



Alla spett. attenzione di
ISPRA

consultazionepubblica2021@isprambiente.it

Oggetto: Consultazione del pubblico sull'aggiornamento dei Programmi di misure della Direttiva sulla Strategia Marina di cui all'art. 12 del D.Lgs. 190/2010 - Osservazioni della Lipu

La Direttiva Quadro 2008/56/CE sulla Strategia per l'Ambiente Marino¹, recepita in Italia con il D. Lgs. n. 190 del 13 ottobre 2010², rappresenta una pietra miliare per le politiche ambientali legate al mare dell'Unione Europea, anche completando le lacune riscontrate nelle Direttive 2009/147/CE³ e 92/43/CEE⁴ per quanto riguarda l'ambito marino^{5,6}. Tuttavia, come riportato nella recente relazione della Commissione Europea⁷, gran parte delle acque marine comunitarie non ha raggiunto l'obiettivo di un Buono Stato Ambientale (GES) entro il 2020, richiedendo in futuro maggiori ambizioni e impegno da parte degli Stati Membri per una piena attuazione della Direttiva Quadro.

In questo contesto, purtroppo l'Italia non costituisce un'eccezione, soprattutto per quanto riguarda i descrittori legati alle specie ed agli habitat marini⁸, per molti dei quali mancano ancora i dati necessari per effettuare un'adeguata valutazione ai fini dell'attribuzione del GES, come peraltro evidenziato dalla *gap analysis* condotta nell'ambito dell'aggiornamento del Programma di Misure (PoM) in oggetto.

Come organizzazione impegnata nella tutela dell'avifauna, la Lipu intende offrire un proprio parere sull'aggiornamento del PoM, soprattutto per quanto riguarda i descrittori pertinenti alla conservazione degli uccelli marini.

¹ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0056&from=IT>

² D. Lgs. 13 ottobre 2010, n. 190. Attuazione della Direttiva 2008/56/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino.

<https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2010;190>

³ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&from=IT>

⁴ Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:01992L0043-20130701&qid=1637736013185&from=IT>

⁵ European Environmental Agency, 2015. Marine protected areas in Europe's seas. An overview and perspectives for the future. EEA Report, n. 3/2015, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

<https://www.eea.europa.eu/publications/marine-protected-areas-in-europes>

⁶ Corte dei Conti Europea, 2020. Ambiente marino: la protezione esercitata dall'UE è estesa ma non va in profondità. Relazioni Speciali della Corte dei Conti Europea, n. 26. Luxembourg: Publications Office of the European Union. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=57066>

⁷ Relazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio sull'attuazione della direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino (Direttiva 2008/56/CE). COM(2020) 259 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0259&from=EN>

⁸ In base ai dati forniti con il reporting 2018. <https://water.europa.eu/marine/data-maps-and-tools/msfd-reporting-information-products/ges-assessment-dashboards/country-thematic-dashboards>

In primo luogo, è doveroso constatare che **l'aggiornamento delle misure riguardanti la biodiversità avviene in un contesto di grave carenza di dati per molte specie** (uccelli marini *in primis*), **tale da impedire qualsiasi valutazione, non solo in ottica GES, ma anche per ottenere un riscontro oggettivo sull'efficacia delle azioni introdotte con i precedenti PoM, su carenze nella loro implementazione e sull'eventuale necessità di nuove misure.** È quindi auspicabile che le attuali lacune conoscitive siano colmate nel prossimo ciclo di attuazione della Direttiva 2008/56/CE, attraverso una completa e approfondita esecuzione dei Programmi di Monitoraggio ex Art. 11 (2021-2026)¹, in modo da disporre in futuro di adeguate informazioni a supporto delle scelte gestionali finalizzate al raggiungimento del GES nelle acque italiane.

In generale, la Lipu ha accolto con favore l'inserimento nei precedenti cicli del PoM di misure destinate ad incrementare l'estensione e l'efficacia delle Rete Natura 2000 in mare e delle Aree Marine Protette, quale valido strumento per garantire la conservazione degli ambienti e delle specie marine. Inoltre, è stata apprezzata l'introduzione di azioni specifiche per gli uccelli marini, incluse operazioni di formazione e sensibilizzazione per ridurre la mortalità legata alla pesca (*bycatch*)².

Tuttavia, **le misure fin qui adottate appaiono non ancora sufficienti per risolvere alcune criticità legate alla conservazione degli uccelli marini** (e il conseguente raggiungimento del GES, in accordo con la *gap analysis*), **mentre in alcuni casi l'incompleta attuazione delle azioni previste ha impedito un pieno conseguimento degli obiettivi della Strategia per l'Ambiente Marino in Italia.** Inoltre, a parere della Lipu, **le nuove misure proposte non sono in grado di colmare tutte le lacune ravvisate nel PoM**, motivando l'invio dei seguenti commenti.

1. Natura 2000. Come dimostrato dalla recente apertura di una procedura di infrazione contro l'Italia da parte della Commissione Europea (INFR(2021)2028; 09 giugno 2021)³, la copertura della Rete Natura 2000 nei mari italiani non è ancora sufficiente per garantire un'adeguata tutela delle specie e degli habitat di interesse comunitario, ivi compresi gli uccelli marini inseriti nell'Allegato I della Direttiva 2009/147/CE⁴. Questo purtroppo conferma l'incompleta attuazione delle azioni previste nei precedenti PoM ed in particolare della misura addizionale *"Completare la rete dei siti Natura 2000 a mare e conseguente individuazione di misure di conservazione"* (MADIT-M030-NEW1; MICIT-M030-NEW1; MWEIT-M033-NEW1) introdotta con il DPCM 10 ottobre 2017².

Altre importanti lacune nell'implementazione dei precedenti PoM riguardano l'adeguamento delle misure di conservazione dei siti Natura 2000 marini e costieri alle effettive esigenze di tutela degli uccelli marini (ad es. come previsto dalla misura MADIT-M001; MICIT-M001; MWEIT-M001; *"Misure legate al management dei siti della rete Natura 2000"*¹). In particolare, gran parte delle Zone a Protezione Speciale (ZPS) che occupano una significativa superficie marina non è ancora

¹ Report Nazionale sui Programmi di Monitoraggio per la Direttiva sulla Strategia Marina Art. 11, Dir. 2008/56/CE – Descrittore 1. https://cdr.eionet.europa.eu/it/eu/msfd_art17/2020reporting/textreport/envx4rhkg/

² DPCM 10 ottobre 2017. Approvazione del Programma di misure, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del Decreto Legislativo 13 ottobre 2010, n. 190, relative alla definizione di strategie per l'ambiente marino. Allegato I. https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/DPN/schemadpcm_pom_allegato1_2017-02-23.pdf

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/IT/INF_21_2743

⁴ Direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0147&from=IT>

dotata di adeguate misure di conservazione sito-specifiche per quanto riguarda il mare aperto, necessarie, ad esempio, per monitorare e regolamentare le attività di pesca laddove possono costituire una minaccia per l'avifauna marina (es. a causa del *bycatch*). Inoltre, un discreto numero di ZPS costiere e marine è ancora del tutto privo di misure di conservazione sito-specifiche (e/o piano di gestione).

In luogo di continui aggiornamenti del PoM, **la Lipu ritiene quindi che in futuro debba essere assicurata in via prioritaria una completa attuazione delle misure esistenti riguardanti la Rete Natura 2000**, di per sé già potenzialmente utili per offrire un contributo significativo al raggiungimento del GES per quanto riguarda gli uccelli marini.

Tuttavia, comprendiamo e sosteniamo la doverosa introduzione della **Misura 1** tra quelle proposte per l'aggiornamento del PoM, necessaria per un'integrazione delle azioni esistenti in relazione agli obiettivi fissati dalla Strategia dell'Unione Europea sulla Biodiversità per il 2030². In questo contesto, **occorre però precisare che la Rete Natura 2000 e le Aree Marine Protette, dovrebbero avere la priorità come forme di protezione spaziale rispetto alla creazione o il potenziamento delle misure in atto in aree caratterizzate da altri strumenti di tutela**, in quanto supportate da strumenti normativi solidi, riconosciuti e ben assodati, spesso specifici per le emergenze ambientali presenti nei singoli siti. Inoltre, **si auspica che la protezione del 20% delle acque territoriali entro il 2026 sia stato individuato come obiettivo intermedio, in vista del raggiungimento del 30% entro il 2030**, come richiesto dalla Strategia sulla Biodiversità.

Si ricorda, infine, che la stessa Strategia prevede la protezione rigorosa di almeno un terzo delle aree protette designate entro il 2030. In ambito marino, ciò si traduce nell'individuazione di superfici indisturbate (es. *no-take zones*) su un'estensione pari al 10% delle acque territoriali. Nonostante la sua importanza, **tale obiettivo non è menzionato nella Misura 1** (nemmeno fissando un *target* intermedio per il 2026), **la quale necessita quindi di un'opportuna integrazione** per un completo adeguamento del PoM ai principi dettati dalla Strategia sulla Biodiversità.

2. **Bycatch.** Le catture accidentali negli attrezzi da pesca rappresentano una delle principali minacce per la conservazione di molte specie marine a livello globale, costituendo un problema attuale anche nei mari europei, ed in particolare nel Mediterraneo¹. Di conseguenza, il legislatore europeo ha dato molta importanza al *bycatch* come fattore limitante al conseguimento del GES per molti gruppi di specie vulnerabili (uccelli marini, mammiferi marini, tartarughe marine, specie non commercializzabili di pesci e cefalopodi), inserendo il tasso di mortalità dovuto a catture accidentali tra i criteri da considerare nell'*assessment* per l'attribuzione del Buono Stato Ambientale (D1C1)².

¹DPCM 10 ottobre 2017. Approvazione del Programma di misure, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del Decreto Legislativo 13 ottobre 2010, n. 190, relative alla definizione di strategie per l'ambiente marino. Allegato I.

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/DPN/schemadpcm_pom_allegato1_2017-02-23.pdf

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni. Strategia dell'UE sulla Biodiversità per il 2030 - Riportare la natura nella nostra vita. COM(2020) 380 final. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a3c806a6-9ab3-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF

Nonostante il fenomeno sia documentato anche in Italia, le conoscenze riguardanti il *bycatch* sono però piuttosto scarse nel nostro Paese, soprattutto per quanto riguarda gli uccelli marini. La raccolta dati sull'argomento (criterio D1C1²) è effettuata nell'ambito del Programma di Lavoro Nazionale di Raccolta dei Dati Alieutici^{3,4}, secondo quanto previsto dal *Data Collection Framework*⁵ della Politica Comune della Pesca⁶, ma ad oggi non può essere considerata esaustiva, sia in termini di copertura (aree marine e attrezzi da pesca) che di qualità del dato (es. nessuna disponibilità di dati quantitativi per quanto riguarda l'avifauna marina, nessuna indicazione sulle specie coinvolte, ecc.^{7,8,9}). Pertanto, **la Lipu intende sottolineare prima di tutto l'urgente necessità di un adeguamento del programma di raccolta dati sulle catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca** (ad es. seguendo le indicazioni dalla *General Fisheries Commission for the Mediterranean*¹⁰), tale da garantire la disponibilità di informazioni utili per una valutazione oggettiva del GES.

Forse anche a causa di una ridotta percezione del fenomeno, determinata dalla scarsa disponibilità di informazioni a livello nazionale, il tema delle catture accidentali negli attrezzi da pesca è scarsamente rappresentato tra le misure adottate nei precedenti cicli del PoM, soprattutto per quanto riguarda azioni dirette ad una effettiva riduzione/mitigazione del problema nelle acque territoriali italiane. In particolare, nel caso degli uccelli marini, sono previste solo azioni di formazione e sensibilizzazione sull'argomento (auspicabilmente rivolte ai pescatori) (MADIT-M035-NEW6; MICIT-M035-NEW6; MWEIT-M038-NEW6)¹, mentre le indicazioni riportate nel *Piano d'azione UE per ridurre le catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca* (EU-PoA)² (citato nell'ambito della misura MADIT-M015; MICIT-M015; MWEIT-M016 "*Misure nazionali e comunitarie di protezione degli uccelli*"³) non sembrano aver trovato effettiva applicazione nel nostro Paese, forse perché inserite nell'ambito di una misura piuttosto generica.

¹ Carpentieri P., Nastasi A., Sessa M., Srouf A. (eds.), 2021. Incidental catch of vulnerable species in Mediterranean and Black Sea fisheries – A review. Studies and Reviews No. 101 (General Fisheries Commission for the Mediterranean). Rome, FAO.

<https://doi.org/10.4060/cb5405en>

² DECISIONE (UE) 2017/848 DELLA COMMISSIONE del 17 maggio 2017, che definisce i criteri e le norme metodologiche relativi al buono stato ecologico delle acque marine nonché le specifiche e i metodi standardizzati di monitoraggio e valutazione, e che abroga la decisione 2010/477/UE.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0848&from=EN>

³ Report Nazionale sui Programmi di Monitoraggio per la Direttiva sulla Strategia Marina Art. 11, Dir. 2008/56/CE – Descrittore 1. https://cdr.eionet.europa.eu/it/eu/msfd_art17/2020reporting/textreport/envx4rhkg/

⁴ <https://dcf-italia.cnr.it/web/#/pages/home>

⁵ Regolamento (UE) 2017/1004 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 17 maggio 2017, che istituisce un quadro dell'Unione per la raccolta, la gestione e l'uso di dati nel settore della pesca e un sostegno alla consulenza scientifica relativa alla politica comune della pesca e che abroga il regolamento (CE) n. 199/2008 del Consiglio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02017R1004-20210714&from=EN>

⁶ Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02013R1380-20190814&from=EN>

⁷ MIPAAF, 2018. Italy - Annual Report for data collection in the fisheries and aquaculture sectors 2017-2019. https://dcf-italia.cnr.it/web/#/links/rapporti_annuali

⁸ MIPAAFT, 2019. Italy - Annual Report for data collection in the fisheries and aquaculture sectors 2018. https://dcf-italia.cnr.it/web/#/links/rapporti_annuali

⁹ MIPAAF, 2020. Italy - Annual Report for data collection in the fisheries and aquaculture sectors 2019. https://dcf-italia.cnr.it/web/#/links/rapporti_annuali

¹⁰ FAO, 2019. Monitoring the incidental catch of vulnerable species in Mediterranean and Black Sea fisheries: Methodology for data collection. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper No. 640. Rome, FAO.

<https://www.fao.org/3/ca4991en/CA4991EN.pdf>

Alla luce di quanto esposto, ai fini del conseguimento del GES per quanto riguarda gli uccelli marini, **si ritiene necessario l'inserimento nel PoM di una nuova misura specifica finalizzata alla riduzione ed alla mitigazione degli effetti delle catture accidentali di avifauna negli attrezzi da pesca** (es. *"Sperimentazione e attuazione di misure per ridurre e mitigare gli effetti delle catture accidentali di avifauna nell'ambito della pesca"*), da affiancare alle attività di formazione e sensibilizzazione già previste. Oltre al EU-PoA², il Regolamento UE 2019/1241 (Art. 11 e Allegato XIII)³ può essere utilizzato come riferimento (come già accade nel PoM nel caso dei cetacei) per identificare le azioni di mitigazione specifiche da svolgere nell'ambito della nuova misura.

Inoltre, **la Lipu ritiene essenziale che, nell'ambito delle attività di formazione e sensibilizzazione** previste della misura MADIT-M035-NEW6; MICIT-M035-NEW6; MWEIT-M038-NEW6¹, **venga data massima diffusione alle indicazioni per una corretta manipolazione degli uccelli marini vittima di bycatch** contenute nella guida pubblicata da FAO e ACCOBAMS⁴, **oltre che informazioni riguardanti le possibili tecniche applicabili per ridurre il rischio di catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca**, sottolineando anche i potenziali benefici per i pescatori (es. minore depredazione delle esche da parte degli uccelli nei palangari, con possibili ripercussioni positive sulla quantità di pescato).

3. **Rifiuti marini.** La Lipu accoglie con favore la citazione tra le possibili azioni ad integrazione al PoM della *"marcatura delle reti da pesca e delle reste nell'ambito della maricoltura e altri attrezzi di pesca per risalire al proprietario. Possibile introduzione di attrezzi da pesca realizzati con materiali biodegradabili"*. Tuttavia, **tale importante azione non trova un riscontro esplicito nelle nuove misure proposte per l'aggiornamento del PoM** per quanto riguarda il descrittore 10.

Dato il grave impatto ambientale dato dagli attrezzi da pesca abbandonati (es. il cosiddetto *ghost fishing*), i quali sono causa di mortalità anche per gli uccelli marini, **si ritiene che la marcatura degli attrezzi da pesca non debba essere ritenuta una misura solo "ipotetica", ma che venga effettivamente inserita nel nuovo PoM**, come strumento dissuasivo al fine di contribuire alla riduzione di questo tipo rifiuti nei mari italiani.

4. **Aggiornamento normativa.** In alcuni casi, i riferimenti normativi abbinati alle misure inserite nei precedenti cicli del PoM risultano non aggiornati, ad esempio perché nel frattempo alcune norme

¹ DPCM 10 ottobre 2017. Approvazione del Programma di misure, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del Decreto Legislativo 13 ottobre 2010, n. 190, relative alla definizione di strategie per l'ambiente marino. Allegato I.

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/DPN/schemadpcm_pom_allegato1_2017-02-23.pdf

² Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo e al Consiglio. Piano d'azione per ridurre le catture accidentali di uccelli marini negli attrezzi da pesca. COM(2012) 665 final.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0665&from=it>

³ Regolamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009 e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento Europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1241&from=IT>

⁴ FAO & ACCOBAMS, 2021. Guida sulle buone pratiche per la manipolazione degli uccelli marini catturati accidentalmente durante le attività di pesca con i palangari nel mar Mediterraneo. <https://www.fao.org/3/i8937it/i8937it.pdf>

sono state abrogate o sostituite da altre disposizioni. A titolo di esempio, il Regolamento (CE) n. 812/2004¹ (citato per la misura MADIT-M010; MICIT-M010; MWEIT-M011²) è stato sostituito dal Regolamento UE 2019/1241³.

Se non già previsto durante la procedura di aggiornamento, **si suggerisce una revisione ed un aggiornamento della normativa citata a margine delle misure mutate dalle versioni precedenti del PoM.**

Parma, 1/12/2021

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX%3A32004R0812&qid=1637839831068>

² DPCM 10 ottobre 2017. Approvazione del Programma di misure, ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del Decreto Legislativo 13 ottobre 2010, n. 190, relative alla definizione di strategie per l'ambiente marino. Allegato I.

https://www.mite.gov.it/sites/default/files/archivio/allegati/trasparenza_valutazione_merito/DPN/schemadpcm_pom_allegato1_2017-02-23.pdf

³ Regolamento (UE) 2019/1241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, relativo alla conservazione delle risorse della pesca e alla protezione degli ecosistemi marini attraverso misure tecniche, che modifica i regolamenti (CE) n. 2019/2006, (CE) n. 1224/2009 e i regolamenti (UE) n. 1380/2013, (UE) 2016/1139, (UE) 2018/973, (UE) 2019/472 e (UE) 2019/1022 del Parlamento Europeo e del Consiglio, e che abroga i regolamenti (CE) n. 894/97, (CE) n. 850/98, (CE) n. 2549/2000, (CE) n. 254/2002, (CE) n. 812/2004 e (CE) n. 2187/2005 del Consiglio. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1241&from=IT>