

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0060/2008

4.3.2008

RELAZIONE

sugli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca
(2007/2111(INI))

Commissione per la pesca

Relatrice: Elspeth Attwooll

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	8
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	13

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sugli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca (2007/2111(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il regolamento del Consiglio (CE) n. 2371/2002, del 20 dicembre 2002, relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della politica comune della pesca¹,
 - vista la comunicazione della Commissione sulla riforma della politica comune della pesca (Calendario) (COM(2002)0181),
 - vista la comunicazione della Commissione sugli strumenti di gestione basati sui diritti di pesca (COM(2007)0073),
 - visto l'articolo 45 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per la pesca (A6-0060/2008),
- A. considerando che nel suo Libro verde sulla riforma della politica comune della pesca (PCP) la Commissione ha espresso il parere secondo cui meccanismi alternativi di gestione possono svolgere un importante ruolo complementare nella gestione comunitaria della pesca,
- B. considerando che la Commissione ha avviato un dibattito sugli strumenti di gestione della pesca basati sui diritti di pesca ("Rights-based management" - RBM),
- C. considerando che numerosi soggetti interessati hanno già fornito contributi al dibattito,
- D. considerando che sono già stati effettuati numerosi studi sui soprammenzionati strumenti di gestione, ma che nessuno di essi ha coperto tutti gli Stati membri costieri dell'Unione europea,
- E. considerando tuttavia che un certo numero di studi ha esaminato il funzionamento e gli effetti di sistemi applicati sia all'interno che all'esterno dell'Unione europea che permettono il trasferimento di diritti di pesca per un valore economico,
- F. considerando che la Commissione ha indetto un bando di gara per la realizzazione di uno studio,
- G. considerando che la Commissione ha dichiarato di non avere per il momento l'intenzione di modificare i sistemi di gestione esistenti, ma che ha altresì espresso l'intenzione di introdurre cambiamenti a livello del funzionamento della PCP e che è quindi alla ricerca di alternative valide,

¹ GU L 358 del 31.12.2002, pag. 59. Regolamento quale modificato da ultimo dal regolamento del Consiglio (CE) n. 865/2007 (GU L 192 del 24.7.2007, pag. 1).

- H. considerando che gli attuali sistemi di gestione della pesca nell'Unione europea, ovvero il sistema delle TAC e quello delle quote, non risolvono i problemi del settore e che è necessario e fondamentale organizzare un ampio dibattito su tale questione, valutando gli aspetti positivi e quelli negativi della loro eventuale adozione,
- I. considerando che è quindi importante valutare in che modo il funzionamento della PCP potrebbe essere migliorato, in particolare mediante la politica di gestione della pesca, le cui lacune attuali sono evidenti,
- J. considerando che gli eventuali cambiamenti non potranno tradursi in miglioramenti se non garantiranno uno sfruttamento delle risorse tale da consentire condizioni economiche, ambientali e sociali sostenibili,
1. si compiace che la Commissione abbia avviato un dibattito sugli strumenti di gestione della pesca basati sui diritti di pesca, quale fase preliminare alla necessaria modifica della politica di gestione attuale;
 2. reputa che le risorse biologiche marine siano un bene pubblico comune;
 3. ritiene che i diritti in questione non dovrebbero essere intesi come diritti di proprietà, ma come una sorta di usufrutto o di diritto di sfruttamento delle risorse e dovrebbero essere oggetto, di conseguenza, di limitazioni adeguate;
 4. riconosce tuttavia che esistono sistemi di RBM identificabili separatamente, fondati su concezioni diverse per quanto attiene:
 - a) al titolare del diritto, alle condizioni di trasferibilità di quest'ultimo e alla scambiabilità per un valore economico;
 - b) alla portata del diritto, vale a dire se è definito in base al luogo in cui deve essere esercitato, alla quantità che può essere pescata o allo sforzo che può essere consentito;
 5. si compiace del fatto che la Commissione abbia indetto un bando di gara per la realizzazione di uno studio approfondito sui vari sistemi di gestione;
 6. ritiene che il periodo riservato al dibattito che è stato stabilito sia troppo breve e ne sollecita la proroga affinché siano adeguatamente esplorate e studiate le varie possibilità a disposizione, nonché le loro conseguenze;
 7. riconosce tuttavia, anche prima di disporre di un siffatto studio, che esiste chiaramente un'ampia gamma di sistemi di questo tipo e che la maggior parte di essi, per non dire tutti, applica una qualche forma di RBM, intendendo tale concetto nel senso più ampio; riconosce altresì che le esperienze di gestione mediante diritti di pesca, negli Stati membri che l'hanno applicata, hanno avuto conseguenze molto positive sotto vari aspetti, ad esempio per quanto riguarda la riduzione di capacità;
 8. ritiene che sia altrettanto evidente che, a livello comunitario e almeno in alcuni Stati membri, le forme di RBM applicate sono ibride, per quanto riguarda sia l'assegnazione e la trasferibilità/scambiabilità dei diritti che il modo in cui se ne definisce la portata;

9. constata il grado di complessità della questione e le difficoltà che ne risultano volendo passare ad un sistema unico, che sia attraverso l'armonizzazione delle prassi degli Stati membri o la gestione a livello comunitario;
10. è tuttavia del parere che tali difficoltà non siano insormontabili, come dimostra il fatto che la gestione basata sui diritti di pesca è stata introdotta in molti dei paesi e delle regioni che hanno forti interessi nel settore della pesca, e ritiene che, dal momento che il sistema potrebbe dimostrarsi molto positivo per la gestione di talune flotte comunitarie, sarebbe opportuno prendere in considerazione almeno la possibilità di introdurlo nella PCP;
11. ritiene che sia necessario verificare le ripercussioni che determinati cambiamenti – segnatamente l'introduzione di quote individuali trasferibili a livello comunitario o altri tipi di accesso fondati su diritti – potrebbero avere in relazione:
 - alla stabilità relativa e al ruolo che essa svolge nel mantenere la sostenibilità delle comunità che dipendono dalla pesca,
 - al grado di concentrazione della proprietà di tali diritti e alle conseguenze socioeconomiche che ne derivano,
 - ai vantaggi di cui le grandi società potrebbero beneficiare, a scapito dei piccoli operatori o della pesca locale,
 - al timore di costi aggiuntivi connessi, suscettibili di frenare gli investimenti nelle navi, negli attrezzi di pesca, nella sicurezza e nelle condizioni di lavoro,
 - alla possibilità che le quote non siano detenute direttamente da coloro che esercitano attivamente la pesca;
 - ai problemi inerenti all'assegnazione iniziale e al conferimento di un vantaggio non previsto a coloro che sono i destinatari dell'assegnazione;
 - al rischio di un'eccessiva concentrazione dei diritti;
12. reputa che sia necessario prendere in considerazione tali preoccupazioni prima di intraprendere il passaggio ad un sistema unico, ad esempio la possibilità di fissare, come dimostrano i precedenti già registrati, un limite all'accumulazione di diritti di pesca;
13. ritiene necessario porre l'accento anche sugli aspetti positivi della gestione basata sui diritti di pesca, sui cui esiste un accordo piuttosto ampio, inclusi i seguenti:
 - una maggiore razionalizzazione della gestione, che renda direttamente responsabili della gestione e del rispetto delle norme generali coloro che detengono i diritti, cosa che generalmente si traduce in un settore con una maggiore capacità imprenditoriale e una minore dipendenza dalle consulenze, dalla mediazione e dal finanziamento pubblico,
 - un monitoraggio più semplice nelle flotte cui si applica il sistema, dal momento che le imbarcazioni hanno diritti perfettamente identificati,

- la riduzione dei rigetti, data dalla possibilità di acquistare diritti di pesca per le specie con quote poco elevate,
 - le flotte tendono a rendere redditizia la propria attività, il che generalmente comporta una riduzione della capacità tramite l'eliminazione delle unità più vecchie e meno efficienti,
 - il modo più semplice di applicare il sistema sarebbe quello di assegnare le quote conformemente alla stabilità relativa di ciascuno Stato membro, affinché nemmeno tale condizione sia colpita;
14. si chiede se un sistema di RBM unico potrebbe essere adatto in ogni caso a tipi diversi di pesca;
 15. richiama l'attenzione, in tale contesto, sulle necessità diverse che hanno la pesca monospecifica e la pesca multispecifica, nonché sulla situazione speciale delle flotte artigianali;
 16. ritiene, in relazione a queste ultime, che per esse dovrebbero essere previste disposizioni distinte, utilizzando criteri legati alla distanza geografica dalla costa o riservando loro una parte delle quote;
 17. si compiace quindi del fatto che la Commissione non abbia per il momento alcuna intenzione di intervenire nei sistemi di gestione attuali;
 18. ritiene però che bisognerebbe cionondimeno continuare a studiare i vantaggi e gli svantaggi dei diversi sistemi di RBM;
 19. reputa necessario evitare distorsioni economiche nel settore della pesca suscettibili di portare pregiudizio ai piccoli armatori, in particolare a quelli che rappresentano la pesca artigianale;
 20. riconosce che detti sistemi possono promuovere l'efficienza economica, sempre che siano concepiti in modo adeguato; ricorda che tale efficienza è l'obiettivo di qualsiasi politica economica e che un'industria della pesca redditizia e sempre meno dipendente dai fondi pubblici è in linea con gli interessi della PCP;
 21. reputa che, essendo la pesca una politica comune, è necessario adottare a livello comunitario meccanismi di gestione dei diritti di pesca che consentano una migliore gestione delle risorse ittiche;
 22. ritiene che l'efficienza economica abbia un valore solo nella misura in cui promuove gli obiettivi della PCP;
 23. invita di conseguenza la Commissione a garantire che gli studi sull'RBM cui darà avvio siano volti a:
 - I. fornire un quadro completo e un'analisi esaustiva dei sistemi di gestione attualmente in vigore negli Stati membri;

- II. esaminare le concezioni di base relative ai sistemi RBM in termini di:
 - a) soggetti ai quali i diritti possono essere assegnati, soggetti ai quali possono essere trasferiti e scambiabilità dei diritti, congiuntamente a qualsiasi tipo di limitazione al riguardo; e
 - b) portata dei diritti, ossia se sono definiti in termini di localizzazione, quantità (output) o sforzo (input) o una combinazione di questi elementi;
 - III. valutare, sfruttando gli elementi risultanti dai sistemi di gestione esistenti, l'efficacia di ciascuna di queste concezioni, allo scopo di conseguire gli obiettivi della PCP per quanto riguarda:
 - a) il miglioramento dei mezzi di sussistenza dei dipendenti del settore della pesca,
 - b) un'ecologia marina sostenibile in cui sono conservati gli stock ittici,
 - c) il mantenimento della sostenibilità delle comunità che dipendono dalla pesca,
 - d) la misura in cui il sistema ha, fin dall'inizio, concentrato la proprietà dei diritti di pesca e provocato perdita di posti di lavoro,
 - e) l'efficacia economica del settore della pesca;
 - IV. analizzare questi elementi separatamente per i diversi tipi di pesca esercitati all'interno e al di fuori delle acque comunitarie;
24. esorta la Commissione a riservare un periodo più lungo alla discussione su tale tema;
25. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri, ai Consigli consultivi regionali e al Comitato consultivo per la pesca e l'acquacoltura.

MOTIVAZIONE

La natura dei diritti in questione

Il primo aspetto da affrontare riguardo alla gestione basata sui diritti di pesca (rights-based management - RBM) attiene al tipo di diritti in discussione. Molti, per altro comprensibilmente, obiettano al fatto che vengano definiti diritti di proprietà, dal momento che questo implica la proprietà privata di una risorsa pubblica. Al tempo stesso è pacifico che tale proprietà è acquisita per i pesci che sono stati catturati.

Il corrispondente adeguato, pertanto, sembra essere quello dell'*usufrutto*, un diritto a trarre i frutti, che è un diritto contrattuale disciplinato, di conseguenza, dal diritto delle obbligazioni e non dal diritto di proprietà. È un aspetto importante, dal momento che l'*usufrutto* implica un obbligo a non danneggiare la risorsa da cui si ricavano i frutti. Analogamente, è un diritto che può essere limitato nel tempo e/o nell'oggetto ad altri tipi di condizionalità.

Per esempio, nel diritto romano, mentre il titolare di un usufrutto aveva la facoltà di concedere in locazione o vendere il godimento di esso, non poteva trasferire l'*usufrutto* in quanto tale, mantenendo la responsabilità nei confronti del proprietario di qualsiasi danno compiuto dal conduttore o dal compratore. È pertanto importante osservare che si possono porre limitazioni alla trasferibilità del diritto nonché alle condizioni alle quali il diritto in quanto tale è detenuto.

Sistemi di assegnazione dei diritti

L'ampia varietà e l'apparente complessità dei sistemi esistenti sono messi in evidenza da alcuni aspetti di base.

In primo luogo, vi sono quelli relativi all'assegnazione e alla trasferibilità del diritto di pesca.

- Il diritto deve essere accordato alle comunità e ai singoli.
- Può essere trasferito dalle comunità ai singoli (e dai singoli di nuovo alle comunità), tra comunità e da un singolo a un altro.
- La trasferibilità può tuttavia essere limitata in alcuni modi. Ad esempio, un singolo può avere solo la facoltà di ritrasferire il diritto alla comunità o a un altro privato all'interno della stessa comunità.
- La trasferibilità diventa scambiabilità quando il trasferimento è concesso per un valore economico.
- Le condizioni alle quali il diritto è scambiabile contribuiscono a determinare la portata di tale valore economico.

In secondo luogo, vi sono quelli che riguardano la portata del diritto.

- Questo è di norma definito:
 - dal luogo in cui il diritto può essere esercitato,
 - dalla quantità di pesce che può essere prelevato (il risultato dell'esercizio del diritto),

- dallo sforzo permesso (l'input concesso nell'esercizio del diritto), oppure
- da una combinazione di questi elementi.
- La sua portata può essere ulteriormente definita da regole specifiche, quali le norme che vietano i rigetti o introducono aree chiuse.
- La portata del diritto è in qualsiasi momento un altro fattore che ne determina il valore economico.

Entrambi i tipi di aspetti si applicano a livello dell'UE.

In primo luogo, in quanto comunità, l'UE attribuisce il diritto ad altre comunità, intese come Stati membri. Lascia agli Stati membri la possibilità di effettuare altri trasferimenti, consentendo loro di ripartire il diritto tra comunità e/o singoli al loro interno, secondo discrezionalità.

L'UE consente anche scambi tra Stati membri, sebbene si insista sempre più sulla sua autorità di riassegnare le possibilità di pesca laddove queste sono state sottoutilizzate.

In certe circostanze i diritti sono scambiabili, ad esempio in fase di negoziato degli scambi di contingenti o di definizione di accordi di partenariato di pesca con paesi terzi.

In secondo luogo, laddove entra in gioco la portata del diritto, si è chiaramente in presenza di un approccio ibrido, con la localizzazione riflessa nel principio della stabilità relativa, con la quantità (prodotto) rappresentata dai TAC e dai contingenti e lo sforzo (input) limitato da norme relative alla capacità, agli attrezzi di pesca, ai giorni in mare e così via.

La maggior parte degli Stati membri, se non la loro totalità, sembra avere sistemi ibridi in termini di assegnazione e di trasferibilità del diritto o della sua portata o di entrambi gli aspetti. Il quadro si presenta, tuttavia, estremamente eterogeneo, soprattutto per quanto attiene al grado e al modo in cui la trasferibilità del diritto di pesca è riconosciuta dal punto di vista giuridico.

Attualmente non si dispone di informazioni sufficienti su cui basare una valutazione della situazione e lo studio della Commissione è di conseguenza accolto con estremo favore.

Come operare un confronto tra i vari sistemi dal punto di vista dell'efficienza economica?

Nel 2006 l'OCSE ha condotto uno studio incentrato su nove diversi sistemi RMB, ciascuno dei quali analizzato allo scopo di valutarne soprattutto l'efficienza economica, o, per esprimere il concetto in modo sintetico, la capacità di prevenire troppi pescatori che inseguono troppo poco pesce.

Nell'ambito di tale indagine sono state valutate le seguenti caratteristiche dei diritti: esclusiva, durata, qualità del titolo, trasferibilità, divisibilità e flessibilità. (Ad ogni caratteristica è stato attribuito lo stesso peso, un tipo di approccio che può essere discutibile anche nel caso in cui si esamini la sola efficienza economica).

I quattro sistemi che hanno ottenuto i risultati migliori sono stati i diritti di uso territoriali (TURF), i diritti di pesca basati sulle comunità (CQ), le quote individuali trasferibili (QIT), e le quote di sforzo individuali trasferibili (QSIT).

A seguito delle riflessioni riportate nella sezione precedente, sarebbe più opportuno definire le QIT e le QSIT diritti scambiabili anziché trasferibili.

È redditizia l'efficienza economica?

A livello macroeconomico, l'efficienza economica riguarda il conseguimento di una corrispondenza tra i numeri impegnati nella pesca e la disponibilità di pesce. Laddove il primo elemento supera il secondo, la trasferibilità/scambiabilità è vista come un meccanismo per procedere alla necessaria riduzione.

Soprattutto la scambiabilità può servire quale strumento per fornire un valore compensativo quando il diritto di pesca viene trasferito, accompagnando così l'uscita dalle attività di pesca.

La trasferibilità/scambiabilità a breve termine è anche un mezzo efficace per affrontare i problemi di contingenti in eccesso e di deficit degli stessi.

Se la trasferibilità è necessaria per poter accedere alle attività della pesca, vi è però il timore che la scambiabilità possa al contempo ostacolare questo.

Un altro elemento che suscita preoccupazioni è il costo di acquisizione del diritto di pesca, che può indebolire la capacità di investimento dei pescatori sottraendo risorse da destinare ad altri aspetti delle attività svolte, quali navi e attrezzi migliori.

Infine, la scambiabilità, a meno che non sia adeguatamente controllata, può portare a un'eccessiva concentrazione del diritto di pesca e a far sì inoltre che venga detenuto da singoli e organizzazioni al di fuori dell'industria attiva della pesca.

A queste considerazioni se ne aggiungono altre di carattere economico di pubblica rilevanza, quali il recupero dei costi, gli oneri di trasferimento e così via, dal momento che possono ripercuotersi sull'efficienza economica.

In quale misura l'efficienza economica contribuisce agli obiettivi della PCP?

L'efficienza economica non è importante in quanto tale, ma solo nella misura in cui contribuisce al conseguimento degli obiettivi della PCP, che si possono sintetizzare come segue:

- miglioramento del livello di vita di coloro che sono impegnati in attività di pesca;
- conservazione degli stock di pesce nel contesto di un'ecologia marina sostenibile e, collegata a questo aspetto, la fornitura costante e continuativa ai mercati di pesce di qualità;
- mantenimento della redditività delle comunità che dipendono dalla pesca.

La sezione precedente ha sollevato dei dubbi in merito al ruolo dell'efficienza economica quale mezzo per realizzare il primo di questi obiettivi. In particolare, il sopravvenire di costi

aggiuntivi potrebbe ripercuotersi in modo negativo sulla sicurezza e sulle condizioni di lavoro.

Per quanto riguarda la conservazione degli stock, è d'uopo osservare che non esiste alcuna relazione necessaria tra efficienza economica e fine della pesca eccessiva. Secondo alcune tesi, i pescatori sono portati ad agire mossi dal loro interesse personale a lungo termine nella sostenibilità degli stock. Ma occorrono più prove al riguardo. Si può sostenere che essa dipende dal limitare la trasferibilità a coloro che sono attivamente impegnati nella pesca adducendo che le istituzioni finanziarie investirebbero semplicemente altrove una volta esauriti gli stock.

Si teme anche che l'efficienza economica possa infatti indurre ad esercitare pratiche indesiderate, come il miglioramento qualitativo delle catture e i rigetti, quali soluzioni per recuperare i costi affrontati nell'acquisizione dei diritti scambiabili.

Per quanto attiene alla redditività delle comunità che dipendono dalla pesca, il problema principale è l'effetto dei diritti scambiabili sulla stabilità relativa. Il timore è che i diritti eccessivamente scambiabili potrebbero, in un periodo di tempo relativamente breve, privarle del diritto di pesca e, di conseguenza, dei loro principali mezzi di sussistenza. Tale preoccupazione riguarda soprattutto la pesca costiera su piccola scala.

Conclusioni

I sistemi di gestione basata sui diritti di pesca comportano chiaramente pro e contro, reali e potenziali, che differiscono a seconda della natura del sistema adottato e delle modalità di assegnazione del diritto, di attribuzione del carattere di trasferibilità/scambiabilità e della qualifica della portata.

La Commissione ha sottolineato che non ha al momento alcuna intenzione di interferire negli attuali sistemi di gestione, che restano di competenza degli Stati membri. In effetti, considerata la natura ibrida dei sistemi in vigore, sarebbe molto complesso un passaggio a un unico sistema, a prescindere dal fatto che sia impiegato solo all'interno degli Stati membri o che sia operativo a livello della Comunità.

Tale difficoltà non è riconducibile solo ai diversi schemi giuridici in vigore, ma è imputabile a vari aspetti, quali la base da utilizzare per procedere alle assegnazioni iniziali, l'indennizzo disponibile per i diritti persi, nonché un equo vantaggio imprevisto per coloro ai quali vengono riassegnati i diritti.

Un altro aspetto è che, una volta introdotti, certi sistemi RBM sono effettivamente irreversibili.

Date queste premesse, è imperativo non intraprendere alcuna azione, neppure a livello di scambio di migliori prassi tra Stati membri, in assenza di informazioni, consultazioni e analisi più esaustive. Solo in questo modo sarà possibile stabilire quale sia davvero la miglior prassi.

Inoltre, da questo tipo di esercizio potrebbe emergere che sistemi diversi sono appropriati per tipi diversi di pesca.

Raccomandazioni

Qualsiasi studio in materia di sistemi RBM avviato dalla Commissione dovrebbe mirare a:

1. fornire un quadro completo e un'analisi esaustiva dei sistemi di gestione attualmente in vigore negli Stati membri;
2. esaminare le condizioni di base relative ai sistemi RBM in termini di:
 - a) soggetti ai quali i diritti possono essere assegnati, soggetti ai quali possono essere trasferiti e scambiabilità dei diritti, congiuntamente a qualsiasi tipo di limitazione al riguardo; e
 - b) portata dei diritti, ossia se sono definiti riguardo a localizzazione, quantità (output) o sforzo (input) o una combinazione di questi elementi;
3. valutare, sfruttando gli elementi risultanti dai sistemi di gestione esistenti, l'efficacia di ciascuna di queste concezioni, allo scopo di conseguire gli obiettivi della PCP per quanto riguarda:
 - a) il miglioramento dei mezzi di sussistenza dei dipendenti del settore della pesca,
 - b) un'ecologia marina sostenibile in cui sono conservati gli stock ittici,
 - c) il mantenimento della sostenibilità delle comunità che dipendono dalla pesca;
4. analizzare questi elementi separatamente per i diversi tipi di pesca esercitati all'interno e al di fuori delle acque comunitarie.

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	28.2.2008
Esito della votazione finale	+ : 21 - : 3 0 : 1
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Alfonso Andria, Elspeth Attwooll, Marie-Hélène Aubert, Iles Braghetto, Luis Manuel Capoulas Santos, Paulo Casaca, Zdzisław Kazimierz Chmielewski, Avril Doyle, Emanuel Jardim Fernandes, Carmen Fraga Estévez, Duarte Freitas, Ioannis Gklavakis, Hélène Goudin, Pedro Guerreiro, Ian Hudghton, Heinz Kindermann, Rosa Miguélez Ramos, Marianne Mikko, Philippe Morillon, Seán Ó Neachtain, Struan Stevenson, Catherine Stihler, Margie Sudre, Cornelis Visser
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Thomas Wise
Supplenti (art. 178, par. 2) presenti al momento della votazione finale	Francesco Ferrari