servizio affari internazionali
ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Scheda n. 54/2013

LE PROPOSTE DI RIFORMA DELLA POLITICA DELLA PESCA DELL'UNIONE EUROPEA: STATO DEI LAVORI (SETTEMBRE 2013)

Il 28 e 29 maggio 2013 nel corso del sesto e settimo trilogo sulla riforma della Politica comune della Pesca, Parlamento europeo, Consiglio e Commissione hanno raggiunto un accordo politico su un gruppo di emendamenti che modificano in modo sostanziale le proposte originarie della Commissione. L'accordo in sede di trilogo riguarda due delle tre proposte che costituiscono il "pacchetto pesca": la proposta di regolamento sulla politica comune della pesca e la proposta di regolamento sull'organizzazione comune dei mercati. La terza proposta, sul Fondo marittimo per la pesca, dovrebbe essere anch'essa finalizzata entro dicembre, onde consentire al Fondo stesso di entrare in funzione a gennaio 2014, con l'avvio della nuova programmazione pluriennale.
L'accordo politico sui due regolamenti è stato confermato dal Consiglio agricoltura e pesca dello scorso 15 luglio, dopo che sui nuovi testi si è pronunciata positivamente, il 18 giugno, la Commissione pesca del Parlamento europeo. Ora è attesa l'approvazione definitiva del Consiglio in prima lettura, dopo il necessario lavoro di revisione linguistica e giuridica, che dovrebbe concludersi tra la fine di settembre e i primi di ottobre. I testi passeranno quindi al Parlamento europeo per l'approvazione finale in seconda lettura.

Le novità introdotte dal trilogo sono così sintetizzabili:

- Rafforzamento del criterio del "rendimento massimo sostenibile" (MSY), basato sulla mortalità della specie: il livello di conservazione per specie andrà raggiunto entro il 2015 "laddove possibile", e al più tardi entro il 2020 per tutti gli stock di cattura;
- Divieto di scarico in mare degli stock di pesce soggetti a limiti di cattura;
- Coinvolgimento dei pescatori e di altri gruppi di interesse, accanto alle amministrazioni nazionali, nello sviluppo di misure tecniche e di conservazione per proteggere le specie vulnerabili, secondo un nuovo approccio decisionale completamente regionalizzato.

Più nel dettaglio:

1) Per quanto concerne il criterio del "rendimento massimo sostenibile", vengono riformulati gli obiettivi di cui all'art. 2, par. 2 della proposta di regolamento, prevedendo che, per raggiungere l'obiettivo di riportare e mantenere gli stock ittici al di sopra dei livelli di biomassa in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile, il relativo livello di sfruttamento delle risorse e di conservazione delle specie andrà raggiunto entro il 2015 e, con incremento progressivo dei livelli di

conservazione (per i soli casi in cui il raggiungimento dell'obiettivo nei tempi previsti metta seriamente a rischio la sostenibilità sociale ed economica delle flotte pescherecce coinvolte), comunque entro il 2020. Un riferimento al "rendimento massimo sostenibile" è stato introdotto anche all'art. 16, relativo alle possibilità di pesca. L'art. 58b, di nuova introduzione, prevede che la Commissione presenti ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sui progressi verso l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile e sulla situazione degli stock ittici. Si prende infine atto della difficoltà di raggiungere gli obiettivi di rendimento massimo sostenibile nel caso di stock condivisi con Paesi terzi, e viene introdotta la previsione in base alla quale l'Unione deve impegnarsi a negoziare accordi per una gestione condivisa o uno sfruttamento complementare delle relative risorse ittiche.

Gli emendamenti concordati a livello di trilogo rispondono almeno in parte alle preoccupazioni formulate dalla Risoluzione della Commissione 9ª del Senato, la quale, nel riconoscere che "il raggiungimento dell'obiettivo del Rendimento massimo sostenibile (MSY) entro il 2015 rappresenta un obbligo sottoscritto in occasione del *summit* sullo sviluppo sostenibile, a Johannesburg", sottolineava le particolari difficoltà di applicazione "che il nuovo criterio determinerà per la pesca nel Mediterraneo", e rilevava la necessità di "prevedere un margine di flessibilità rispetto al termine del 2015, tale da consentire anche la possibilità di colmare le lacune scientifiche che riguardano la descrizione delle condizioni di MSY, considerando che la ricerca scientifica è in grado di fornire, oggi, dati per meno del venti per cento degli stock europei oggetto di sfruttamento".

2) Per quanto concerne lo scarico in mare, esso viene vietato in via sostanzialmente definitiva per tutte le catture di stock ittici soggetti a limiti di cattura e, all'interno del Mediterraneo, per le catture soggette a limitazioni legate alle misure del singolo pescato. Le catture, salvo il caso in cui vengano utilizzate come esche vive, vanno pertanto registrate e sbarcate, e contate a scalare sulla quota complessiva di pescato per le specie in questione. Viene rivisto il calendario per l'entrata in vigore dell'obbligo di sbarcare le catture, che si articolerà nei due anni inclusi tra il 1° gennaio 2015 e il 1° gennaio 2017. Sono previste eccezioni *de minimis* fino al 5% (con un 2% addizionale per i primi due anni e un 1% nei due successivi) delle catture annuali di tutte le specie soggette all'obbligo di sbarco e registro, nei casi in cui i dati scientifici indichino che un incremento nella selettività è difficile da conseguire, o per evitare costi sproporzionati nella gestione delle catture involontarie, purché esse non superino una data percentuale delle catture annue, da stabilire negli appositi piani per le flotte pescherecce. Il paragrafo 1 ter introduce un'ulteriore misura che consente di estendere l'obbligo di sbarco ad altri stock ittici, purché vi sia accordo tra gli Stati membri interessati.

Sul tema in questione, è difficile ritenere che le eccezioni *de minimis* e la loro limitata estensione per i primi quattro anni dall'entrata in vigore della riforma rispondano a pieno alle serie preoccupazioni adombrate nella citata Risoluzione del Senato. Vi si osservava, tra l'altro, che "la peculiarità delle catture della pesca a strascico e volante comporta inevitabilmente una quota significativa di catture indesiderate", e che "l'obbligo di conservare a bordo e sbarcare in porto

tutti gli stock demersali appare - in questo quadro - impraticabile per le caratteristiche della flotta italiana e dei porti che la ospitano".

3) Per quanto concerne le possibilità di pesca (art. 16 della proposta) gli emendamenti concordati in sede di trilogo prevedono che il quantitativo massimo di catture ammissibili e le quote siano stabiliti in linea con gli obiettivi stabiliti per quanto concerne il rendimento massimo sostenibile. È stata inserita la possibilità di rivedere le possibilità di pesca con apposito atto del Consiglio nel caso in cui i dati scientifici in base ai quali le suddette possibilità erano state fissate siano cambiati. È stato inoltre aggiunto un nuovo articolo 16a nel quale sono fissati i criteri che gli Stati membri dovranno seguire nell'allocazione delle possibilità di pesca disponibili: tra questi - tutti da improntare a trasparenza e oggettività - spiccano l'impatto della pesca sull'ambiente, il rispetto dei limiti fissati da regolamentazioni precedenti, il contributo all'economia locale e i livelli storici delle catture. Gli Stati membri sono altresì chiamati a fornire incentivi ai pescherecci che usino attrezzature selettive o tecniche a ridotto impatto ambientale.
   Per quanto attiene alla gestione della capacità di pesca, i relativi articoli (34 e 35) sono stati emendati nel tentativo di semplificare e chiarire gli obblighi in capo agli Stati membri. La responsabilità di trasmettere piani d'azione al Parlamento europeo è stata trasferita in capo alla Commissione.
   Sul tema delle possibilità di pesca e della loro gestione, la citata Risoluzione del Senato evidenziava come "sarebbe utile prevedere un *phasing out* da collegare alla introduzione delle possibilità di pesca e, più in generale, alla strategia dei piani di gestione nazionali". Precisava quindi che "la sostituzione degli aiuti alle demolizioni con l'introduzione di una gestione basata sullo scambio dei diritti di pesca non conduce automaticamente alla concentrazione della flotta. Il meccanismo previsto dalla proposta della Commissione richiede inevitabilmente alcune integrazioni e il mantenimento, almeno per i prossimi cinque anni, dei premi per l'arresto definitivo. L'eliminazione di questa misura, infatti, costituirebbe un brusco freno alla riduzione della flotta e agli interventi per l'ammodernamento, condannando il settore ad un processo di ulteriore invecchiamento, con un impatto oltremodo negativo sulla sicurezza del personale imbarcato".

4) L'articolo 17, rivisto e semplificato, introduce un modello di regionalizzazione nel quale gli Stati membri preparano le misure da adottare a livello di Unione attraverso la cooperazione regionale e il coinvolgimento dei pescatori e delle altre parti interessate nel processo decisionale. Come modello alternativo, gli Stati membri potranno adottare essi stessi misure di implementazione, utilizzando il processo regionale.

5) L'articolo 7a, infine, sviluppa il concetto di aree protette, in particolare aree biologicamente sensibili, nelle quali le attività pescherecce possono essere ristrette o vietate per contribuire alla conservazione delle risorse acquatiche e degli ecosistemi marini. Tali aree saranno regolamentate attraverso atti dell'Unione, mentre spetterà agli Stati membri individuare le aree rispondenti ai requisiti e a preparare le relative misure attraverso il coordinamento regionale.

Va infine segnalato come le modifiche apportate in sede di trilogo non abbiano toccato, nella sostanza, altri elementi della proposta di riforma della politica della pesca su cui la Risoluzione della Commissione 9ª del Senato si era soffermata con dovizia di dettagli, e segnatamente:

- L'applicazione al Mediterraneo del sistema delle concessioni di pesca trasferibili, che, considerando anche la specificità e la vulnerabilità socio-economica della pesca italiana, presenta difficoltà che "vanno ben oltre gli evocati rischi di concentrazione delle concessioni su pochi gruppi economicamente più forti". "Le difficoltà riguardano, prima di tutto, la definizione stessa di «concessione», che, a prescindere dagli aspetti giuridici, nel Mediterraneo non può fare riferimento a quote assegnate a imprese o pescherecci, ma dovrà essere legata ad una «quantità» di sforzo di pesca da definire. Anche qualora tale quota venisse individuata e assegnata, resterebbe sempre da verificare se, nell'attuale crisi economica, il sistema degli incentivi previsto possa effettivamente funzionare. Appare più facile prevedere che gli scambi non avranno luogo a causa di una valorizzazione delle quote di sforzo che non giustificheranno l'abbandono dell'attività, se non nel quadro di una strategia che integri lo scambio delle quote con un premio di ritiro";
- La scarsa valorizzazione del comparto della pesca costiera, che riveste un'importanza considerevole per l'Italia, essendo incentrata su una rete di piccole imprese di carattere artigianale, connotate da tradizioni antiche e strettamente connesse con la stessa identità nazionale del nostro Paese;
- Il punto debole rappresentato dalla piccola pesca, a proposito della quale "il mantenimento della definizione di piccola pesca attraverso il riferimento al solo parametro dei 12 metri sembra equivalere alla rinuncia da parte della Commissione a stabilire un sistema più adeguato di identificazione attraverso la considerazione di vari altri parametri in gioco;
- La necessità di non interrompere il sostegno pubblico al settore della pesca, fondamentale per il suo accompagnamento verso gli ambiziosi obiettivi della proposta di riforma della PCP.

Per quanto concerne il nuovo Fondo per la pesca e gli affari marittimi, il Consiglio del 15 luglio ha raggiunto un accordo di massima, che conferma nella sostanza l'impostazione della Commissione europea, in base alla quale, nella ripartizione delle risorse, i criteri da seguire sono svincolati da quelli adottati in generale per la politica di coesione (PIL in rapporto alla media dell'UE-28), e sono legati ai livelli di occupazione e produzione nei settori della pesca e dell'acquacoltura (inclusa le attività di trasformazione e affini) e alla percentuale di pescatori che praticano la pesca costiera all'interno della flotta peschereccia di uno Stato membro.