

Piano del Mare 2026-2028

SPAZI MARITTIMI

Contributo per il Dipartimento delle Politiche del Mare

20 giugno 2025

MEMORIA FEDERPESCA

Spazi marittimi di giurisdizione nazionale

Gli spazi marittimi rappresentano aree strategiche di grande valore economico, ambientale e sociale, utilizzate da una molteplicità di settori e attività. Tra gli usi principali troviamo la pesca, che impiega diversi sistemi e tecniche: reti al traino come lo strascico, il traino pelagico e i rapidi, nonché attrezzi da posta come le trappole, le reti da imbrocco e i tramagli. A queste si aggiunge la raccolta di mitili su banchi naturali e mediante draghe idrauliche.

L'acquacoltura è un altro uso rilevante dello spazio marino e si articola in diverse forme: oltre agli impianti di mitilicoltura su filari, sono diffusi anche impianti a mare per l'allevamento di pesci, che possono essere costituiti da gabbie galleggianti o sommerse, collocate in aree marine dedicate.

Il turismo marittimo comprende attività come la pesca ricreativa e la nautica da diporto, oltre alla presenza di spiagge attrezzate per il turismo balneare. Altri utilizzi importanti includono le piattaforme per terminali ed estrazione di gas, e il trasporto marittimo, che coinvolge il traffico di navi passeggeri e merci. La coesistenza di tutte queste attività in un'unica area geografica genera inevitabilmente conflitti di tipo spaziale, soprattutto laddove le esigenze dei diversi settori si sovrappongono o si contrappongono.

Per affrontare tali conflitti e promuovere una gestione razionale e sostenibile degli spazi marini, l'Unione Europea ha introdotto la Direttiva 2014/89/CE, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. In Italia, la direttiva è stata recepita con il Decreto Legislativo n. 201 del 2016, che individua come autorità competente il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT). Successivamente, con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 1° dicembre 2017, sono state adottate le linee guida nazionali, che definiscono indirizzi e criteri per l'elaborazione e la gestione dello spazio marittimo. Più recentemente, il Decreto ministeriale n. 237 del 25 settembre 2024 ha sancito l'approvazione dei Piani di gestione dello spazio marittimo, strumenti fondamentali per garantire un uso integrato, sostenibile e bilanciato delle risorse marine, conciliando le esigenze di sviluppo economico con la tutela dell'ambiente e il benessere delle comunità costiere.

Piano del mare e piani di gestione dello spazio marittimo

Nel processo attuativo del «Piano del Mare», un elemento strategico fondamentale riguarda la definizione e la valorizzazione degli spazi marittimi soggetti o assoggettabili alla giurisdizione nazionale. In questa prospettiva, è essenziale considerare le acque territoriali, la zona contigua, la

piattaforma continentale, e la Zona Economica Esclusiva (ZEE). In tutte queste aree, vi è l'urgente necessità di costruire un regime giuridico moderno e coerente, capace di rispondere al mutato contesto geopolitico, ai progressi tecnologici e agli sviluppi delle relazioni internazionali. Questo processo deve avvenire nel pieno rispetto delle disposizioni previste dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (UNCLOS - Montego Bay, 1994).

Un quadro normativo chiave per la gestione integrata dello spazio marittimo è fornito dalla Direttiva 2014/89/UE, che stabilisce il riferimento per la Pianificazione Spaziale Marittima (PSM). L'Italia ha avviato il proprio percorso di attuazione con la consultazione pubblica del 2022, prevista dall'articolo 9 del D.Lgs. 201/2016, seguita nel 2023 dalle audizioni promosse dal Comitato Interministeriale per le Politiche del Mare (CIPOM), nell'ambito della redazione del Piano del Mare 2023-2025.

A livello europeo, l'Agenda 30/30 per la tutela delle aree marine (protette e strettamente protette), la Direttiva Habitat, la rete Natura 2000 e il recente Ocean Pact 2025 della Commissione Europea rappresentano pilastri fondamentali per un approccio integrato e sostenibile. Tuttavia, permangono criticità rilevanti che ostacolano un'efficace pianificazione marittima.

La consultazione pubblica si è rivelata a nostro avviso inadeguata, sia per la sua breve durata sia per l'utilizzo di dati incompleti: ad esempio, la semplice geolocalizzazione satellitare della flotta non è sufficiente a rappresentare accuratamente la distribuzione spaziale delle attività di pesca, né a evidenziare le interazioni e i potenziali conflitti tra le diverse attività marittime. A questo si aggiungono incertezze giuridiche sulla delimitazione della giurisdizione nelle acque marine e una frammentazione delle competenze tra ministeri, aggravata dalla mancanza di un dialogo strutturato tra MIT, MPCPM, MASE, MASAF, MIMIT e MIUR.

Per superare tali criticità, il Piano del Mare deve perseguire alcune priorità fondamentali: innanzitutto, una revisione dei progetti di Pianificazione Spaziale Marittima secondo un approccio multiscala, basato su dati aggiornati e dettagliati delle aree effettivamente utilizzate dalle diverse flotte (mestieri), e garantendo il pieno coinvolgimento degli attori locali, come previsto dalla normativa europea. È altrettanto urgente effettuare una valutazione degli impatti socio-economici della pianificazione sulle comunità costiere e sulle attività tradizionali. Infine, si propone la convocazione di una conferenza diplomatica in ambito mediterraneo per discutere la definizione della giurisdizione marittima e l'eventuale istituzione condivisa di Zone Economiche Esclusive (ZEE) nel bacino del Mediterraneo, in linea con il quadro normativo UNCLOS.

Zone Economiche Esclusive e gestione condivisa del Mediterraneo

Gli spazi marittimi rappresentano la proiezione del Paese sulle aree che fronteggiano le coste e come tali rivestono un'importanza fondamentale per affermare la sua marittimità verso gli Stati confinanti. In un mare semichiuso come il Mediterraneo, il fenomeno dell'istituzione delle ZEE è stato letto a lungo come mirato alla "territorializzazione" del bacino per impedirne libertà di navigazione e pesca. In realtà, nella legislazione di molti Paesi mediterranei è chiarito che la navigazione nelle loro ZEE è salvaguardata.

Quanto alla pesca, la Conferenza di Venezia della FAO del 1993 incoraggiò l'istituzione di ZEE nel Mediterraneo proprio per garantire uno sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche ed impedire la pesca illegale. Nel contesto del Mediterraneo, la definizione chiara dei confini marittimi rappresenta un elemento chiave per la crescita economica, la stabilità e la cooperazione regionale. Dopo anni di esitazioni che avevano portato solo all'istituzione di una 'quasi ZEE' con il D.P.R. 209/2011 per la protezione ecologica del Tirreno e del Mar Ligure, l'Italia ha formalizzato la propria Zona Economica Esclusiva con la Legge 14 giugno 2021, n. 91. Tuttavia, a quattro anni di distanza, la ZEE non è ancora stata pienamente attuata.

Nel contesto attuale, segnato da relazioni internazionali in rapido mutamento e crescenti sfide geopolitiche, emerge con sempre maggiore urgenza la necessità che l'Italia dia piena e concreta attuazione alla Legge 14 giugno 2021, n. 91, che "autorizza l'istituzione di una Zona Economica Esclusiva (ZEE)", all'interno della quale, ai sensi dell'art. 2, il Paese esercita i diritti sovrani riconosciuti dal diritto internazionale vigente. In particolare, trattandosi di una legge quadro, è fondamentale proseguire nel percorso di disciplina delle materie di riferimento e nella definizione dei limiti esterni in mare.

In merito alla prima questione, nel nostro settore la regolamentazione da adottare in conformità con l'UNCLOS dovrà disciplinare in modo concreto l'esercizio dei diritti di pesca e lo sfruttamento delle risorse energetiche da vento, maree e correnti. In particolare, la definizione di norme chiare sui progetti di parchi eolici offshore riveste un'importanza strategica per il nostro fabbisogno energetico e per lo sviluppo economico-industriale del Paese. Altri ambiti da regolamentare includono, ad esempio, la giurisdizione in materia di tutela ambientale e lo svolgimento delle attività di ricerca scientifica.

Riguardo ai limiti esterni della futura ZEE, la legge 91-2021 all'art. 1,3 stabilisce come criterio principe l'accordo con i Paesi interessati, indicando poi la soluzione, sussidiaria e provvisoria fino

all'intesa, di limiti definiti unilateralmente «in modo da non compromettere od ostacolare l'accordo finale». In quest'ottica, sarà fondamentale il coinvolgimento di tutte le amministrazioni competenti, a partire dal MAECI, procedendo per aree marittime sulla base dei limiti già concordati, come nel caso degli accordi con la Croazia (24 maggio 2022) e con la Grecia (9 giugno 2020). Si potrà quindi avviare un confronto con Libia e Tunisia, Paesi con cui l'Italia intrattiene solidi rapporti di cooperazione, e successivamente con l'Algeria. Non da ultimi, gli accordi con Spagna e Francia, con cui si auspica possa essere raggiunta un'intesa senza particolari difficoltà.

Gran parte della flotta peschereccia italiana di dimensioni maggiori opera oltre i confini delle acque territoriali nazionali, in regime di mare libero, esposta alla concorrenza di flotte sia comunitarie che extra-UE. Le relazioni con le istituzioni europee e gli organismi internazionali, salvo rare eccezioni, non hanno finora garantito un quadro regolatorio ordinato per la pesca e la commercializzazione, capace di tutelare sia l'ambiente marino e le risorse ittiche, sia gli interessi nazionali. In assenza di misure di gestione condivise tra tutti i Paesi che accedono agli stessi stock ittici, l'imposizione unilaterale di restrizioni alla flotta italiana si traduce in un grave svantaggio competitivo, accentuato da fenomeni di dumping ambientale, sociale ed economico da parte di altri operatori.

Il Mediterraneo non può essere considerato un'area da difendere tramite confini, ma deve essere inteso come uno spazio di cooperazione, nel quale ciascuno Stato adotti regole comuni in materia di gestione sostenibile, tracciabilità dei prodotti e tutela delle condizioni sociali, a salvaguardia di un patrimonio ambientale condiviso. In tale prospettiva, il settore ittico può assumere un ruolo centrale quale strumento di cooperazione e dialogo nel contesto Mediterraneo, contribuendo a una visione del mare quale risorsa strategica e luogo privilegiato per relazioni costruttive tra i popoli. La tutela della biodiversità marina, la lotta al sovrasfruttamento degli stock ittici, alla pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN), e ai cambiamenti climatici, dovrebbero essere considerati obiettivi comuni, capaci di favorire occasioni di collaborazione e rafforzare la fiducia reciproca tra gli Stati rivieraschi.

Una gestione sostenibile e coordinata del settore tra tutti i Paesi del Mediterraneo consente di valorizzare le risorse marine anche in termini economici, con effetti positivi sul benessere delle comunità locali, sull'occupazione, sulla sicurezza alimentare, sui redditi familiari e aziendali e, più in generale, sulla sostenibilità dello sviluppo socioeconomico. La tutela delle risorse naturali condivise rappresenta un dovere comune, perseguibile, in un mare semichiuso come il

Mediterraneo, unicamente attraverso una cooperazione effettiva e duratura, resa necessaria dall'interdipendenza che caratterizza l'intera area.

Impianti eolici offshore e impatti sulla pesca

Partecipare alle sfide della transizione energetica implica affrontare il contesto attuale con consapevolezza e pragmatismo. Il conflitto tra Russia e Ucraina ha evidenziato la dipendenza energetica del Paese, sottolineando l'urgenza di rafforzare l'autonomia strategica e la sicurezza energetica nazionale. In tale contesto, non è possibile prescindere dalle trasformazioni in corso, come i progetti legati all'eolico offshore. Tuttavia, è fondamentale che nell'ambito del piano di gestione dello spazio marittimo e, in particolare, nelle attività di individuazione delle aree idonee agli impianti di eolico offshore, vengano debitamente considerati gli impatti sulle attività di pesca. Attualmente, a dimostrazione di come il settore della pesca non sia stato sufficientemente considerato e coinvolto, nella nota metodologica redatta dal tavolo 4 "eolico offshore nella PSM" del MASE si legge: "Non sono state considerate eventuali implicazioni legate alla coesistenza con altri usi del mare, quale attività di pesca o rotte di navigazione, in quanto tali aspetti esulano dalla competenza di questo Ufficio."

Al fine di poter individuare le aree idonee alle attività di eolico offshore sarebbe infatti fondamentale per lo meno sovrapporre le aree attualmente individuate con i tracciati AIS delle rotte della flotta peschereccia italiana, con l'obiettivo di considerare, nelle scelte strategiche del Paese, gli impatti su un settore importante quale quello della pesca. L'autonomia energetica è infatti un obiettivo imprescindibile per la nostra economia, anche alla luce dei conflitti mondiali in corso; ma non da meno è l'obiettivo strategico dell'autonomia alimentare per un Paese che già oggi dipende eccessivamente dalle importazioni di prodotti ittici. La pesca e l'acquacoltura italiane stanno affrontando un periodo di forti sollecitazioni dovute sia alle politiche comunitarie intraprese, che ne limitano l'operatività in termini temporali e spaziali, favorendo l'ingresso sui mercati di prodotti extraeuropei, sia ad eventi di portata generale, le cosiddette crisi multiple (cambiamento climatico, tensioni geopolitiche nel Mediterraneo e non solo...). Riteniamo che il nostro Paese non possa permettersi la scomparsa di interi settori economici che generano ricchezza, occupazione e salute.

In questo senso, è fondamentale bilanciare i diversi interessi e promuovere uno sviluppo dell'eolico offshore che sia rispettoso dell'ambiente, dei pescatori, degli acquacoltori e, più in generale, di tutti gli attori della blue economy.

In questi mesi, le richieste di concessione di nuovi impianti di eolico offshore si stanno intensificando e non neghiamo la forte preoccupazione in merito alle conseguenze che uno sviluppo indiscriminato e non pianificato potrebbe avere sulle attività di pesca professionale e sull'acquacoltura off-shore. Inoltre, non sono altrettanto documentati gli effetti che potrebbero avere sia sull'ambiente che sulla migrazione delle specie pelagiche che già mal sopportano l'eccessiva antropizzazione delle nostre coste.

Tutto quanto premesso, pur in presenza di legittime preoccupazioni relative alla riduzione delle aree destinate alla pesca, riteniamo che sia importante confrontarsi anche sulle opportunità offerte dalla transizione energetica. Le aree individuate per la realizzazione degli impianti eolici offshore potrebbero, infatti, assumere un ruolo positivo in termini di ripopolamento ittico, contribuendo alla tutela della biodiversità marina, in coerenza con gli sforzi compiuti nel tempo attraverso misure quali il fermo biologico.

Il percorso richiede, tuttavia, una pianificazione attenta dello spazio marittimo, una valutazione ambientale approfondita e un confronto costante con i territori interessati. A tal fine, risulta essenziale avviare un dialogo strutturato con il settore dell'eolico offshore, al fine di favorire un approccio sistemico che consenta alle imprese potenzialmente interessate di disporre di un'adeguata capacità di interlocuzione, e che allo stesso tempo promuova una cornice di cooperazione strategica. È condivisa la necessità per l'Italia di conseguire la neutralità climatica entro il 2050, obiettivo definito a livello europeo. La transizione ecologica e la decarbonizzazione costituiscono temi di primaria importanza, anche alla luce della crescente insostenibilità dei costi del carburante, e sono considerati centrali per la costruzione di un futuro sostenibile per il comparto. Tuttavia, lo sviluppo dell'energia rinnovabile in ambito offshore potrà considerarsi realmente sostenibile solo se compatibile con la salvaguardia dell'ambiente marino e della coesione economica, sociale e territoriale. In un contesto nazionale in cui la pesca rappresenta una risorsa fondamentale per l'approvvigionamento alimentare ed economico, la riduzione delle aree di pesca può determinare impatti diretti sui mezzi di sussistenza delle comunità costiere e sull'occupazione nell'indotto. Inoltre, non si escludono potenziali alterazioni ecologiche con effetti sull'operatività della flotta e sulla produttività degli stock. È quindi auspicabile che venga condotta una valutazione d'impatto rigorosa e multidimensionale, in grado di considerare le ricadute economiche, sociali e ambientali dei progetti attualmente sottoposti all'esame del MASE. Risulta altresì essenziale garantire un

coinvolgimento attivo e strutturato degli operatori della pesca, assicurando consultazioni trasparenti, tempestive e inclusive.

Per formulare valutazioni fondate in merito ai progetti in fase di esame, si ritiene indispensabile un confronto diretto con le marinerie interessate, rappresentate da Federpesca. Prima di poter esprimere eventuali pareri favorevoli, risulta necessario affrontare alcune criticità prioritarie:

1. L'impatto dell'attraversamento dei cavi sottomarini sulle attività di pesca a strascico;
2. Le modifiche alle rotte verso i porti e le relative implicazioni per la sicurezza della navigazione, in particolare in condizioni meteo avverse;
3. Il riconoscimento da parte di MASAF e MASE delle aree occupate dagli impianti offshore come zone interdette alla pesca, da considerare nel quadro degli obiettivi europei in materia di protezione marina. Qualora tali aree coincidessero con le attuali chiusure spaziali, si potrebbe evitare l'introduzione di ulteriori fermi temporali, che nel tempo hanno inciso sensibilmente sul numero di giornate di attività.

Per conciliare la tutela della pesca con lo sviluppo dell'eolico offshore, si propone l'adozione delle seguenti misure:

- Previsione di forme di indennizzo – non esclusivamente economiche – a favore degli attuali e futuri pescatori, a tutela di un'attività strategica per la sicurezza alimentare italiana ed europea;
- Coinvolgimento diretto dei pescatori nelle attività di sorveglianza, manutenzione, assistenza e promozione turistica connesse agli impianti;
- Investimenti nell'ammodernamento delle infrastrutture portuali, a partire dalla fase di costruzione degli impianti, con interventi su banchine, approvvigionamento idrico ed energetico;
- Destinazione di risorse a percorsi formativi per pescatori e famiglie, finalizzati alla creazione di nuove opportunità occupazionali nel settore offshore;
- Promozione della co-localizzazione dei parchi eolici con attività di acquacoltura (es. bivalvi, ostriche, alghe), in linea con studi che evidenziano potenziali benefici per l'ecosistema e le economie locali;
- Partecipazione alla costituzione di un fondo dedicato agli operatori del settore pesca, finalizzato a sostenere investimenti in imbarcazioni innovative, sostenibili e competitive.



In conclusione, il comparto della pesca è pronto a contribuire alla transizione energetica, a condizione che ne venga riconosciuto il ruolo strategico e che il percorso sia fondato su una condivisione responsabile, dove sostenibilità ambientale ed economica procedano di pari passo.