pescaturismo.

Dalle consultazioni è emerso che pur in presenza di una domanda potenziale significativa e di un interesse manifesto di operatori del settore alberghiero, agriturismo e della ristorazione all'attivazione di forme di collaborazione sistematica, la pratica della pescaturismo in Toscana è attualmente decisamente sporadica e coinvolge un numero di imbarcazioni ridotto. Il motivo è da ricondurre principalmente agli alti costi da sostenere per l'adeguamento strutturale delle imbarcazioni da pesca. Tali costi, sebbene incidano in maniera alquanto diversificata a seconda del segmento di pesca interessato (piccola pesca o strascico), appaiono infatti comunque consistenti e tali da costituire un freno alla diversificazione dell'attività, in particolare per le imbarcazioni di piccola dimensione appartenenti al segmento della piccola pesca. Nel comparto della piccola pesca, il 40% delle imbarcazioni toscane si caratterizza per una stazza lorda inferiore alle 4 tonnellate, presenta difficoltà di adeguamento strutturale di natura tecnica e, potendo trasportare un numero ridotto di turisti, non hanno grande convenienza a praticare l'attività, neppure in presenza di contributi regionali all'adeguamento strutturale. L'attività è attualmente esercitata solo dalle cd. imbarcazioni di "piccolo strascico" (13-14 metri di lunghezza). Le imbarcazioni che praticano pesca a strascico risultano più funzionali a questo tipo di attività, essendo di stazza significativa e disponendo già di bagno e di cucina a norma. I titolari di tali imbarcazioni ambirebbero tuttavia a coniugare l'attività di pesca a strascico con quella di pescaturismo, cosa attualmente loro preclusa dalla normativa esistente. Nel caso dello strascico, dunque, il ridotto numero di imbarcazioni attualmente in attività è connesso solo in parte a problemi di adeguamento strutturale in senso proprio, ma anche a questa impossibilità.

Nella situazione attuale si riscontra inoltre l'esistenza di uno iato significativo tra il numero di autorizzazioni rilasciate e il numero di imbarcazioni che effettivamente esercitano l'attività (solo il 18% del totale degli autorizzati). Le Capitanerie di Porto hanno segnalato un uso strumentale dell'autorizzazione ai fini dell'utilizzo, nei periodi di maggiore necessità, di personale assunto irregolarmente la cui presenza a bordo, in caso di un'eventuale controllo, è giustificata come presenza turistica. La totale mancanza di dati in ordine ai turisti imbarcati, oltre a consentire questo tipo di pratica, non garantisce inoltre la sicurezza delle persone imbarcate.

Sono state quindi elaborate due opzioni alternative: l'opzione "**Promozione**" e l'opzione "**Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione**". La prima prevede lo sviluppo di interventi di promozione dell'attività di pescaturismo, quali azioni informative volte a far conoscere il nuovo tipo di servizio (mediante materiali promozionali cartacei da distribuire presso hotel, uffici informazioni ed esercizi turistici dell'ambiente costiero e tramite l'utilizzo di un sito Internet che consenta di far conoscere i servizi e di raccogliere prenotazioni on-line) e la conclusione di specifici accordi con possibili intermediari, quali alberghi, stabilimenti balneari e agenzie di viaggio fino alla messa a punto di pacchetti di servizi con differenziazioni riguardanti il periodo, l'orario, la durata, il tipo di intrattenimento.

La seconda prevede l'erogazione di contributi regionali finalizzati all'adeguamento (riconversione o diversificazione) delle barche da pesca richiesto per l'esercizio dell'attività e alla realizzazione di progetti di promozione da parte di organismi o consorzi unitari rappresentativi del settore. Tutti i contributi sono attribuiti sulla base di una procedura ad evidenza pubblica. E' prevista inoltre l'istituzione da parte della Regione di un

registro da tenere a bordo dell'imbarcazione su cui devono essere annotati, per ogni giornata di pescaturismo realizzata, il numero delle persone imbarcate, distinti tra equipaggio e turisti, e i nominativi dei turisti trasportati. Un'ulteriore possibilità di intervento suggerita dai rappresentanti della piccola pesca era quella di finanziare l'acquisto da parte delle cooperative armatoriali di imbarcazioni totalmente riconvertite alla pescaturismo, in grado di trasportare almeno 10 persone più l'equipaggio, da gestire a livello di cooperativa. In questa ipotesi, i soci della cooperativa si avvicenderebbero alla conduzione dell'imbarcazione effettuando una giornata di pescaturismo a rotazione. Anche questo tipo di intervento consentirebbe di garantire un servizio di pescaturismo adeguato riducendo nel contempo l'impatto sulle risorse ittiche. Tuttavia, pur potendo costituire un'opzione alternativa, questa possibilità non è stata presa in considerazione sia perché rivolta alle sole cooperative armatoriali sia perché nell'attuazione della misura sarebbe coinvolto, oltre che la Regione, anche il Ministero delle Politiche Agricole - Direzione generale della pesca Marittima e Acquacoltura - cui compete l'autorizzazione al finanziamento dell'acquisto di imbarcazioni..

### **Ruolo delle consultazioni**

Le consultazioni hanno coinvolto i destinatari diretti e le Capitanerie di porto toscane e hanno rivestito un ruolo decisivo nell'analisi, consentendo di mettere a fuoco la situazione attualmente esistente, le procedure autorizzative in essere, nonché le esigenze e le difficoltà di adeguamento strutturale dei destinatari diretti che sono risultate diversificate a seconda dell'appartenenza ai segmenti della piccola pesca e dello strascico. In particolare, il ricorso alla consultazione ha messo in luce come il successo di un intervento in materia non possa prescindere dalla messa a punto di un sistema di controlli efficace in grado di garantire una pratica effettiva della pescaturismo da parte dei pescatori autorizzati, da realizzarsi attraverso un'azione coordinata Regione - EE.LL.- Capitanerie di Porto - Associazioni di categoria.

### **L'opzione prescelta**

L'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" è risultata l'opzione dominante ed è stata l'unica a essere valutata, oltre all'opzione zero di non intervento. Non si è proceduto, invece, all'analisi costi-benefici dell'opzione "*Promozione*" essendo emerso dalle consultazioni che un intervento di natura esclusivamente promozionale non affiancato da misure a sostegno dell'offerta sarebbe risultato privo di efficacia, data la rilevanza dei costi di adeguamento strutturale delle imbarcazioni.

L'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" soddisfa tutti gli obiettivi specifici individuati e risponde alla necessità di strutturare l'offerta in ragione di una domanda potenziale significativa e in crescita. Come tale, essa risulta funzionale al superamento dei vincoli che attualmente impediscono alle imbarcazioni di sviluppare l'attività di pescaturismo come forma di integrazione del reddito, prevedendo nel contempo un supporto alla creazione di un sistema di promozione e accoglienza. Nell'introdurre contributi regionali all'adeguamento strutturale delle imbarcazioni e alla realizzazioni di progetti di promozione della pescaturismo da parte di organismi unitari o consorzi rappresentativi del settore, l'intervento regolativo da un lato promuove la riconversione e la diversificazione delle barche da pesca e dunque uno sviluppo significativo dell'attività in linea con la domanda potenziale attualmente esistente e in grado di contenere il calo dei livelli occupazionali nel settore della pesca professionale; dall'altro consente di ridurre lo sforzo di pesca a tutela delle risorse ittiche, garantendo nel contempo la valorizzazione dell'ambiente costiero e la divulgazione della cultura del mare e della pesca. L'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" mantiene infatti il divieto di pesca a strascico essendo la rimozione dello stesso apparsa inconciliabile con la finalità di riduzione dell'impatto sulla risorsa ittica. Come più volte richiamato dalla stessa Commissione Europea, lo sviluppo della pescaturismo deve risultare funzionale non solo alla creazione di una forma integrativa di reddito per il pescatore ma anche al contenimento dello sforzo di pesca.

Il successo dell'intervento risulta comunque condizionato non solo all'effettivo aumento del numero di nuove autorizzazioni rilasciate (che viene incentivato con il sostegno finanziario all'adeguamento strutturale delle imbarcazioni), ma soprattutto alla crescita del numero di imbarcazioni che effettivamente praticano l'attività. Risulta pertanto essenziale un'azione coordinata Regione - EE.LL.- Capitanerie di Porto- Associazioni di categoria diretta alla strutturazione di un sistema di controlli efficace che garantisca una pratica effettiva della pescaturismo da parte dei pescatori autorizzati, in primis di coloro che usufruiscono del contributo regionale per gli adeguamenti strutturali. In questa direzione si è mossa ad esempio la Provincia di Ferrara che ha concordato regole di comportamento dirette a specificare gli aspetti discrezionali del D.M. 293/1999, in particolare le operazioni relative alla registrazione degli imbarcati e ai controlli effettuati.

Ai fini dell'analisi costi-benefici, sono stati presi in considerazione, oltre ai costi della Pubblica Amministrazione, i costi a carico del pescatore costituiti da costi di investimento connessi all'avvio dell'attività (adeguamento strutturale e adeguamento attrezzature), da costi di esercizio (costi di gestione, quali spese di gasolio, vettovagliamento etc., costi di personale, costi assicurativi per la copertura RC contro i danni che potrebbero essere arrecati alle persone imbarcate, alle strutture portuali o a terzi e per la copertura contro gli infortuni che i turisti imbarcati potrebbero subire) e da costi derivanti dalla minore risorsa ittica pescata. Nello specifico, la riduzione del pescato è stata valorizzata mediante la media ponderata sulla base delle quantità dei prezzi rilevati sul mercato alla produzione di Livorno (ove si commercializza solo pescato locale). A fronte di tali costi, sono stati presi in considerazione i benefici derivanti, oltre che dall'esercizio della pesca turismo, dalla riduzione dello sforzo di pesca nonché dagli utili della rete di agenzie assicurative e dei cantieri navali. L'impatto sulle risorse ittiche è stato valorizzato attraverso una media dei prezzi minimi e massimi al consumo che è stato possibile desumere dalle rilevazioni dell'Osservatorio Ismea sui prezzi al consumo dei prodotti ittici, ipotizzando che essa possa costituire una *proxy* della disponibilità a pagare del cittadino per Kg di risorsa ittica salvata. La tendenza evolutiva delle nuove autorizzazioni, dei rinnovi e delle barche in attività nell'arco temporale di 7 anni considerato è stata stimata, sia per l'opzione zero che per l'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*", sulla base delle serie storiche fornite dalle Capitanerie di porto, che evidenziano allo stato attuale un secco decremento di tutte le variabili, e sulla base della serie storica della flotta di imbarcazioni da pesca professionale distinte per segmento di pesca e per tonnellata di stazza lorda. In particolare, costi di investimento, costi di esercizio, impatti sul reddito da pesca professionale (e conseguentemente sulle risorse ittiche) e tariffe di pescaturismo praticate sono diversificati a seconda si tratti di imbarcazione di piccola pesca o a strascico. Per la stime dei costi e dei benefici sono state pertanto utilizzate medie ponderate in base alla numerosità delle imbarcazioni interessate dall'intervento per i due segmenti di pesca. Il dato sul numero di imbarcazioni di piccola pesca a tal fine è stato depurato delle barche al di sotto delle 4 tonnellate di stazza lorda, essendo emerso dalle consultazioni che per le imbarcazioni di più piccola dimensione l'attività di pescaturismo risulterebbe non redditizia, nonostante il contributo regionale all'adeguamento strutturale.

Complessivamente l'opzione "*Incentivi all'adeguamento strutturale e alla promozione*" comporta sia costi che benefici superiori all'opzione zero e risulta decisamente più efficiente rispetto a quest'ultima, evidenziando un TIR superiore all'80%. Essa è basata su un'ipotesi di incremento del numero di imbarcazioni in attività dall'attuale 18% del totale delle autorizzazioni in essere al 56%.

L'analisi è stata poi completata formulando diverse ipotesi, dirette soprattutto a valutare il saldo netto benefici-costi al variare del numero di imbarcazioni in attività. In particolare, l'analisi costi-benefici tra l'opzione in questione e l'opzione zero ha evidenziato che la riuscita dell'intervento è strettamente legata al numero di barche in attività e che una situazione di indifferenza tra le due opzioni si raggiunge in corrispondenza di un numero di imbarcazioni in attività ridotto del 24% rispetto all'ipotesi base. Di qui l'importanza di accompagnare l'intervento a un sistema di controllo efficace (basato ad es. sull'obbligatorietà della registrazione degli imbarcati, la segnalazione preventiva in caso di escursioni di gruppi organizzati, le comunicazioni con VHF circa il numero delle persone imbarcate, distinte tra equipaggio e turisti, sia al momento del disormeggio che al rientro etc.) che renda impraticabile un utilizzo strumentale dell'autorizzazione e garantisca nel contempo una maggior sicurezza di turisti e equipaggio.