



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 22.4.2009
COM(2009)163 definitivo

LIBRO VERDE

Riforma della politica comune della pesca

LIBRO VERDE

Riforma della politica comune della pesca

INDICE

1.	Uno scenario ideale per la pesca europea nel 2020.....	4
2.	Introduzione	5
3.	L'attuale politica comune della pesca e i suoi risultati	7
4.	Ovviare alle cinque carenze strutturali della politica della pesca	9
4.1.	Affrontare l'annoso problema della sovraccapacità della flotta	9
4.2.	Definire meglio gli obiettivi strategici	10
4.3.	Fondare il quadro decisionale su principi fondamentali a lungo termine	11
4.4.	Incoraggiare il settore ad assumere maggiore responsabilità nell'attuazione della PCP.....	12
4.5.	Sviluppare una cultura del rispetto.....	14
5.	Migliorare ulteriormente la gestione della pesca nell'Unione europea	15
5.1.	Un regime distinto per proteggere le flotte costiere artigianali?.....	15
5.2.	Valorizzare al massimo il nostro settore della pesca	16
5.3.	Stabilità relativa e accesso alla pesca costiera	17
5.4.	Commercio e mercati – dal peschereccio al consumatore	18
5.5.	Integrare la politica comune della pesca nel contesto più ampio della politica marittima	20
5.6.	Una politica basata sulla conoscenza	21
5.7.	Politica strutturale e sostegno finanziario pubblico	22
5.8.	La dimensione esterna.....	23
5.9.	Acquacoltura	26
6.	Le prossime tappe	26
7.	Dite la vostra	28
8.	Acronimi	28

1. UNO SCENARIO IDEALE PER LA PESCA EUROPEA NEL 2020

Principale fonte di proteine animali di alta qualità e di grassi sani, il pesce rappresenta nuovamente un mercato fiorente ed è stato reintegrato nella dieta abituale di oltre cinquecento milioni di consumatori europei. Il continuo declino delle catture praticate dalla flotta europea si è arrestato intorno al 2015. Malgrado l'Europa rimanga fortemente dipendente dalle importazioni di prodotti ittici, questa tendenza comincia ad invertirsi. Il pesce catturato o allevato in Europa è apprezzato e riconosciuto dai consumatori come un prodotto di elevata qualità.

La pesca eccessiva e indiscriminata, con il vasto impatto che ne deriva per l'economia delle regioni costiere, è ormai un ricordo del passato. Quasi tutti gli stock ittici europei sono stati riportati a livelli atti a garantire il rendimento massimo sostenibile, cosa che per molti di essi comporta un netto incremento rispetto al 2010. La disponibilità di popolazioni ittiche più abbondanti, composte da esemplari maturi e di taglia più grande, rende più redditizia la pesca, che i giovani delle comunità costiere sono tornati a considerare una professione stabile e interessante.

La solidità finanziaria dell'industria alieutica europea è aumentata sensibilmente. Efficiente e indipendente dal finanziamento pubblico, il segmento industriale della flotta è commisurato alle risorse di cui è autorizzata la cattura e opera con imbarcazioni che rispettano l'ambiente. All'altro estremo dello spettro, la pesca artigianale continua a fornire pesce fresco pregiato destinato al consumo locale e commercializzato con marchi di origine e di qualità che consentono ai pescatori di realizzare utili maggiori. Il numero crescente di cittadini europei che vivono nelle zone costiere del continente si traduce in un incremento della domanda di alimenti di elevata qualità prodotti a livello locale. L'attività alieutica è molto più integrata con altri comparti economici che rivestono un'importanza cruciale per le comunità costiere. In tutto il settore, la catena di produzione e di commercializzazione garantisce alle autorità e ai consumatori una totale trasparenza riguardo all'origine delle materie prime, "dalla rete al piatto". Altra fonte importante di approvvigionamento di prodotti ittici per i consumatori europei, il settore europeo dell'acquacoltura è all'avanguardia dello sviluppo tecnologico e continua ad esportare know-how e tecnologia nei paesi extraeuropei.

La politica comune della pesca dell'UE è stata razionalizzata ed è ora meno onerosa e più semplice da gestire. Il processo decisionale consente di adottare decisioni tecniche specifiche con una più stretta partecipazione dei pescatori. Gli operatori del settore alieutico sono concretamente incentivati a comportarsi in modo responsabile, ma devono anche dimostrare di rispettare i principi fondamentali della PCP. I gruppi di interesse partecipano a pieno titolo alle decisioni e al dibattito sull'attuazione delle politiche. Il controllo della pesca è stato reso di gran lunga più efficace.

Fuori dall'Europa, l'UE continua la sua azione volta a promuovere una buona governance marittima e una pesca responsabile a livello mondiale. Gli accordi con i paesi terzi attribuiscono ora maggiore importanza al rafforzamento del contributo europeo allo sviluppo della pesca locale, agli investimenti e alla buona governance marittima. Sono stati istituiti nuovi programmi regionali per migliorare il controllo e il monitoraggio scientifico degli stock ittici, ai quali partecipano quasi tutte le grandi nazioni pescherecce del mondo.

2. INTRODUZIONE

Lo scenario appena descritto è ben lungi dal rispecchiare la situazione attuale della pesca, caratterizzata da sovrasfruttamento delle risorse, eccessiva capacità della flotta, ingenti sovvenzioni, bassa resilienza economica e progressiva diminuzione delle catture praticate dai pescatori europei. L'attuale politica comune della pesca (PCP) non è stata abbastanza efficace da evitare tali problemi.

Tuttavia la Commissione ritiene che una riforma globale e fondamentale della PCP e una nuova mobilitazione del settore possano imprimere la svolta necessaria per invertire la tendenza attuale. Non dovrà trattarsi dell'ennesima riforma frammentaria e marginale, ma di un cambiamento radicale che consenta di affrontare le cause profonde del circolo vizioso in cui da alcuni decenni è intrappolato il settore europeo della pesca.

L'industria alieutica è chiamata a fornire un contributo essenziale all'approvvigionamento alimentare dei cittadini europei e al sostentamento delle comunità costiere del nostro continente. Assicurare il futuro di questo settore è e deve rimanere, anche in un contesto difficile e instabile, un importante obiettivo politico dell'Unione europea.

Da diversi decenni gli stock ittici europei sono sottoposti ad eccessivo sfruttamento e le flotte continuano ad essere sovradimensionate rispetto alle risorse esistenti. Troppi pescherecci, quindi, si contendono le scarse risorse disponibili e per molti segmenti della flotta europea la pesca non rappresenta più un'attività redditizia. Tale situazione ha portato a un continuo declino del prelievo ittico nelle acque d'Europa: importiamo attualmente oltre la metà del pesce che consumiamo. L'elevata volatilità dei prezzi del petrolio e la crisi finanziaria hanno inferto un altro duro colpo alla bassa resilienza economica dell'industria alieutica.

Il settore della pesca non può rimanere avulso dal contesto più ampio in cui è inserito e dalle altre politiche connesse alle attività marittime. La pesca è fortemente dipendente dall'accesso allo spazio marittimo e dall'esistenza di ecosistemi marini sani. Il cambiamento climatico sta già producendo un impatto sui mari europei, con ripercussioni sull'abbondanza e sulla distribuzione degli stock ittici. Cresce inoltre la competizione per lo spazio marittimo, poiché zone marine e costiere sempre più ampie sono dedicate ad altri utilizzi. L'economia della pesca è fortemente influenzata dalle tendenze generali di sviluppo e occupazione delle comunità costiere, tra cui l'emergere di nuovi settori che offrono opportunità di riconversione o di diversificazione del reddito. Ripensare la politica comune della pesca significa quindi collocarla in un contesto marittimo globale, secondo l'approccio proposto dalla politica marittima integrata e dal suo pilastro ambientale, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino¹.

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), GU L 164 del 25.6.2008.

La crescente consapevolezza del ruolo cruciale svolto dai nostri mari e la necessità sempre più pressante di preservarli e di garantirne lo sfruttamento razionale hanno fatto della sostenibilità ecologica della pesca un aspetto fondamentale a livello globale. Il vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 ha definito una serie di obiettivi specifici per la gestione della pesca, che tutte le autorità del settore devono impegnarsi ad attuare. Tra questi, l'obiettivo di riportare gli stock ittici a livelli atti a garantire il rendimento massimo sostenibile (MSY)² entro il 2015. Importanti misure sono state inoltre adottate dalle Nazioni Unite per mitigare l'impatto della pesca nelle acque d'altura. La crescente preoccupazione per la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare, sia nell'UE che nel resto del mondo, rende ancora più urgente preservare le risorse naturali mediante una gestione e uno sfruttamento responsabili. A fronte della necessità di ridurre le emissioni di gas serra, risulta sempre più arduo giustificare alcune pratiche di pesca ad elevato consumo di carburante.

I consumatori e i settori della trasformazione e della distribuzione, sempre più sensibili a queste problematiche, vogliono essere certi che il pesce che consumano o che vendono provenga da attività alieutiche sostenibili e gestite in modo razionale.

La pesca europea deve essere chiaramente basata su principi razionali sotto il profilo economico e la flotta deve aumentare la propria resilienza economica e adattarsi ai mutamenti dell'ambiente e dei mercati. Un primo passo è stato fatto, ad esempio, con l'introduzione del ritiro volontario delle imbarcazioni e con il ricorso a pratiche di pesca a minor consumo di carburante. Altre iniziative sono state adottate per migliorare la qualità, l'informazione dei consumatori e l'equilibrio tra domanda e offerta, al fine di promuovere la vitalità economica del settore. Queste misure, tuttavia, sono del tutto insufficienti a consentire il necessario adeguamento e a ripristinare la redditività economica del settore.

I trattati dell'UE fanno della gestione della pesca una competenza esclusiva della Comunità: le risorse ittiche, infatti, non sono confinate all'interno delle giurisdizioni nazionali e i pescatori hanno dovuto adeguarsi a questa realtà ben prima che fossero istituite le zone economiche esclusive (ZEE) e la politica comune della pesca. Gli ecosistemi marini da cui dipendono le nostre attività di pesca costituiscono un patrimonio comune. L'attività di una flotta incide quindi in modo diretto sulle future possibilità di pesca delle altre flotte operanti sugli stessi stock e nel medesimo ecosistema. Lo stesso vale per il commercio dei prodotti della pesca.

La PCP inizia un nuovo processo di riforma. Il presente Libro verde intende stimolare un dibattito a questo riguardo, dal quale la Commissione possa trarre contributi e orientamenti operativi.

² Il rendimento massimo sostenibile è dato dal quantitativo massimo di catture che può essere mediamente prelevato ogni anno da uno stock senza pregiudicarne la produttività. Un prelievo superiore all'MSY a breve termine condurrà, nel lungo periodo, al depauperamento dello stock e alla conseguente riduzione delle possibilità di pesca.

3. L'ATTUALE POLITICA COMUNE DELLA PESCA E I SUOI RISULTATI

La riforma della PCP realizzata nel 2002 ha introdotto i seguenti cambiamenti principali:

- progressiva instaurazione di un approccio a lungo termine alla gestione della pesca, con l'introduzione di piani di ricostituzione e di gestione;
- maggiore impegno per garantire l'integrazione delle problematiche ambientali nella gestione della pesca;
- più attiva partecipazione dei gruppi di interesse grazie all'istituzione dei Consigli consultivi regionali (CCR);
- una nuova strategia di gestione della flotta, che agli obiettivi obbligatori di riduzione della capacità ha sostituito massimali nazionali che lasciano agli Stati membri la facoltà di scegliere le modalità di gestione delle loro marine;
- la regolamentazione dello sforzo di pesca, ad esempio attraverso la limitazione del numero di giorni in cui una nave è autorizzata ad operare in mare, quale strumento essenziale di gestione dell'attività alieutica, segnatamente nell'ambito di piani pluriennali di gestione;
- un utilizzo più selettivo dei fondi pubblici destinati a promuovere lo sviluppo del settore: abolizione degli aiuti pubblici per la costruzione di nuove imbarcazioni, introduzione di una politica strutturale più consona agli obiettivi della PCP e maggiore impegno a favore della diversificazione delle comunità costiere;
- nuovi accordi di pesca bilaterali finalizzati alla creazione di partenariati con i paesi terzi.

Tuttavia gli obiettivi concordati nel 2002 per garantire la sostenibilità della pesca non sono stati completamente raggiunti.

Nonostante gli ecosistemi marini delle acque europee siano atti a consentire un'elevata produttività degli stock ittici, la maggior parte di essi risulta depauperata a causa di un prelievo eccessivo. L'88% degli stock ittici comunitari è sottoposto a una pressione di pesca che supera il livello di MSY: ciò significa che questi stock potrebbero crescere e generare rese maggiori se anche solo per qualche anno si allentasse la pressione di pesca di cui sono oggetto. Il 30% degli stock si trova al di sotto dei limiti biologici di sicurezza e rischia pertanto di non essere più in grado di ricostituirsi³. Attualmente il settore europeo della pesca dipende da popolazioni ittiche composte da individui giovani e di piccola taglia, che vengono prevalentemente catturati prima di potersi riprodurre. È il caso, ad esempio, del 93% degli esemplari di merluzzo bianco del Mare del Nord⁴. Se questo quadro generale

³ Dati basati sulle valutazioni effettuate dal Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM) nel 2008. Queste cifre si riferiscono a stock per i quali si dispone di informazioni sufficienti per valutarne lo stato. Non vi è motivo di ritenere che gli stock per i quali non disponiamo di informazioni sufficienti si trovino in uno stato migliore.

⁴ Sulla base dei dati forniti dal CIEM.

presenta notevoli variazioni in funzione delle regioni marine e delle specie, nel complesso la pesca europea sta progressivamente minando la propria base ecologica ed economica.

La maggior parte delle flotte pescherecce europee opera in perdita o con un ritorno economico minimo, e solo una piccola parte di esse opera in condizioni di redditività senza ricorrere a finanziamenti pubblici. Questo cattivo andamento globale è dovuto all'eccesso cronico di capacità di cui la sovrappesca è nel contempo causa e conseguenza: le flotte sono in grado di pescare quantità ben superiori a quelle che potrebbero essere prelevate senza mettere a repentaglio la futura produttività degli stock. Le riduzioni della capacità operate negli ultimi anni non sono state sufficienti per spezzare questo circolo vizioso. Benché vi siano variazioni significative a seconda delle regioni e delle flotte, queste ultime sono state mediamente ridotte solo del 2% all'anno, percentuale che è ampiamente compensata dall'incremento di produttività legato al progresso tecnologico (stimato al 2 - 3% all'anno). Lo squilibrio tra capacità della flotta e risorse disponibili non è stato sanato, e questo ha portato a una generale contrazione della produzione e a una crescente dipendenza del mercato comunitario dalle importazioni.

Un'altra grave conseguenza del circolo vizioso costituito da sovrappesca, sovraccapacità e bassa resilienza economica è la forte pressione politica che viene esercitata per aumentare a breve termine le possibilità di cattura, a scapito della sostenibilità futura del settore. Incalzati da continue pressioni politiche ed economiche, il settore e gli Stati membri hanno chiesto un numero incalcolabile di deroghe, eccezioni e misure specifiche. In molti casi il settore ha trovato il modo di contrastare gli effetti economici negativi a breve termine di tali misure, cosa che ha comportato il ricorso a disposizioni ancora più dettagliate. Questo tipo di microgestione rende sempre più complesso ed astruso, nell'ampio e variegato panorama della pesca europea, il processo di documentazione, decisione, applicazione e sorveglianza, e comporta ingenti costi di gestione e di controllo.

Tale situazione scaturisce da un contesto caratterizzato da un massiccio sostegno finanziario pubblico all'industria alieutica, che ha contribuito al mantenimento artificiale della sovraccapacità di pesca. Oltre agli aiuti diretti erogati dal Fondo europeo per la pesca e da analoghi regimi nazionali, il settore beneficia di tutta una serie di sussidi indiretti, tra cui in primo luogo l'esenzione generale dall'imposta sul carburante. A differenza di altri settori, la pesca ha accesso gratuito alle risorse naturali che sfrutta e non contribuisce alle spese pubbliche connesse alla gestione delle sue attività (si pensi ai costi per i controlli e la sicurezza in mare). Secondo le stime, in diversi Stati membri l'incidenza della pesca sul bilancio nazionale supera il valore totale delle catture. In poche parole, questo significa che i cittadini europei pagano due volte i prodotti ittici che consumano: una prima volta in pescheria e di nuovo attraverso le imposte.

4. OVVIARE ALLE CINQUE CARENZE STRUTTURALI DELLA POLITICA DELLA PESCA

La Commissione ritiene che la situazione appena descritta derivi da cinque carenze strutturali principali:

- un problema profondamente radicato di sovraccapacità della flotta;
- la mancanza di obiettivi politici precisi, e quindi di orientamenti chiari per quanti sono chiamati a prendere e ad applicare le decisioni;
- un sistema decisionale che incoraggia una visione di scarso respiro;
- un quadro che non responsabilizza il settore in misura sufficiente;
- una scarsa volontà politica di garantire il rispetto delle norme e un basso livello di adempimento dal parte del settore.

4.1. Affrontare l'annoso problema della sovraccapacità della flotta

Nonostante gli sforzi in atto da lungo tempo, la sovraccapacità della flotta rimane il problema fondamentale della PCP. Nel complesso le marinerie europee sono ampiamente sovradimensionate rispetto alle risorse disponibili e questo squilibrio è all'origine di tutti i problemi connessi alla scarsa redditività economica, alla carente applicazione delle norme e all'eccessivo sfruttamento delle risorse. Nella futura PCP devono essere integrati meccanismi atti a garantire che la dimensione delle flotte pescherecce europee sia e rimanga commisurata agli stock ittici disponibili. Si tratta di un requisito indispensabile per il corretto funzionamento di tutti gli altri pilastri della politica della pesca.

Il problema dell'eccessiva capacità delle flotte pescherecce europee è stato affrontato con vari strumenti. L'UE ha tentato ripetutamente di attuare misure strutturali volte a ridimensionare la propria flotta peschereccia, in particolare finanziando programmi di disarmo. L'esperienza dimostra tuttavia che un sostegno permanente di questo tipo non produce un'effettiva riduzione della capacità, in quanto gli operatori si limitano ad integrare il premio alla demolizione nei loro programmi di investimento. Misure di disarmo una tantum sembrano invece più promettenti.

La flotta può essere ridimensionata in modo più efficace ed economico facendo ricorso a strumenti di mercato quali i diritti di pesca trasferibili, che contribuiscono fra l'altro a stimolare la responsabilità del settore. Negli ultimi anni vari Stati membri hanno adottato misure intese a favorire il ricorso a tali strumenti. In generale questo ha portato a decisioni di investimento più razionali e a riduzioni della capacità: infatti, per preservare la redditività, gli operatori adattano la loro flotta ai diritti di pesca di cui dispongono⁵. Tali sistemi possono essere integrati da clausole di salvaguardia intese ad evitare un'eccessiva concentrazione della proprietà o effetti negativi sulle attività di pesca artigianale e sulle comunità costiere.

⁵ *An Analysis of existing Rights Based Management (RBM) instruments in Member States and on setting up best practices in the EU.* Studio della Commissione europea, 2009.

- Occorre limitare la capacità attraverso norme legislative? Se sì, in che modo?
- Un fondo a tantum per interventi di demolizione costituisce una possibile soluzione?
- È possibile intensificare il ricorso ai diritti trasferibili (individuali o collettivi) per favorire riduzioni di capacità della flotta industriale e, in caso affermativo, come può essere operata tale transizione? Quali clausole di salvaguardia occorre introdurre se viene attuato questo sistema? Esistono altre misure in grado di produrre lo stesso effetto?
- Questa scelta va lasciata interamente agli Stati membri o occorre fissare norme comuni a livello delle regioni marine o dell'UE?

4.2. Definire meglio gli obiettivi strategici

Il vigente regolamento sulla PCP dispone che “la politica comune della pesca garantisce lo sfruttamento delle risorse acquatiche vive in condizioni sostenibili dal punto di vista sia economico che ambientale e sociale.”⁶ Il regolamento non stabilisce alcuna priorità per questi obiettivi e, pur facendo diretto riferimento all'adozione di un approccio precauzionale e basato sugli ecosistemi, non precisa in che modo questo sia correlato alle condizioni socio-economiche. Non esistono indicatori e parametri chiari che forniscano orientamenti più concreti o che permettano di valutare il successo delle politiche.

La sostenibilità socioeconomica non può prescindere dall'esistenza di stock ittici produttivi e da ecosistemi marini sani. Solo ripristinando la produttività degli stock è possibile preservare la vitalità economica e sociale del settore della pesca. A lungo termine, quindi, non vi è alcuna incompatibilità tra obiettivi ecologici, economici e sociali. A breve termine, tuttavia, può esserci e vi è effettivamente un conflitto tra questi obiettivi, soprattutto quando occorre ridurre temporaneamente le possibilità di pesca per permettere la ricostituzione degli stock che sono stati sottoposti ad eccessivo sfruttamento. In molti casi sono state adottate finalità sociali, quali il sostegno all'occupazione, per giustificare possibilità di pesca più elevate nel breve periodo, col risultato di compromettere ulteriormente lo stato degli stock e l'avvenire dei pescatori che da questi traggono sostentamento. È quindi essenziale che qualsiasi compromesso volto a mitigare gli effetti socio-economici immediati di eventuali riduzioni delle possibilità di pesca sia compatibile con la sostenibilità ecologica a lungo termine, in particolare per quanto riguarda l'instaurazione di modelli di sfruttamento atti a consentire il rendimento massimo sostenibile, l'eliminazione dei rigetti e la riduzione dell'impatto ecologico della pesca.

Il futuro economico e sociale della pesca europea dipende pertanto dalla sostenibilità ecologica del settore.

⁶ Regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca.

- Come definire obiettivi chiari e gerarchizzati in materia di sostenibilità ecologica, economica e sociale, in grado di fornire orientamenti a breve termine e di garantire la sostenibilità e la vitalità a lungo termine del settore alieutico?
- La futura PCP deve mirare a preservare i posti di lavoro nel settore della pesca o a creare alternative occupazionali nelle comunità costiere attraverso la politica marittima integrata ed altre politiche comunitarie?
- Come definire indicatori e obiettivi di attuazione da cui trarre corretti orientamenti per l'adozione delle decisioni e la gestione della responsabilità? Come stabilire il calendario di attuazione degli obiettivi?

4.3. Fondare il quadro decisionale su principi fondamentali a lungo termine

L'attuale quadro decisionale della PCP non distingue tra principi ed attuazione: tutte le decisioni sono adottate dal Consiglio al livello politico più elevato. Ne consegue una strategia basata su considerazioni a breve termine, che non tiene sufficientemente conto della sostenibilità ambientale, economica e sociale a lungo termine della pesca europea. Un'altra conseguenza è che la PCP è disciplinata da regolamenti del Consiglio estremamente particolareggiati, che lasciano scarsissimo margine di manovra in termini di attuazione. Tale deplorabile situazione è senza dubbio all'origine di gran parte delle critiche che vengono mosse alla politica comune della pesca dai gruppi di interesse, i quali ritengono che "Bruxelles" (di fatto il Consiglio dei ministri della pesca) ne decida l'attuazione nei minimi dettagli.

Il trattato di Lisbona prevede che tutte le decisioni in materia di pesca, ad eccezione di quelle relative alla fissazione delle possibilità di pesca annuali, siano adottate secondo la procedura di codecisione (in base alla quale le decisioni sono prese congiuntamente dal Consiglio e dal Parlamento europeo). Questo rende ancor più necessario riesaminare l'approccio attuale, basato su una microgestione al livello politico più elevato, e conformare il processo decisionale previsto dalla PCP a tutte le altre politiche comunitarie, stabilendo una chiara gerarchia tra principi fondamentali e attuazione tecnica.

Una possibile soluzione consisterebbe nel delegare una parte più cospicua dell'attuale gestione capillare alla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri e il Parlamento europeo, attraverso la cosiddetta procedura dei comitati. Nell'ambito di tale procedura, la Commissione elabora proposte in stretta consultazione con gli Stati membri e il Parlamento europeo.

Un'altra possibilità che merita attenta considerazione è quella di privilegiare, nella misura del possibile, sistemi specifici di gestione regionale attuati dagli Stati membri e soggetti alle norme e al controllo della Comunità. Il fatto che il trattato affidi alla Comunità la competenza esclusiva della politica della pesca non impedisce di delegare le decisioni di applicazione agli Stati membri, purché questi siano vincolati da principi stabiliti a livello comunitario. Ad esempio, la Comunità potrebbe continuare a decidere in merito a principi e a norme quali l'esercizio della pesca nel rispetto dei livelli di MSY, l'adeguamento della capacità della flotta alle risorse disponibili o l'eliminazione dei rigetti, delegando agli Stati membri la responsabilità di disciplinare i rispettivi settori in conformità delle norme comunitarie. Nella

maggior parte dei casi tale delega dovrebbe essere organizzata a livello di regioni marine, dal momento che gli stock e gli ecosistemi condivisi interessano ampie zone geografiche e non possono essere gestiti in maniera isolata dai singoli Stati. Pertanto gli Stati membri dovranno collaborare per istituire i necessari meccanismi, tra cui efficaci controlli e contromisure della Comunità intesi a garantire che la politica sia attuata nel rispetto delle norme comuni.

Il fatto di assegnare a ciascuno il ruolo che gli compete, affidando al Consiglio e al Parlamento la definizione dei principi e delegando le decisioni di applicazione agli Stati membri, alla Commissione e/o al settore, nell'ambito dell'autogestione, contribuirebbe a semplificare la politica e a ridurre i costi. Tale approccio permetterebbe di tenere maggiormente conto delle specifiche condizioni locali, incoraggierebbe l'industria alieutica a costruire il proprio futuro in maniera più responsabile e consentirebbe ai governi e al settore di adeguare l'attuazione della politica alle loro necessità e di trovare le soluzioni più appropriate sotto il profilo sia tecnico che economico.

Occorre inoltre valutare il ruolo che in questo contesto potrebbero svolgere strutture consultive quali il comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura (CCPA) o i consigli consultivi regionali (CCR). Le decisioni politiche rimarrebbero in ogni caso di competenza delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri, ma è probabile che la transizione verso sistemi regionali contribuirebbe a rafforzare il ruolo dei CCR.

- Come definire più chiaramente l'attuale ripartizione delle responsabilità nella fase decisionale e in quella attuativa, per favorire un'impostazione a lungo termine e per meglio conseguire gli obiettivi? Quali competenze dovrebbero essere delegate alla Commissione (in consultazione con gli Stati membri), agli Stati membri e al settore?
- Ritenete opportuno decentrare le decisioni relative ad aspetti tecnici? Quale sarebbe il modo migliore per decentrare l'adozione di decisioni tecniche o di applicazione? Sarebbe possibile delegare le decisioni di applicazione alle autorità nazionali o regionali, nel rispetto delle norme comunitarie sui principi generali? Quali sono i rischi che questo comporta per il controllo e l'esecuzione della politica e come è possibile porvi rimedio?
- Come rafforzare il ruolo consultivo dei portatori di interesse in relazione al processo decisionale? In che modo il CCPA e i CCR possono adeguarsi ad un approccio regionalizzato?

4.4. Incoraggiare il settore ad assumere maggiore responsabilità nell'attuazione della PCP

Ben poco potrà essere ottenuto se la prossima riforma non sarà in grado di motivare il settore estrattivo, l'industria di trasformazione e la filiera dei prodotti ittici, da un lato, e i consumatori, dall'altro, a sostenere gli obiettivi della politica e ad assumersi la responsabilità della loro effettiva attuazione. Perché la riforma possa avere successo è essenziale che il settore ne comprenda la necessità, la sostenga e nutra un reale interesse per la sua buona riuscita. L'approccio prevalentemente verticistico fino ad ora attuato nell'ambito della PCP non ha incoraggiato il settore della pesca a comportarsi come un attore responsabile dell'utilizzo sostenibile di una risorsa

pubblica. Il ricorso a meccanismi di cogestione potrebbe contribuire a rimediare a tale situazione.

Un più forte coinvolgimento dell'industria comporta due aspetti strettamente collegati: diritti e responsabilità.

Al settore può essere conferita maggiore *responsabilità* grazie all'autogestione. Un primo passo in questa direzione potrebbe essere il ricorso a una gestione fondata sui risultati: anziché disciplinare le modalità di esercizio della pesca, le norme potrebbero stabilire i risultati da raggiungere, lasciando al settore la responsabilità delle decisioni applicative. Le pubbliche amministrazioni potrebbero fissare i limiti entro i quali l'industria alieutica deve operare, quali massimali di cattura o quantitativi massimi di catture accessorie di giovanili, attribuendo all'industria la facoltà di attuare le soluzioni più appropriate dal punto di vista economico e tecnico.

Una gestione fondata sui risultati sgraverebbe sia il settore che i responsabili di parte dell'onere derivante dalla gestione capillare di tutta una serie di aspetti tecnici. Di pari passo dovrebbe essere introdotta un'inversione dell'onere della prova: spetterebbe infatti all'industria dimostrare che opera in modo responsabile in cambio della possibilità di accedere alle risorse ittiche. Ciò contribuirebbe a una gestione più razionale, semplificando notevolmente la politica e privando gli operatori degli attuali incentivi a fornire informazioni false o incomplete. Nell'attuare una gestione basata sui risultati occorrerebbe inoltre tener conto del principio di proporzionalità e dell'impatto derivante per la competitività del settore.

Nel settore estrattivo europeo esistono già molti esempi di autogestione fondata su iniziative che partono dal basso. Alcune organizzazioni di produttori (OP) regolamentano lo sfruttamento dei contingenti da parte dei loro membri e applicano un sistema sanzionatorio privato a quanti superano la propria quota a scapito di altri. In risposta alla crescente pressione esercitata da trasformatori e dettaglianti per migliorare la tracciabilità, alcuni gruppi di pescherecci si sono assunti l'onere della prova, decidendo di documentare in modo esaustivo le catture praticate. Tali iniziative potrebbero essere generalizzate facendo delle OP organismi che consentano all'industria di farsi carico della documentazione delle catture e della gestione dei contingenti e dello sforzo.

Per poter dare maggiore responsabilità al settore occorre che la Comunità istituisca e metta in atto meccanismi di salvaguardia.

Vi sono casi in cui il comparto estrattivo ha accettato di assumersi una più grande responsabilità in materia di ridimensionamento della flotta e dei costi di gestione. Talvolta questo risultato è stato raggiunto conferendo *diritti* all'industria, che si è vista incentivata ad utilizzare in modo più efficiente i propri investimenti e ad eliminare la capacità eccedente (cfr. 4.1.).

Se la PCP conferisce più ampi diritti al settore estrattivo e sgrava l'industria degli oneri connessi alla microgestione, è opportuno sollevare la questione della condivisione dei costi legati alla gestione della pesca. Fino ad ora l'industria alieutica ha avuto libero accesso a una risorsa pubblica, mentre i costi di gestione sono stati in larga misura a carico dei contribuenti.

Diritti, doveri e responsabilità devono ovviamente andare di pari passo: l'accesso alle risorse ittiche va concesso solo a quanti si dimostrino effettivamente responsabili.

- Come conferire più responsabilità all'industria affinché disponga di maggiore flessibilità pur continuando a contribuire al conseguimento degli obiettivi della PCP?
- Come riorganizzare il settore estrattivo affinché possa assumersi la responsabilità dell'autogestione? Occorre trasformare le OP in organismi attraverso i quali l'industria possa farsi carico della propria gestione? Come garantire la rappresentatività delle OP?
- Quali meccanismi di salvaguardia e di controllo sono necessari per garantire una corretta autogestione del settore estrattivo, che permetta di attuare efficacemente i principi e gli obiettivi della PCP?
- Il settore estrattivo deve assumere una maggiore responsabilità finanziaria attraverso il pagamento dei diritti o la partecipazione ai costi di gestione (quali i costi connessi all'attività di controllo)? Tale principio va applicato unicamente alla pesca industriale?
- Se si conferisce maggiore responsabilità all'industria, in che modo è possibile applicare i principi di corretta gestione e proporzionalità e nel contempo contribuire alla competitività del settore?
- Esistono, in determinate attività di pesca, esempi di buone prassi che meriterebbero di essere promosse su più vasta scala? Occorre istituire incentivi per incoraggiare l'applicazione di buone prassi? Se sì, quali?

4.5. Sviluppare una cultura del rispetto

In una relazione pubblicata nel novembre 2007⁷ la Corte dei conti dell'UE ha descritto in modo esaustivo le carenze osservate in materia di controllo della pesca nell'Unione europea. I controlli sono generalmente insufficienti, le sanzioni non sono dissuasive e le ispezioni non sono abbastanza frequenti per promuovere il rispetto delle norme. Inoltre il sistema non prevede meccanismi di controllo atti a garantire, ad esempio, che gli Stati membri possano accedere al finanziamento comunitario soltanto se adempiono ai loro obblighi fondamentali in materia di sorveglianza e di conservazione. Oltre a un massiccio sovrasfruttamento della risorsa, questa situazione ha generato forti resistenze all'attuazione della politica e ha suscitato l'impressione che le norme non vengano applicate dappertutto in modo uniforme. I sistemi di raccolta dei dati utilizzati per quantificare le catture ai fini del monitoraggio dei contingenti a breve termine e delle valutazioni strutturali a medio termine non sono sufficientemente efficaci e devono essere resi più coerenti.

Condividendo l'analisi formulata dalla Corte dei conti, la Commissione ha ritenuto che fosse urgente, a prescindere da altre opzioni politiche che saranno adottate in

⁷

Relazione speciale n. 7/2007 sui sistemi di controllo, ispezione e sanzionamento relativi alle norme di conservazione delle risorse ittiche comunitarie corredata delle risposte della Commissione.

futuro, porre mano a una riforma immediata e radicale del sistema di controllo e di esecuzione. Nel novembre 2008 essa ha pertanto presentato una proposta ambiziosa in questo senso, che è attualmente all'esame degli Stati membri e del Parlamento europeo⁸.

- Come migliorare, a breve e medio termine, i sistemi di raccolta dei dati affinché possano fornire informazioni coerenti a quanti sono incaricati di garantire il rispetto delle norme?
- Quali meccanismi di attuazione sono più atti a garantire un elevato grado di conformità: meccanismi centralizzati (ad esempio, misure dirette della Commissione, controlli nazionali o transnazionali) o decentrati?
- Sareste favorevoli a subordinare l'accesso al finanziamento comunitario all'effettiva osservanza degli obblighi di controllo?
- Il fatto di aumentare il grado di autogestione del settore potrebbe contribuire a questo obiettivo? Una gestione a livello di zone geografiche può concorrere allo stesso scopo? Quali meccanismi potrebbero garantire un grado elevato di conformità?

5. MIGLIORARE ULTERIORMENTE LA GESTIONE DELLA PESCA NELL'UNIONE EUROPEA

5.1. Un regime distinto per proteggere le flotte costiere artigianali?

L'industria della pesca, in gran parte composta da piccole e medie imprese, svolge un ruolo importante per il tessuto sociale e l'identità culturale di numerose regioni costiere europee. Da essa dipende il reddito di molte comunità costiere, che in alcuni casi dispongono di scarse possibilità di diversificazione economica. È quindi essenziale assicurare un futuro a quanti praticano la pesca artigianale, costiera e ricreativa, tenendo pienamente conto della situazione specifica delle piccole e medie imprese.

Il fatto di ricondurre e mantenere la capacità delle flotte pescherecce a livelli compatibili con le possibilità di pesca comporterà inevitabilmente una riduzione generale dei posti di lavoro nel settore estrattivo. Cercare di proteggere da questa tendenza le comunità costiere più vulnerabili costituisce un obiettivo sociale legittimo, che tuttavia va perseguito senza rinunciare ad apportare i necessari adeguamenti alle marinerie di maggiori dimensioni.

Una possibile soluzione consiste nel disporre di due regimi di gestione differenziati: uno per le flotte industriali, incentrato sull'adeguamento della capacità e sull'efficienza economica, e un altro per le flotte artigianali delle comunità costiere, imperniato su obiettivi sociali. Il regime applicabile al segmento industriale potrebbe comprendere incentivi economici all'adeguamento della flotta, quali meccanismi di

⁸ Comunicazione della Commissione relativa alla proposta di regolamento del Consiglio recante istituzione di un regime di controllo comunitario per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca - COM(2008) 718.

assegnazione basati sul mercato, mentre per la gestione della pesca costiera artigianale si potrebbe far ricorso alla ripartizione diretta dei contingenti e dello sforzo o a regimi collettivi. Anche in materia di finanziamento pubblico si potrebbe prevedere un diverso trattamento per i due segmenti: a differenza della flotta industriale, considerata economicamente indipendente, il segmento artigianale potrebbe fruire di un aiuto pubblico per potersi adattare alle nuove condizioni generate dalla riforma della PCP; ciò consentirebbe di rafforzare la vitalità economica del comparto e ne preserverebbe l'apporto alla vita delle comunità costiere.

Benché numerose imbarcazioni operino su piccola scala e con un impatto ambientale limitato, anche la pesca artigianale può costituire una minaccia per gli habitat costieri vulnerabili e produrre ripercussioni cumulative significative atte ad incidere sullo stato degli stock. In alcuni casi la flotta artigianale e quella industriale sfruttano gli stessi stock ittici. Un regime differenziato va quindi concepito in modo da garantire la sostenibilità ecologica delle risorse da cui dipendono, in ultima analisi, tali comunità di pesca. Diversamente dai principi e dalle norme generali, applicabili in tutto il territorio dell'UE, è opportuno che le decisioni specifiche riguardanti le flotte artigianali siano adottate a un livello quanto più vicino possibile alle comunità costiere interessate.

- Come adeguare la capacità globale della flotta e rispondere nel contempo alle preoccupazioni sociali delle comunità costiere, tenendo conto della particolare situazione delle piccole e medie imprese del settore della pesca?
- Come potrebbe concretamente funzionare un regime differenziato?
- Come definire le attività di pesca artigianale in funzione del loro legame con le comunità costiere?
- In che misura l'UE deve fornire orientamenti e garantire parità di condizioni?

5.2. Valorizzare al massimo il nostro settore della pesca

In occasione del Vertice mondiale sullo sviluppo sostenibile del 2002 tutti gli Stati membri si sono impegnati a raggiungere, entro il 2015, l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile, previsto anche dall'accordo delle Nazioni Unite del 1995 sugli stock ittici. Tale impegno internazionale deve essere incorporato nella futura PCP quale principio di gestione degli stock.

La maggior parte delle attività di pesca comunitarie, ad eccezione di quelle esercitate nel Mediterraneo, è gestita mediante la fissazione di totali ammissibili di catture (TAC) di cui ad ogni Stato membro è assegnato un contingente nazionale. Malgrado l'apparente semplicità, questo sistema di gestione basato su contingenti di sbarco presenta diversi inconvenienti. Nelle attività di pesca multispecifiche dirette alla cattura di più specie esso comporta catture accessorie indesiderate quando, esaurito il contingente di una determinata specie, i pescatori continuano a sfruttare gli stock per i quali dispongono di ulteriori possibilità di pesca, col risultato di dover poi rigettare in mare il pesce che non sono più autorizzati a sbarcare. Oltre a costituire uno spreco di risorse preziose, la pratica dei rigetti ha reso impossibile la ricostituzione di diversi

stock, malgrado la riduzione dei contingenti. La futura PCP dovrà permettere di eliminare il ricorso a tale pratica.

Il problema potrebbe essere risolto mediante una gestione basata sullo sforzo di pesca (ad esempio limitando il numero di giorni che un peschereccio può trascorrere in mare), che però potrebbe non essere sufficiente per conseguire gli obiettivi della PCP.

- Come elaborare, nell'ambito della futura PCP, piani di gestione a lungo termine per tutte le attività di pesca europee? Nella futura PCP occorre passare da piani di gestione degli stock a piani di gestione delle attività di pesca?
- È opportuno prevedere una riforma della PCP in due fasi, con misure specifiche volte a conseguire l'MSY entro il 2015 e, successivamente a tale data, misure intese a mantenere tale rendimento come livello massimo di sfruttamento?
- Come attuare l'impegno a favore dell'MSY nelle attività di pesca multispecifiche, evitando nel contempo il ricorso alla pratica dei rigetti?
- Quale dovrebbe essere il principale sistema di gestione delle attività di pesca comunitarie e a quali di esse andrebbe applicato? Limiti di cattura? Gestione dello sforzo di pesca? Una combinazione di entrambi i sistemi? Esistono altre possibilità?
- Quali misure devono essere adottate per ridurre ulteriormente i rigetti nelle attività di pesca europee? Potrebbe essere utile, a questo riguardo, una gestione basata su contingenti trasferibili?

5.3. Stabilità relativa e accesso alla pesca costiera

Sancito sin dalla prima PCP nel 1983, il principio della stabilità relativa prevede che le quote di ciascun contingente comunitario assegnate ai vari Stati membri rimangano costanti nel tempo.

Se ha avuto il merito di istituire un meccanismo di ripartizione delle possibilità di pesca tra gli Stati membri, questo principio ha dato origine a pratiche estremamente complesse, quali lo scambio di contingenti tra Stati membri o il ricorso a bandiere estere da parte degli operatori. L'adozione di obiettivi di gestione dello sforzo ha complicato ulteriormente le cose. Dopo venticinque anni di politica e i mutamenti intervenuti nei modelli e nelle pratiche di pesca, esiste ora una netta discrepanza tra i contingenti assegnati agli Stati membri e le esigenze e gli utilizzi reali delle loro marinerie. In poche parole, possiamo affermare che la stabilità relativa non permette più di garantire che i diritti di pesca restino acquisiti alle comunità di pesca a cui sono stati conferiti.

Tale principio limita la possibilità di gestire in modo flessibile la PCP per almeno tre aspetti:

- riduce la flessibilità di cui dispone il settore della pesca per utilizzare in modo efficace le proprie risorse ed optare per attività, tecniche e modelli di pesca differenti;

- costituisce una delle ragioni principali che hanno spinto le amministrazioni nazionali a puntare quasi esclusivamente sull'aumento dei TAC, e quindi delle loro quote di cattura nazionali, trascurando aspetti più importanti a lungo termine. In molti casi ha generato una pressione inflazionistica sui TAC, perché uno Stato membro che desidera disporre di un contingente più elevato non ha altra scelta che chiedere un aumento del TAC comunitario globale;
- contribuisce alla pratica dei rigetti in quanto dà luogo a un numero elevato di contingenti nazionali che generano a loro volta ulteriori vincoli in materia di rigetti: una flotta nazionale che abbia esaurito il proprio contingente o che non disponga di un contingente per una determinata specie può essere costretta a rigettare le catture di tale specie, anche se un'altra flotta non ha esaurito il proprio contingente per la specie in questione.

Per tutte queste ragioni è importante valutare se sia opportuno mantenere il principio della stabilità relativa nella sua forma attuale. Una possibilità consiste nel sostituire il sistema attuale con un sistema più flessibile basato, ad esempio, sull'assegnazione di diritti di pesca. In alternativa, il principio della stabilità relativa potrebbe essere mantenuto ed abbinato a meccanismi di flessibilità che consentano di ovviare alle carenze attuali e di adeguare i contingenti nazionali alle reali necessità delle diverse marine.

Un'altra limitazione storica delle possibilità di pesca è costituita dal regime delle 12 miglia nautiche, in base al quale le zone costiere degli Stati membri sono riservate alle rispettive flotte nazionali (tranne nel caso di diritti di accesso specifici concessi ad altre flotte sulla base di modelli di pesca storici). Nel complesso questo sistema ha dato buoni risultati e potrebbe essere esteso ulteriormente, se fosse istituito un regime specifico per le flotte costiere artigianali.

- Come migliorare il ricorso alla stabilità relativa per contribuire più efficacemente al conseguimento degli obiettivi della PCP? Tale sistema va abolito? In caso contrario, deve essere reso più flessibile, e con quali modalità? Come realizzare tali alternative?
- L'accesso alle fasce delle 12 miglia nautiche va riservato ai pescherecci artigianali?

5.4. Commercio e mercati – dal peschereccio al consumatore

All'industria alieutica europea (sia il settore estrattivo che l'acquacoltura) va generalmente solo una piccola parte del prezzo del pesce pagato dal consumatore. Nel complesso i prezzi di prima vendita del pesce si sono mantenuti stabili, anche in periodi di eccezionali oscillazioni del costo del carburante, come nel 2008.

Tale fenomeno ha prodotto tre importanti conseguenze:

- (1) il persistere di prezzi bassi spinge i pescatori a produrre maggiori quantità;
- (2) l'impossibilità di trasferire ai consumatori l'aumento dei costi di produzione genera una situazione cronica di scarsa redditività e costituisce un ulteriore incentivo alla sovrappesca;

- (3) questo aumenta la dipendenza dei pescatori dagli aiuti pubblici, che diventano una componente integrante e permanente dei piani di attività dell'industria della pesca.

Diversi motivi sono all'origine di questa situazione.

In primo luogo, il settore europeo dei prodotti ittici è estremamente frammentato e non ha saputo organizzarsi per ottenere un ritorno più elevato dai prodotti che commercializza. Ciò è in contrasto con la forte concentrazione che caratterizza il settore della distribuzione, da cui transita oltre il 90% della produzione.

Secondariamente, i consumatori tendono a privilegiare i prodotti trasformati o congelati, a scapito di quelli freschi. Tali prodotti beneficiano di costi energetici e di trasporto contenuti, cosa che secondo alcuni dipende dal fatto che il loro prezzo non tiene conto del costo dell'impronta ecologica in termini di emissioni di carbonio. Inoltre, in caso di crisi esterne (ad esempio legate ai prezzi del petrolio), essi non subiscono gli stessi condizionamenti immediati cui devono far fronte i pescatori. In questo modo aumentano i costi relativi di altri ingredienti, della trasformazione e della commercializzazione, mentre diminuisce la quota relativa del pesce nel prezzo al consumatore finale.

Infine, il prezzo di alcuni prodotti della pesca è influenzato anche dall'elevatissima percentuale di prodotti importati sul mercato dell'UE. I regimi commerciali possono svolgere un ruolo importante a questo riguardo: oltre a garantire l'approvvigionamento del mercato ai prezzi migliori, essi devono infatti favorire uno sviluppo sostenibile. La Comunità deve cercare di instaurare condizioni di parità sul mercato dell'UE, promuovendo prodotti ittici provenienti da attività di pesca gestite in modo sostenibile.

Nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) esiste attualmente un meccanismo di intervento diretto che scatta quando i prezzi di una serie di specie ittiche scendono al di sotto di determinate soglie. Questo sistema non tiene conto delle variazioni dell'equilibrio tra domanda e offerta e comporta una gestione sempre più complessa. Il depauperamento delle risorse e la massiccia dipendenza del mercato UE dalle importazioni ne hanno progressivamente minato l'importanza⁹.

Un'OCM che, anziché sostenere i prezzi, aiutasse i produttori a organizzarsi in modo più efficiente potrebbe costituire un'alternativa interessante. Le organizzazioni dei produttori potrebbero assumere più ampie responsabilità nella gestione della pesca e svolgere un ruolo di maggiore rilievo nella commercializzazione dei loro prodotti. Il conseguente rafforzamento delle relazioni interprofessionali consentirebbe ai produttori di meglio anticipare la domanda in termini di tempi, quantità, qualità e presentazione e di fornire ai consumatori e quindi ai dettaglianti, attraverso un più efficace sistema di certificazione, etichettatura e tracciabilità, le garanzie che essi chiedono riguardo all'origine dei prodotti della pesca. "Pescare per vendere" e puntare sulla qualità: questa strategia consentirebbe probabilmente ai produttori di ricavare maggiori profitti dalle loro catture.

⁹ L'attuale assetto dell'OCM sarà sottoposto a revisione nel 2009 e a questo riguardo è in corso una consultazione pubblica.

- Come utilizzare i meccanismi di mercato per incoraggiare lo sviluppo di attività di pesca consone alle esigenze del mercato e gestite in modo sostenibile?
- Come favorire l'attuazione di iniziative in materia di certificazione e di etichettatura nell'ambito della futura PCP?
- Qual è il modo migliore per assicurare la tracciabilità e la trasparenza nella catena di produzione?
- In che modo l'UE può promuovere prodotti ittici provenienti da attività di pesca gestite in modo sostenibile e garantire condizioni di parità a tutti gli operatori?
- Come fare in modo che le OP siano in grado di adeguare la produzione alle esigenze del mercato? Quali nuovi strumenti politici basati sul mercato possono essere attuati attraverso le OP? In che modo i pescatori possono rafforzare la loro posizione rispetto ai settori della trasformazione e della distribuzione?
- Qual è il ruolo della politica commerciale nel bilanciare gli interessi di produttori e consumatori e le relazioni dell'UE con i paesi esportatori?

5.5. Integrare la politica comune della pesca nel contesto più ampio della politica marittima

Il settore della pesca interagisce strettamente con altri settori marittimi. La politica marittima integrata (PMI)¹⁰ si occupa delle interazioni tra l'insieme delle politiche dell'UE e gli affari marittimi. La futura PCP deve segnare un ulteriore passo avanti in questa direzione applicando un approccio integrato:

- un approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino, esteso a tutti i settori, è attuato attraverso la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino, che costituisce il pilastro ambientale della PMI e impone agli Stati membri l'obbligo di raggiungere un buono stato ecologico entro il 2020. La futura PCP deve fornire strumenti atti a sostenere l'attuazione di tale approccio ecosistemico¹¹. Questo è anche nell'interesse dell'industria della pesca, in quanto tale strategia consentirà di affrontare in modo proporzionato e coerente l'impatto prodotto sulle risorse ittiche da altri settori;
- il cambiamento climatico produrrà gravi ripercussioni sull'ambiente marino. Gli ecosistemi marini e la biodiversità, già messi a dura prova dall'inquinamento e dalla pesca indiscriminata, subiranno inoltre gli effetti dell'innalzamento delle temperature e dell'acidificazione, con conseguenti mutamenti a livello della riproduzione e dell'abbondanza delle specie, della distribuzione degli organismi marini e della composizione delle comunità di plancton. La nuova politica comune della pesca deve contribuire ad agevolare l'adattamento al cambiamento climatico per quanto riguarda gli impatti sull'ambiente marino. L'ulteriore pressione che tale cambiamento esercita sugli ecosistemi marini rende ancora più

¹⁰ Una politica marittima integrata per l'Unione europea - COM(2007) 575.

¹¹ Il ruolo della PCP nell'attuazione di un approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino. Comunicazione della Commissione - COM(2008) 187.

urgente ricondurre lo sforzo di pesca a livelli sostenibili. Alla pesca indiscriminata, che ha reso gli ecosistemi marini più vulnerabili al cambiamento climatico e quindi meno capaci di adattarsi, deve subentrare una pesca sostenibile;

- la pianificazione dello spazio marino, per il quale la pesca e l’acquacoltura competono sempre più con altri settori marittimi, costituisce un elemento importante della PMI con cui va integrata la futura PCP;
- la grande attenzione accordata dalla PMI allo sviluppo sostenibile delle regioni costiere, ad esempio attraverso un turismo sostenibile, potrebbe notevolmente contribuire a mitigare gli effetti socio-economici derivanti da una riduzione della capacità nel settore estrattivo. Lo sviluppo delle comunità costiere non può essere realizzato unicamente dalla PCP, ma costituisce un obiettivo comune da conseguire nel contesto della PMI e della politica di coesione dell’UE;
- esiste una forte sinergia tra i vari settori marittimi, tra cui quello della pesca, in termini di sorveglianza, dati, conoscenze e ricerca.

Nel definire la futura PCP e la funzione che essa dovrà svolgere per costruire il futuro del settore della pesca e dell’acquacoltura occorre tener conto di sfide cruciali quali il cambiamento climatico, le politiche in materia di emissioni e l’efficienza energetica. Occorre garantire che agli obiettivi globali della PMI siano assegnate risorse adeguate attraverso il FEP o altri strumenti finanziari.

- In quali ambiti esiste una stretta interazione tra l’industria alieutica e altri settori? Per quali aspetti è particolarmente necessaria l’integrazione nell’ambito della PMI?
- In che modo la futura PCP può contribuire a garantire al settore alieutico (flotte pescherecce e acquacoltura) l’accesso allo spazio marino all’interno di un quadro integrato di pianificazione dello spazio?
- In che modo la futura PCP può garantire una coerenza ottimale con la direttiva quadro sulla strategia per l’ambiente marino e la sua applicazione?
- In che modo la futura PCP può favorire l’adattamento al cambiamento climatico e garantire che la pesca non pregiudichi la resilienza degli ecosistemi marini?

5.6. Una politica basata sulla conoscenza

Le conoscenze e i dati scientifici sono di cruciale importanza per la PCP: le decisioni politiche, infatti, devono essere fondate su conoscenze solide e affidabili per quanto riguarda il livello di sfruttamento che gli stock sono in grado di sostenere, gli effetti della pesca sugli ecosistemi marini e l’impatto prodotto da cambiamenti quali quello climatico. Le risorse umane e istituzionali in grado di fornire la necessaria consulenza sono sempre più limitate, mentre le questioni da affrontare sono sempre più complesse e numerose.

I futuri programmi di ricerca a lungo termine incentrati sulla PCP dovranno far fronte a nuove sfide, quali la necessità di promuovere sinergie a livello europeo, nazionale e regionale, integrare la politica della pesca ad altre problematiche marittime (in

particolare l'approccio ecosistemico e il cambiamento climatico) e promuovere l'ulteriore sviluppo di strumenti politici e della *governance*. La recente comunicazione della Commissione relativa a una strategia europea per la ricerca marina e marittima¹² costituisce un primo passo per realizzare tale integrazione.

Migliorare la comunicazione tra scienziati, responsabili politici e gruppi di interesse, in particolare il CCPA e i CCR, e ottenere il loro pieno impegno deve rimanere un obiettivo prioritario.

- Come creare i presupposti per una ricerca scientifica di punta sul futuro della pesca, anche nelle regioni in cui è attualmente assente? Come assicurare un coordinamento ottimale dei programmi di ricerca all'interno dell'UE? Come garantire che siano messe a disposizione le risorse necessarie e che vengano formati giovani ricercatori in questo settore?
- Come mantenere e utilizzare al meglio le risorse disponibili per ottenere pareri pertinenti al momento opportuno?
- Qual è il modo migliore per favorire la partecipazione dei gruppi di interesse ai progetti di ricerca e per integrarne le conoscenze nei pareri scientifici?

5.7. Politica strutturale e sostegno finanziario pubblico

Il settore della pesca beneficia di ingenti finanziamenti pubblici erogati da specifici fondi comunitari o concessi dagli Stati membri attraverso una serie di misure di aiuto e di sostegno, comprese esenzioni fiscali. Tale sostegno è spesso in contrasto con gli obiettivi della PCP, in particolare con la necessità di ridurre l'eccesso di capacità, e in alcuni casi ha finito per aggravare i problemi strutturali anziché contribuire a risolverli.

La riforma della PCP del 2002 ha segnato un importante passo avanti nella giusta direzione, abolendo parte degli aiuti finanziari che contribuivano in modo diretto all'eccesso di capacità e di investimenti. Tuttavia le sinergie non sono ancora sufficienti e le modalità di utilizzo dei fondi da parte degli Stati membri sono subordinate a ben poche condizioni. Inoltre il sistema attuale non è concepito per far fronte a nuove sfide o a cambiamenti repentini. Esso deve potersi adeguare, ad esempio, allo sviluppo della PMI, all'attuazione della direttiva sulla strategia per l'ambiente marino e all'adattamento delle zone costiere al cambiamento climatico. L'attuale ripartizione dei fondi del FEP è basata su criteri di convergenza regionale e non sulla composizione della flotta europea e sulle sue carenze strutturali.

Questo dimostra la necessità di instaurare un legame molto più stretto tra il finanziamento pubblico (in particolare il Fondo europeo per la pesca) e gli obiettivi politici e le nuove sfide cui devono far fronte le attività legate al mare. La prossima riforma dovrà affrontare il problema delle carenze strutturali dell'industria, predisponendo nel contempo misure volte a contrastare eventuali effetti collaterali indesiderati del nuovo sistema. Dovrà promuovere e agevolare la ristrutturazione e l'ammodernamento del settore alieutico europeo, contribuire a migliorarne la vitalità

¹² Una strategia europea per la ricerca marina e marittima - COM(2008) 534.

economica a lungo termine ed evitare che si mantenga in modo artificiale un eccesso di capacità.

- Quali devono essere le principali priorità del futuro sostegno finanziario pubblico e perché? Quali sono i cambiamenti che il settore non è in grado di operare in modo autonomo e che richiedono quindi un sostegno finanziario pubblico?
- Come riorientare il sostegno finanziario dell'UE per promuovere l'innovazione e l'adeguamento alle nuove politiche e circostanze? Esistono nuovi settori di intervento che richiedono un sostegno finanziario? Occorre destinare risorse finanziarie pubbliche ad obiettivi specifici quali l'eliminazione dei rigetti nel settore della pesca?
- Come garantire la sinergia e la coerenza tra eventuali fondi istituiti nell'ambito della PCP ed altri strumenti comunitari e nazionali?
- Come instaurare una sinergia tra i pilastri della futura PCP? Il sostegno finanziario pubblico deve essere subordinato al raggiungimento degli obiettivi strategici da parte degli Stati membri?
- Come rendere i fondi finanziari dell'UE sufficientemente flessibili per consentire un intervento tempestivo in caso di crisi?
- Il sostegno finanziario pubblico deve essere concesso allo stesso modo a tutti i settori (pesca industriale e pesca artigianale)? Il Fondo europeo per la pesca deve continuare ad operare una distinzione tra le regioni comprese nell'obiettivo di convergenza e le altre regioni?
- Bisogna continuare a fornire gratuitamente un sostegno indiretto, ad esempio mediante servizi correlati alla gestione della pesca (accesso, ricerca, controllo), a tutti i settori della filiera?
- Occorre eliminare progressivamente le sovvenzioni permanenti a favore della pesca, mantenendo temporaneamente soltanto quelle destinate a mitigare l'impatto sociale della ristrutturazione del settore?

5.8. La dimensione esterna

In base al trattato, la competenza esclusiva dell'Unione in materia di conservazione delle risorse acquatiche si applica anche alla gestione delle attività di pesca esercitate dalle flotte dell'UE al di fuori delle acque comunitarie.

L'obiettivo principale delle attività che rientrano nella dimensione esterna della politica comune della pesca è quello di diffondere su scala internazionale i principi di una pesca sostenibile e responsabile. Tale obiettivo deve essere pienamente integrato a quelli previsti dalla PMI in materia di buona *governance* dei mari e sviluppo sostenibile delle regioni costiere. Altre finalità fino ad ora attribuite alla dimensione esterna della PCP, come il mantenimento della presenza di una flotta comunitaria a livello internazionale e la garanzia che tale flotta assicuri l'approvvigionamento del mercato dell'UE, possono attualmente risultare meno pertinenti.

L'idea che la presenza di navi comunitarie nelle acque di tutto il mondo rafforzi la legittimità e l'influenza dell'UE nell'ambito delle organizzazioni regionali di gestione della pesca non sembra più così ovvia ai nostri giorni: anche in assenza di interessi di pesca, infatti, molti partner internazionali hanno dimostrato di essere in grado di incidere sulla *governance* della pesca a livello mondiale e di esprimere una presenza attiva nelle sedi internazionali. Inoltre l'importanza del mercato dell'UE nel commercio mondiale dei prodotti della pesca è di per sé sufficiente a giustificare un intervento comunitario nell'ambito di istanze regionali e di altri consessi multilaterali. Non va dimenticato che la logica di una flotta comunitaria esterna che garantisca l'approvvigionamento del mercato UE è stata scardinata dalla nostra forte e crescente dipendenza dalle importazioni.

La PCP deve risultare coerente con le altre politiche comunitarie in tutte le sue dimensioni. Nel caso della componente esterna, particolare importanza rivestono le politiche dell'UE in materia di sviluppo e protezione ambientale.

È quindi essenziale riesaminare e ridefinire gli obiettivi della dimensione esterna della PCP, affinché possano rispondere alle esigenze del XXI secolo.

La futura PCP deve continuare a promuovere una pesca sostenibile nell'ambito di istanze internazionali quali l'Assemblea generale delle Nazioni Unite e la FAO, nel contesto delle responsabilità globali dell'UE e della sua azione a favore di una migliore *governance* dei mari a livello mondiale. Dobbiamo proseguire il nostro impegno in settori quali il diritto del mare e la protezione degli ecosistemi marini vulnerabili da pratiche di pesca distruttive e contribuire ai negoziati per l'elaborazione di un accordo internazionale sulle risorse genetiche marine al di fuori delle giurisdizioni nazionali.

Le organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) sono state fino ad ora considerate gli strumenti più appropriati di *governance* della pesca, in particolare per gli stock ittici transzonali e gli stock altamente migratori presenti nelle zone economiche esclusive (ZEE) e nelle acque d'altura. Tali organismi, tuttavia, non hanno fornito risultati omogenei e non sempre sono stati in grado di adottare misure rigorose di conservazione e di gestione, garantire il rispetto di tali misure e predisporre gli strumenti di controllo corrispondenti. Occorre rafforzare il loro impegno in questo senso e migliorarne le prestazioni globali. La cooperazione con i partner internazionali rappresenta un presupposto indispensabile per conseguire tale obiettivo.

La riforma della PCP del 2002 ha segnato il passaggio da accordi di pesca tradizionali, per lo più basati sul principio "paga, pesca e va", all'approccio più ampio e cooperativo degli attuali accordi di partenariato nel settore della pesca (APP). Oltre a garantire l'accesso delle navi dell'UE, gli attuali APP mirano a rafforzare la capacità dei paesi partner di garantire una pesca sostenibile nelle loro acque.

La maggior parte della contropartita finanziaria legata a questi accordi contribuisce a migliorare la politica della pesca dei paesi partner, segnatamente in materia di ricerca scientifica e di controllo e monitoraggio delle attività di pesca esercitate nelle loro acque. Tuttavia, oltre a richiedere "un'ingente manutenzione", tali accordi si sono spesso rivelati di difficile attuazione a causa dell'instabilità politica di alcuni paesi o

della loro lentezza o, talvolta, assoluta incapacità di integrare l'assistenza fornita per la politica della pesca. D'altro canto, alcuni comparti dell'industria alieutica dell'UE, con particolare riguardo a quello tonniere, manifestano un forte interesse ad estendere la rete di accordi, per poter meglio seguire gli spostamenti delle specie migratorie di cui praticano la cattura nelle ZEE limitrofe. Inoltre i pescatori comunitari sono interessati a sviluppare le loro attività in ZEE in cui gli accordi dell'UE garantiscono un elevato livello di certezza giuridica e di trasparenza.

Il merito principale degli APP consiste nel contributo che essi offrono al miglioramento della *governance* della pesca nelle acque dei paesi in via di sviluppo. Tuttavia occorre rafforzare le capacità di analisi e di ricerca scientifica per poter valutare più efficacemente lo stato di conservazione degli stock e fissare livelli di cattura sostenibili.

Il sostegno all'industria alieutica, segnatamente nell'ambito degli APP, ha contribuito allo sviluppo del settore, ma non abbastanza da incidere in misura significativa sulla lotta contro la povertà e sul conseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio. È opportuno che le politiche esterne in materia di pesca tengano in maggiore considerazione le strategie dei paesi terzi nel campo della sicurezza alimentare.

Occorre riconsiderare l'attuale architettura dei nostri APP per esplorare forme di cooperazione alternative con i paesi terzi, più consone alle esigenze sia del nostro settore alieutico che dei nostri partner. In un periodo in cui si punta sull'integrazione regionale quale strumento di sviluppo, potrebbe essere utile istituire anche in questo campo sistemi di cooperazione su base regionale.

- L'obiettivo primario della PCP è la promozione di una pesca sostenibile e responsabile. Vi sono ragioni per improntare ad obiettivi diversi la dimensione esterna della PCP?
- In che modo l'UE potrebbe rafforzare il proprio ruolo sulla scena internazionale per promuovere una migliore *governance* dei mari e in particolare della pesca?
- In che modo l'UE può collaborare con i propri partner per rafforzare l'efficacia delle ORGP?
- Contrariamente all'attuale principio del libero accesso alle acque internazionali, il diritto di pescare nelle acque d'altura regolamentate dalle ORGP dovrebbe essere subordinato al pagamento di un corrispettivo?
- In che modo possono essere perseguiti, nell'ambito dei futuri accordi internazionali in materia di pesca, obiettivi quali la promozione degli investimenti (creazione di joint-venture, trasferimento di know-how e tecnologie, gestione degli investimenti e della capacità nell'industria alieutica, ecc.), la creazione di posti di lavoro (sulle navi, nei porti, nell'industria di trasformazione) o la promozione di una buona *governance* marittima?
- Gli APP costituiscono lo strumento più appropriato per conseguire la sostenibilità al di fuori delle acque dell'UE o vanno sostituiti con altre forme di cooperazione? Vale la pena considerare una prospettiva regionale che sostituisca o vada ad

integrare una prospettiva bilaterale semplificata?

- Come rendere più trasparente ed efficace la ricerca scientifica per la valutazione della sostenibilità degli stock ittici e il controllo dell'attività di pesca?
- Come ottenere dai paesi in via di sviluppo una migliore cooperazione e un maggiore rispetto delle nuove normative?
- I costi connessi alle attività di pesca esercitate nelle acque dei paesi terzi devono essere sostenuti dagli operatori o cofinanziati dal bilancio comunitario?
- Come possiamo contribuire a rafforzare le capacità di gestione della pesca dei paesi in via di sviluppo, ad esempio attraverso un'assistenza mirata?
- L'integrazione delle flotte pescherecce e degli interessi europei nei paesi terzi costituisce un obiettivo della dimensione esterna della PCP da perseguire attivamente al fine precipuo di sostenere lo sviluppo dei paesi partner interessati?
- Come possiamo rafforzare le sinergie tra le varie forme di sostegno e i vari partner del settore alieutico, da un lato, e le strategie di sviluppo degli Stati costieri, dall'altro?
- È opportuno includere l'acquacoltura nei futuri accordi di partenariato?
- Come aumentare il potenziale delle attività di pesca artigianale nei paesi terzi in termini di sostenibilità e di benefici ecologici e sociali?

5.9. Acquacoltura

In tutto il mondo l'acquacoltura contribuisce in misura crescente alla produzione di alimenti acquatici. La produzione acquicola dell'UE, che pure costituisce un'attività economica importante in numerose regioni costiere e continentali, si è stabilizzata negli ultimi anni. I problemi specifici di questo settore, a medio e breve termine, formano oggetto di una comunicazione distinta della Commissione¹³. Tuttavia è importante discutere il ruolo dell'acquacoltura nell'ambito di una PCP riformata.

- Quale dovrebbe essere il ruolo dell'acquacoltura nella futura PCP? Dovrebbe essere integrata quale pilastro fondamentale della PCP, con obiettivi e strumenti specifici, o il suo sviluppo dovrebbe essere gestito dagli Stati membri su base nazionale? Quali strumenti sono necessari per integrare l'acquacoltura nella PCP?

6. LE PROSSIME TAPPE

Il lavoro per la riforma non impedirà di proseguire gli sforzi intesi a rafforzare l'efficacia della PCP nell'ambito del quadro attuale. Molto può essere fatto, e si farà,

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio: Costruire un futuro sostenibile per l'acquacoltura - Un nuovo impulso alla strategia per lo sviluppo sostenibile dell'acquacoltura europea - COM(2009) 162.

in attesa dell'entrata in vigore della riforma. In particolare saranno perseguiti i seguenti obiettivi:

- riforma della strategia di controllo al fine di garantire l'effettiva attuazione delle decisioni e parità di condizioni in tutti gli Stati membri;
- proseguimento della lotta contro la pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata, per contrastare l'esercizio di tali attività nelle acque europee e impedire l'importazione di eventuali prodotti da esse derivanti;
- nuove iniziative volte ad abolire la pratica dei rigetti e a proteggere habitat e specie vulnerabili;
- maggiore integrazione della PCP nella PMI, compreso il sostegno all'attuazione della strategia per l'ambiente marino ai fini della tutela ambientale degli ecosistemi marini;
- una nuova strategia per l'acquacoltura che consenta di rimuovere gli ostacoli attuali allo sviluppo del settore;
- elaborazione e attuazione di ulteriori piani di gestione a lungo termine intesi a ridurre la pressione di pesca sulle risorse sottoposte ad eccessivo sfruttamento e a ricondurre gli stock a livelli di MSY;
- una maggiore trasparenza per i consumatori e una migliore tracciabilità della produzione lungo tutta la catena di commercializzazione.

Tali iniziative intese a risolvere una serie di problemi urgenti a breve e medio termine saranno sviluppate, nella misura del possibile, in conformità degli orientamenti che scaturiranno dalla contemporanea e più ampia riflessione sulla riforma della politica comune della pesca.

Insieme ai contributi delle organizzazioni del settore, della comunità scientifica, dei governi degli Stati membri, della società civile e dei paesi terzi, il presente Libro verde costituirà la base di un dibattito pubblico sulla futura PCP. La Commissione auspica che ad esso partecipi il maggior numero possibile di responsabili e di cittadini, da quanti operano in modo diretto nel settore della pesca e in altri settori politici, ai cittadini europei in generale in quanto consumatori e contribuenti. Anche i rappresentanti e i gruppi di interesse dei paesi in via di sviluppo sono invitati a fornire il loro contributo.

In funzione dell'esito della revisione del bilancio e senza pregiudicare il futuro dibattito sul prossimo quadro finanziario, la Commissione produrrà una sintesi di tutti i contributi nel primo semestre del 2010 e formulerà le proprie conclusioni sull'orientamento da dare alla riforma della PCP. Sarà quindi realizzata una valutazione dell'impatto e, sentiti nuovamente i gruppi di interesse, la Commissione elaborerà una proposta relativa a un nuovo regolamento di base, che sarà presentata al Consiglio e al Parlamento europeo insieme a tutte le altre proposte di atti di base nel contesto del nuovo quadro finanziario per il periodo successivo al 2013.

7. DITE LA VOSTRA

Scopo del presente Libro verde è stimolare e incoraggiare il dibattito pubblico e raccogliere pareri sulla futura PCP. La Commissione invita tutte le parti interessate¹⁴ ad esprimersi sulle problematiche esposte nel presente Libro verde e su eventuali altri aspetti, inviando le proprie osservazioni entro il 31 dicembre 2009 al seguente indirizzo:

Commissione europea – Direzione generale degli affari marittimi e della pesca

“Riforma della PCP”

B-1049 Bruxelles

Belgio

o per posta elettronica al seguente indirizzo: mare-cfp-consultation@ec.europa.eu

I contributi saranno pubblicati su internet. Per maggiori informazioni sul trattamento dei dati personali e dei contributi, si prega di leggere l’informativa sulla privacy allegata alla presente consultazione.

La documentazione ed ulteriori informazioni sulla consultazione sono disponibili sul web al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/fisheries/reform>

8. ACRONIMI

PCP Politica comune della pesca

CCPA Comitato consultivo per la pesca e l’acquacoltura

OCM Organizzazione comune di mercato

FEP Fondo europeo per la pesca

ZEE Zona economica esclusiva

APP Accordi di partenariato nel settore della pesca

CIEM..... Consiglio internazionale per l’esplorazione del mare

PMI Politica marittima integrata

MSY Rendimento massimo sostenibile

OP Organizzazioni di produttori

¹⁴ Le organizzazioni professionali sono invitate a iscriversi nel Registro dei rappresentanti di interessi della Commissione europea (<http://ec.europa.eu/transparency/regrin>). Il registro è stato istituito nell’ambito dell’iniziativa europea per la trasparenza al fine di fornire alla Commissione e al grande pubblico informazioni sugli obiettivi, il finanziamento e le strutture dei rappresentanti di interessi.

CCR Consiglio consultivo regionale
ORGP Organizzazioni regionali di gestione della pesca
TAC Totale ammissibile di catture