



2015/2092(INI)

18.9.2015

PROGETTO DI RELAZIONE

su una nuova PCP: struttura delle misure tecniche e dei piani pluriennali
(2015/2092(INI))

Commissione per la pesca

Relatore: Gabriel Mato

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE	9

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

su una nuova PCP: struttura delle misure tecniche e dei piani pluriennali (2015/2092(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare l'articolo 43,
 - visto il regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, in particolare l'articolo 7, paragrafo 2, e gli articoli 9 e 10,
 - visto l'articolo 52 del suo regolamento,
 - vista la relazione della commissione per la pesca (A8-0000/2015),
- A. considerando che dal 2009 non sono stati pressoché realizzati progressi sui fascicoli legislativi concernenti le misure tecniche e i piani pluriennali, poiché, da un lato, le proposte della Commissione relative a detti piani sono state fonte di frizioni tra le istituzioni europee in merito alle loro rispettive competenze nel processo decisionale a norma dell'articolo 43 TFUE, e dall'altro, nel caso delle misure tecniche, vi sono state difficoltà derivanti dall'allineamento della normativa al trattato di Lisbona;
- B. considerando che fra gli obiettivi della riforma della politica comune della pesca (PCP) rientrava il conseguimento del rendimento massimo sostenibile (RMS) mediante l'applicazione di un approccio basato sugli ecosistemi, e che le misure tecniche e i piani pluriennali, in quanto misure di conservazione, sono gli strumenti principali per realizzare tali obiettivi;
- C. considerando che tra le modifiche principali introdotte con la riforma della PCP del 2013 figurano anche l'eliminazione dei rigetti in mare e la regionalizzazione;
- D. considerando che le misure tecniche sono attualmente un insieme complesso, eterogeneo e disorganizzato di disposizioni spesso prive di coerenza e a volte addirittura contraddittorie, oltre che di difficile comprensione per il settore della pesca;
- E. considerando che la complessità delle misure tecniche e le difficoltà a esse associate, unitamente agli scarsi risultati positivi concreti della PCP e alla mancanza di incentivi, hanno contribuito a creare sfiducia tra i pescatori;
- F. considerando che la revisione delle misure tecniche deve essere finalizzata a migliorare la sostenibilità delle risorse alieutiche, senza mettere a repentaglio la redditività economica delle attività di pesca, e deve essere basata su solidi fondamenti scientifici;
- G. considerando che il divieto di rigetto e l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile impongono di migliorare la selettività degli attrezzi da pesca;
- H. considerando che il divieto di rigetto comporta una modifica radicale dell'approccio alla

gestione delle attività di pesca e richiede di affrontare in maniera molto diversa le misure tecniche relative ad ambiti di importanza centrale come la composizione delle catture;

- I. considerando che la mancanza di una posizione del Consiglio ha impedito di allineare la normativa concernente le misure tecniche al trattato di Lisbona e che, dopo la riforma della PCP, questa situazione di stallo viene a quanto pare superata mediante atti delegati adottati dalla Commissione su proposta degli Stati membri;
- J. considerando che è necessario definire mediante un regolamento quadro, adottato in codecisione (la "procedura legislativa ordinaria" secondo il trattato di Lisbona), i principi di base comuni a tutti i bacini, al fine di garantire parità di condizioni tra gli operatori e di agevolare l'applicazione e il controllo delle misure tecniche;
- K. considerando che non occorre utilizzare la codecisione per le misure di portata regionale o soggette a frequenti modifiche, mentre è necessario continuare a ricorrervi per le disposizioni che sono comuni a tutti i bacini o che non dovrebbero essere suscettibili di modifiche per un periodo di tempo ragionevole;
- L. considerando che la regionalizzazione può garantire un adeguamento delle norme alle peculiarità di ogni attività di pesca e di ogni bacino, conferendo flessibilità e permettendo una risposta rapida in situazioni di emergenza;
- M. considerando che la regionalizzazione può contribuire a rendere più semplici e più comprensibili le norme, che sarebbero pertanto recepite positivamente dal settore della pesca, in particolare se quest'ultimo è associato al processo della loro adozione;
- N. considerando che la regionalizzazione non deve dar luogo a una rinazionalizzazione, poiché ciò non è compatibile con la PCP in quanto politica comune sulla quale l'Unione ha competenza esclusiva, dato il carattere comune delle risorse;
- O. considerando che l'adozione di misure tecniche sulla base della regionalizzazione deve seguire il modello stabilito dai colegislatori nel quadro della nuova politica comune della pesca, consistente nell'adozione di atti delegati da parte della Commissione sulla base di raccomandazioni congiunte degli Stati membri interessati;
- P. considerando che alcune proposte di regolamenti specifici contenenti misure tecniche (reti derivanti, catture accidentali di cetacei, divieto del taglio delle pinne degli squali a bordo o pesca in acque profonde) hanno suscitato controversie; che alcune proposte – come quella relativa alla pesca di specie di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale – sono rimaste bloccate per più di tre anni; che anche il fascicolo relativo alla pesca con reti derivanti è in fase di stallo e che alcuni regolamenti specifici concernenti misure tecniche, ad esempio in merito all'asportazione delle pinne degli squali a bordo dei pescherecci, sono stati bocciati dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP);
- Q. considerando che le misure tecniche in vigore per il Mediterraneo non rispondono sempre alle esigenze delle varie attività di pesca locali;
- R. considerando che il bacino del Mediterraneo presenta caratteristiche assai differenti da

- quelle dei restanti bacini di pesca comunitari, in quanto è condiviso con paesi terzi che hanno norme di conservazione molto diverse da quelle europee;
- S. considerando che i piani pluriennali adottati tra il 2002 e il 2009 non hanno avuto tutti la medesima efficacia, e che, in generale, i risultati peggiori sono stati associati all'inefficacia di taluni strumenti e a carenze a livello dei controlli;
- T. considerando che la riforma della PCP ha introdotto l'obbligo di sbarco delle catture senza ovviare alle rigidità insiste nel sistema di totali ammissibili di cattura (TAC) e quote;
- U. considerando che è lecito prevedere difficoltà nell'applicazione del divieto di rigetto nelle attività di pesca multispecifiche che comprendono "choke species" – ossia specie la cui cattura è rigorosamente limitata –, e che sarebbe ragionevole privilegiare, nei piani pluriennali, strumenti come la regolamentazione dello sforzo di pesca, che non presentano le rigidità del sistema di TAC e quote e che favorirebbero il conseguimento dell'obiettivo del rendimento massimo sostenibile, migliorando i risultati economici della flotta per una data mortalità per pesca;
- V. considerando che, dopo il trattato di Lisbona, il Parlamento europeo è colegislatore in materia di pesca, tranne che per TAC e quote;
- W. considerando che, a seguito del blocco delle proposte in seno al Consiglio, dal 2009 non è stato adottato alcun piano pluriennale;
- X. considerando che, a livello del gruppo di lavoro ("task force") interistituzionale sui piani pluriennali, i colegislatori hanno riconosciuto l'importanza di impegnarsi congiuntamente nella ricerca di una soluzione pragmatica per progredire sui piani pluriennali, pur tenendo presenti le opinioni divergenti sull'interpretazione del quadro giuridico;
- Y. considerando che i piani pluriennali devono costituire un quadro solido e duraturo per la gestione dell'attività di pesca; che devono basarsi sui pareri scientifici e socioeconomici migliori e più recenti disponibili e devono essere flessibili per adeguarsi all'evoluzione degli stock e alle decisioni annuali sulla ripartizione delle possibilità di pesca;
- Z. considerando che nel gruppo di lavoro interistituzionale sui piani pluriennali sono stati identificati, come elementi comuni dei futuri piani pluriennali, l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile corredato di un calendario per conseguirlo, valori di riferimento per la conservazione ai fini dell'attivazione delle misure di salvaguardia, un meccanismo per tener conto di impreviste evoluzioni dei pareri scientifici e una clausola di revisione;
- AA. considerando che i piani devono contenere un obiettivo generale che sia raggiungibile mediante misure di gestione e che poggia su pareri scientifici; che nell'obiettivo generale, che deve trovare riscontro nelle decisioni in materia di possibilità di pesca adottate ogni anno dal Consiglio alla luce dei pareri scientifici più recenti, devono rientrare anche rendimenti elevati e stabili; che tali decisioni annuali non devono andare oltre lo stretto ambito della ripartizione delle possibilità di pesca e devono evitare per quanto possibile grandi fluttuazioni a livello delle possibilità;

- AB. considerando che la sentenza della Corte di giustizia del 26 novembre 2014 nelle cause C-103/12, Parlamento contro Consiglio, e C-165/12, Commissione contro Consiglio, relativa alla concessione di possibilità di pesca nelle acque dell'Unione europea ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica boliviana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese, istituisce un precedente poiché chiarisce contenuto e limiti dei due diversi fondamenti giuridici contenuti nell'articolo 43 TFUE e specifica che l'articolo 43, paragrafo 3, può costituire il fondamento giuridico unicamente per la ripartizione delle possibilità di pesca, come avviene nei cosiddetti regolamenti su TAC e quote;
- AC. considerando che è attesa la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-124/2012, Parlamento europeo contro Consiglio, sul regolamento (UE) n. 1243/2012 del Consiglio che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco, causa nella quale il Parlamento sostiene che il regolamento, dati la sua finalità e il suo contenuto, avrebbe dovuto essere adottato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, mediante la procedura legislativa ordinaria che riconosce al Parlamento competenze di colegislatore; che il Parlamento è altresì contrario alla scissione della proposta della Commissione, giacché il Consiglio ha scisso la proposta in due atti legislativi;
- AD. considerando i progressi registrati in relazione al piano pluriennale per il Baltico, sul quale il Consiglio ha accettato di collaborare con il Parlamento per l'adozione degli obiettivi di mortalità per pesca;
- AE. considerando che, in mancanza di piani pluriennali, i piani di rigetto, adottati dalla Commissione mediante atti delegati sulla base delle raccomandazioni degli Stati membri interessati, potranno modificare le taglie minime di riferimento per la conservazione;
- AF. considerando che i piani di rigetto avranno un ruolo fondamentale, poiché la modifica delle taglie minime di riferimento per la conservazione può determinare trasformazioni nelle tecniche di pesca, con conseguenti mutamenti anche a livello della mortalità per pesca e della biomassa riproduttiva, ossia a livello dei due obiettivi quantificabili dei piani pluriennali; che la modifica delle taglie minime tramite atti delegati equivarrebbe a modificare dall'esterno i parametri principali dei piani pluriennali;
- AG. considerando era volontà dei legislatori che detti atti delegati avessero carattere temporaneo e che la loro validità non dovesse in alcun caso superare i tre anni;
- AH. considerando che, per la stessa specie, le taglie minime di riferimento per la conservazione possono variare da una zona all'altra per tener conto delle caratteristiche specifiche delle attività di pesca e degli attrezzi utilizzati; considerando altresì che, nella misura del possibile, è auspicabile adottare decisioni orizzontali per tutte le zone, onde agevolare i compiti di controllo;
1. ritiene che le future misure tecniche debbano essere più semplici e inserirsi in un chiaro quadro giuridico chiaramente strutturato, oltre ad essere concepite sulla base di solidi fondamenti scientifici;
 2. ritiene che sia necessaria una revisione delle misure tecniche intesa a rimediare alla complessità ed eterogeneità della normativa attuale, a migliorare la loro base scientifica

- e ad accrescere la loro coerenza e l'accettazione da parte del settore della pesca;
3. reputa che le misure tecniche debbano adattarsi, per quanto possibile, alle peculiarità di ogni attività di pesca e di ogni regione, il che permetterà di garantire un maggiore rispetto delle norme da parte del settore interessato;
 4. ritiene che, per migliorare l'accettazione e il rispetto delle norme della PCP da parte del settore della pesca, sia necessario coinvolgere maggiormente i pescatori nel processo decisionale e offrire loro incentivi, migliorando i finanziamenti a favore dell'innovazione e di una maggiore selettività degli attrezzi da pesca;
 5. ritiene che sia necessario mantenere la codecisione per l'adozione delle disposizioni che sono comuni a tutti i bacini marittimi o che non saranno oggetto di modifiche per un periodo di tempo ragionevole;
 6. crede che non occorra ricorrere alla codecisione per l'adozione di misure di portata regionale o suscettibili di frequenti modifiche;
 7. ritiene che l'architettura della regolamentazione relativa alle misure tecniche debba articolarsi su tre pilastri disciplinati dalla codecisione e su un quarto basato sulla regionalizzazione: i primi tre comprenderebbero, rispettivamente, una serie di norme comuni e centralizzate, un insieme di norme specifiche per i bacini marittimi e un certo numero di regolamentazioni tecniche specifiche; osserva che tutte queste misure sarebbero adottate in codecisione, mentre la regionalizzazione riguarderebbe le norme di ambito regionale non soggette a modifiche frequenti;
 8. ritiene che sia necessario valutare l'opportunità, l'efficacia e le conseguenze socioeconomiche sulle flotte di pesca dell'Unione dei regolamenti specifici relativi a misure tecniche come quelle concernenti le reti derivanti, le catture accidentali di cetacei, il divieto del taglio delle pinne degli squali a bordo o la pesca in acque profonde;
 9. reputa urgentemente necessario definire un insieme coerente di misure tecniche operative per ciascuno dei tre bacini principali, tenendo conto delle peculiarità di ciascuno di essi, in particolare per quanto riguarda il Mediterraneo, dove le decisioni dell'Unione sulla materia possono avere un forte impatto sulla concorrenza tra i pescatori europei e la flotta di paesi terzi;
 10. ritiene che, stante il divieto di rigetto, la normativa sulle misure tecniche relative ad aspetti come la composizione delle catture debba essere sufficientemente flessibile per tener conto in tempo reale dell'evoluzione delle attività di pesca e dei progressi realizzati in termini di miglioramento della selettività della pesca;
 11. ritiene che nel rivedere le misure tecniche occorre tener conto del loro impatto non solo sulla conservazione delle risorse, ma anche sui costi operativi e sulla sostenibilità dell'attività di pesca;
 12. reputa che l'obiettivo di conservazione perseguito con le norme concernenti le misure tecniche potrebbe essere potenziato da azioni intese a migliorare la gestione dell'offerta e della domanda attraverso una crescente concentrazione del settore a livello di

organizzazioni di produttori, il che permetterebbe di ottimizzare i risultati perseguiti dalla normativa comunitaria;

13. ritiene che i piani pluriennali siano chiamati a svolgere un ruolo sempre più importante nella PCP per quanto concerne la conservazione delle risorse ittiche, poiché rappresentano lo strumento più adeguato per adottare e applicare misure tecniche specifiche a livello regionale;
14. reputa necessario che i colegislatori continuino a impegnarsi per pervenire a un'intesa sui piani pluriennali sulla base della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
15. ritiene che i piani pluriennali debbano costituire un quadro solido e duraturo per la gestione delle attività di pesca e che debbano basarsi sui pareri scientifici e socioeconomici migliori e più recenti disponibili, adeguandosi all'evoluzione degli stock e garantendo flessibilità per l'adozione delle decisioni annuali, da parte del Consiglio, sulla ripartizione delle possibilità di pesca; reputa altresì che tali decisioni annuali non debbano andare oltre lo stretto ambito della ripartizione delle possibilità di pesca e debbano evitare per quanto possibile grandi fluttuazioni a livello delle possibilità;
16. sostiene che nel definire i futuri piani pluriennali per il conseguimento dell'obiettivo del rendimento massimo sostenibile occorre prevedere un calendario predeterminato, un valore di riferimento per la conservazione ai fini dell'attivazione delle misure di salvaguardia, un meccanismo che permetta di tener conto dell'evoluzione dei pareri scientifici e una clausola di revisione;
17. osserva che, per evitare problemi conseguenti all'obbligo di sbarco nelle attività di pesca multispecifiche, sembra ragionevole privilegiare la regolamentazione dello sforzo di pesca, che non presenta le rigidità del sistema di TAC e quote;
18. reputa necessario accrescere il coinvolgimento delle parti interessate nella definizione e nello sviluppo dei piani pluriennali tramite i consigli consultivi, nonché in tutte le decisioni relative alla regionalizzazione;
19. ritiene che il Parlamento europeo debba esaminare con particolare attenzione gli atti delegati relativi ai piani di rigetto;
20. ritiene che la validità temporanea degli atti delegati relativi ai piani di rigetto, incluse le modifiche delle taglie minime, non dovrebbe in alcun caso superare i tre anni e che essi debbano essere se necessario sostituiti da piani pluriennali, che vanno pertanto adottati il più rapidamente possibile;
21. è del parere che le decisioni sulle taglie minime nel quadro della regionalizzazione vadano adottate tenendo presente la necessità di evitare una proliferazione di decisioni per ogni specie, poiché ciò renderebbe difficoltoso il controllo e potrebbe dar luogo a irregolarità o frodi nella commercializzazione dei prodotti;
22. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

1. Introduzione

Tra gli obiettivi della riforma della politica comune della pesca (PCP) del 2013 figurava il conseguimento del rendimento massimo sostenibile (RMS) mediante l'applicazione di un approccio basato sugli ecosistemi. Le misure tecniche e i piani pluriennali, in quanto misure di conservazione, sono i principali strumenti per raggiungere tali obiettivi.

Tuttavia, dal 2009 non è stato compiuto pressoché alcun progresso sui fascicoli legislativi concernenti le misure tecniche e i piani pluriennali. Nel caso di questi ultimi, si è giunti a un blocco interistituzionale dovuto al fatto che le proposte legislative in materia inserivano la ripartizione delle possibilità di pesca tra le norme di controllo delle catture. In tal modo le proposte della Commissione sono state fonte di attrito in virtù dell'articolo 43 TFUE. Nel caso delle misure tecniche, invece, le difficoltà sono derivate dall'allineamento della normativa al trattato di Lisbona.

2. Le misure tecniche

L'obiettivo delle misure tecniche è quello di evitare le catture di novellame e altre catture accidentali. In linea di principio il sistema si basa su tre regolamenti che seguono una logica geografica (Baltico, Mediterraneo e Atlantico e altre acque). Le misure tecniche sono un insieme specifico di norme che, a volte, si inseriscono in un gruppo più ampio di strumenti di gestione, come i piani pluriennali. Esistono anche regolamenti specifici, come quelli relativi al divieto delle reti da posta derivanti, alla prevenzione delle catture accidentali di cetacei o al divieto del taglio delle pinne degli squali a bordo. Ciò significa che le misure tecniche sono disseminate in più di trenta diversi regolamenti e costituiscono un insieme complesso, eterogeneo e disorganizzato di disposizioni spesso prive di coerenza e a volte addirittura contraddittorie.

La complessità delle misure tecniche si deve in parte al fatto che sono state adottate con procedure legislative diverse e per motivi diversi. Alcune misure tecniche sono state promosse dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP), mentre, in altre occasioni, sono state adottate nel contesto dei regolamenti annuali sui totali ammissibili di cattura e sulle quote. La maggior parte, tuttavia, sono state adottate dal Consiglio o dalla Commissione secondo la procedura di comitatologia, prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona e senza la partecipazione del Parlamento europeo.

L'eterogeneità e la mancanza di coerenza delle misure tecniche si devono al fatto che, nella gran parte dei casi, sono state approvate progressivamente dal Consiglio nell'ambito dei regolamenti annuali che fissano i totali ammissibili di cattura e le quote. Conseguentemente alcune misure tecniche sono frutto di una negoziazione politica tra Stati, mancano di una base scientifica solida e producono differenze ingiustificate tra i mari. Dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le misure diverse dai totali ammissibili di cattura e dalle quote devono essere adottate congiuntamente dal Parlamento europeo e dal Consiglio.

L'approccio geografico delle misure tecniche trova un chiaro riscontro nel trattamento differenziale seguito nel caso del Mediterraneo, per il quale è stato adottato un insieme più o meno coerente di misure solo nel 2006. Tuttavia il MEDAC ha più volte chiesto la revisione

di determinate misure tecniche. È significativo osservare che la Commissione non ha incluso il Mediterraneo nel suo recente studio relativo alle misure tecniche¹, a causa della sua complessità.

Una parte delle misure tecniche sono regolamenti specifici. La procedura legislativa della maggior parte di tali regolamenti ha dato origine a controversie. In particolare la proposta sulla pesca degli stock di acque profonde nell'Atlantico nord-orientale² è rimasta bloccata per più di tre anni, come anche il fascicolo relativo alla pesca con reti derivanti³, che è in fase di stallo. Queste difficoltà e controversie si collegano ai contenuti delle proposte. In alcuni casi, ad esempio per il taglio delle pinne degli squali a bordo⁴, la norma è stata respinta dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca, il che implica che la flotta dell'Unione europea si trovi in una situazione di svantaggio rispetto a quelle dei paesi terzi. In altri casi, come per il regolamento sulle catture accidentali di cetacei⁵, sarebbe necessario valutarne l'efficacia.

D'altro canto, i regolamenti relativi alle misure tecniche contengono una serie di eccezioni e deroghe e sono tutti stati oggetto di modifiche. Il regolamento (CE) n. 850/1998, ad esempio, è stato modificato quattordici volte. La complessità delle misure tecniche è andata aumentando con il susseguirsi delle modifiche. Le incoerenze sono numerose e manca una definizione chiara dei rispettivi ambiti degli atti delegati e di esecuzione, il che ostacola l'avanzamento dei fascicoli legislativi. Per tanto le misure tecniche, nel loro insieme, hanno bisogno da tempo di essere razionalizzate, semplificate e adattate al trattato di Lisbona.

Nel 2002 e nel 2008 è stato fatto un tentativo di effettuare la revisione dell'insieme delle misure tecniche⁶. Il primo si è concluso con un insuccesso mentre il secondo altro non è stato se non un'ennesima modifica. Non si sono registrati progressi neanche riguardo ai fascicoli legislativi relativi all'allineamento dei tre principali regolamenti geografici al trattato di Lisbona.

Nel maggio 2014 la Commissione ha concluso una consultazione pubblica su un "nuovo quadro di misure tecniche in seguito alla riforma della politica comune della pesca". La maggior parte degli Stati membri che hanno risposto ritenevano necessario semplificare le misure tecniche garantendo parità di condizioni, il che implica che alcune norme devono restare nell'ambito della codecisione e che il livello di regionalizzazione nella progettazione delle misure tecniche deve incentrarsi sull'applicazione pratica e tenere conto delle attività di controllo e di vigilanza. I partecipanti del settore della pesca hanno espresso la necessità di utilizzare un approccio minimalista nella nuova struttura delle misure tecniche, escludendo la codecisione per le decisioni inerenti alla microgestione. A loro volta le ONG hanno auspicato un quadro generale di misure tecniche contenente gli obiettivi generali e le norme minime comuni che devono essere applicate in tutta l'UE per garantire che non si creino lacune nella gestione e indicato quindi che la semplificazione non dovrebbe essere effettuata a scapito della tutela dell'ambiente.

¹ A study in support of the development of a new technical conservation measures framework within a reformed CFP. Project no: ZF1455_S02. 7 July 2014.

² COM(2012)0371 final - 2012/0179 (COD).

³ COM(2014)0265 final - 2014/0138 (COD).

⁴ Regolamento (UE) n. 605/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 giugno 2013.

⁵ Regolamento (CE) n. 812/2004 del Consiglio del 26 aprile 2004.

⁶ COM(2002) 672 e COM(2008) 324.

Nella futura normativa sulle misure tecniche, la codecisione sarà necessaria per garantire parità di condizioni e facilitare l'attuazione e il controllo. D'altra parte, la regionalizzazione può semplificare la gestione garantendo un adeguamento delle norme alle peculiarità di ogni attività di pesca e di ogni bacino, conferendo flessibilità e permettendo una risposta rapida in situazioni di emergenza. Inoltre la regionalizzazione può contribuire a rendere più semplici e più comprensibili le norme, che sarebbero pertanto recepite positivamente dall'industria, in particolare se quest'ultima è associata al processo di adozione delle norme. Una regionalizzazione assoluta tuttavia non è compatibile con la PCP in quanto politica comune sulla quale l'Unione ha competenza esclusiva, dato il carattere comune delle risorse.

Non pare quindi necessario utilizzare la codecisione per le misure di portata regionale o suscettibili di essere soggette a frequenti modifiche, mentre occorre continuare a ricorrervi per le disposizioni comuni a tutti i bacini o che dovrebbero rimanere inalterate per un periodo di tempo ragionevole.

L'architettura della normativa sulle misure tecniche deve articolarsi su tre pilastri che comprenderebbero, rispettivamente, una serie di norme comuni e centralizzate, un insieme di norme specifiche per i bacini marittimi più importanti e un certo numero di regolamentazioni tecniche specifiche adottate secondo la procedura di codecisione. Un quarto pilastro, subordinato alla regionalizzazione, riguarderebbe le norme di portata regionale o quelle soggette a modifiche frequenti.

3. I piani pluriennali

La vocazione dei piani pluriennali è la gestione delle principali specie interessanti per la pesca. In comune hanno il punto di fissare obiettivi di gestione degli stock in termini di dimensione della biomassa dei riproduttori e di mortalità per pesca. Attualmente i piani pluriennali sono undici e utilizzano vari strumenti. In generale impiegano i totali ammissibili di cattura, ma esistono anche altri tipi di strumenti come le misure tecniche, limitazioni dello sforzo di pesca e norme specifiche di controllo.

I piani pluriennali sono stati avviati dopo la riforma della PCP del 2002. Tra i piani esistenti, due regolano gli stock gestiti dalle organizzazioni regionali di gestione della pesca, il tonno rosso e l'ippoglosso nero, mentre i restanti regolano gli stock nelle acque dell'Unione seguendo i pareri del Consiglio internazionale per l'esplorazione del mare (CIEM). Tra il 2002 e il 2009 lo sviluppo dei piani pluriennali è stato relativamente lento, con un'evoluzione delle loro modalità, e dal 2009 non ne è stato adottato nessuno, a seguito del blocco delle proposte in seno al Consiglio.

I piani pluriennali non hanno avuto tutti la medesima efficacia. In generale, i risultati peggiori sono associati all'inefficacia dei meccanismi di riduzione dello sforzo di pesca e a carenze a livello dei controlli. Non bisogna dimenticare che la gestione della flotta e, quindi, della capacità di pesca reale ha perso importanza nella PCP. Le varie crisi hanno causato riduzioni consistenti della flotta mentre la capacità di pesca è diminuita molto meno.

Nonostante l'importanza dei piani pluriennali, negli ultimi anni si sono a malapena riscontrati sviluppi in seguito al blocco interistituzionale dovuto alle discordanti interpretazioni di Parlamento europeo e Consiglio riguardo alla base giuridica da utilizzare per i piani, in particolare se sia opportuno fare riferimento all'articolo 43, paragrafo 2, TFUE o all'articolo 43, paragrafo 3. Quest'ultimo assegna tutto il potere decisionale al Consiglio, escludendo il

Parlamento. Il 26 novembre 2014 la Corte di giustizia ha emesso una sentenza comune a due cause¹ intentate dal Parlamento europeo e dalla Commissione contro una decisione del Consiglio relativa alla ripartizione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera del Venezuela nella zona economica esclusiva della Guyana francese. Tale sentenza istituisce un precedente, al chiarire che l'articolo 43, paragrafo 3, può costituire la base giuridica unicamente per la ripartizione delle possibilità di pesca, come avviene nei regolamenti su TAC e quote.

È tuttora attesa la sentenza della Corte di giustizia nella causa C-124/13, Parlamento europeo contro Consiglio, sul regolamento (UE) n. 1243/2012 del Consiglio che istituisce un piano a lungo termine per gli stock di merluzzo bianco, in relazione alla quale il Parlamento sostiene che il regolamento, dati la sua finalità e il suo contenuto, avrebbe dovuto essere adottato sulla base dell'articolo 43, paragrafo 2, TFUE, mediante la procedura legislativa ordinaria che riconosce al Parlamento competenze di colegislatore. Il Parlamento è altresì contrario alla scissione della proposta della Commissione operata dal Consiglio che l'ha divisa in due atti legislativi.

Inoltre, nell'aprile 2014, si sono conclusi i lavori del gruppo di lavoro ("task force") interistituzionale sui piani pluriennali. Durante i lavori, le rappresentanze dei colegislatori hanno riconosciuto l'importanza di impegnarsi congiuntamente nella ricerca di una soluzione pragmatica per progredire sui piani pluriennali, pur tenendo presenti le opinioni divergenti sull'interpretazione del quadro giuridico. I piani pluriennali devono fornire un quadro solido e durevole per la gestione dell'attività di pesca basato sui migliori parere scientifici disponibili, oltre a dover consentire l'adeguamento all'evoluzione degli stock e garantire flessibilità nell'adozione di decisioni annuali sulle possibilità di pesca.

Come elementi comuni dei futuri piani pluriennali, sono stati identificati l'obiettivo del rendimento massimo sostenibile e scadenze per conseguirlo, un valore di riferimento per la conservazione ai fini dell'attivazione delle misure di salvaguardia, un meccanismo per tener conto delle evoluzioni dei pareri scientifici e una clausola di revisione.

Dopo la riforma della PCP del 2013 i piani pluriennali devono includere come obiettivo il rendimento massimo sostenibile e un termine per il suo conseguimento. Devono inoltre comprendere misure di applicazione del divieto dei rigetti e dell'obbligo di sbarco² nonché garanzie di applicazione di misure correttive e clausole di revisione. Inoltre per i piani pluriennali sono stati stabiliti due obiettivi quantificabili: la mortalità per pesca e la biomassa dei riproduttori.

La riforma della PCP ha introdotto il divieto dei rigetti senza ovviare alle rigidità insite nel sistema dei totali ammissibili di cattura (TAC) e delle quote. Dati i problemi prevedibili nelle attività di pesca multispecifiche che comprendono "choke species", sembra ragionevole privilegiare taluni strumenti, come la regolamentazione dello sforzo di pesca, che non presentano le rigidità del sistema di TAC e quote. Inoltre la regolamentazione dello sforzo di pesca favorirebbe il conseguimento dell'obiettivo del rendimento massimo sostenibile, migliorando i risultati economici della flotta per una determinata mortalità per pesca.

¹ Cause C-103/12, Parlamento contro Consiglio, e C-165/12, Commissione contro Consiglio.

² Obbligo di sbarco. Articolo 15 del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

4. La riforma della PCP del 2013

Un elemento essenziale della riforma della PCP che influisce sia sui piani pluriennali che sulle misure tecniche è la regionalizzazione¹ o cooperazione regionale in ambito delle misure di conservazione. I piani pluriennali rappresentano lo strumento più adeguato per adottare e applicare misure tecniche specifiche nel contesto della regionalizzazione.

Nei casi in cui alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati riguardo ai piani pluriennali, alle misure di conservazione necessarie nella legislazione ambientale dell'Unione o all'obbligo di sbarco, gli Stati membri interessati da tali misure possono presentare raccomandazioni comuni entro un termine stabilito. Per elaborare tali raccomandazioni gli Stati membri devono consultare i corrispondenti consigli consultivi. La Commissione può adottare le misure raccomandate mediante atti delegati oppure presentare proposte se tutti gli Stati membri non riescono a raggiungere un accordo su raccomandazioni comuni entro il termine stabilito. La Commissione può anche presentare proposte se le raccomandazioni comuni non sono considerate compatibili agli obiettivi generali e agli obiettivi specifici quantificabili delle misure di conservazione. L'unico ruolo che il Parlamento europeo può svolgere consiste nella possibilità di sollevare obiezioni a un atto delegato entro il termine di due mesi.

Queste nuove disposizioni influiscono sulle misure tecniche, sono, in gran parte, connesse ai piani pluriennali, o derivano dalla loro assenza, e sfociano nell'adozione di atti delegati da parte della Commissione. Ad esempio, qualora per una determinata attività di pesca non sia adottato un piano pluriennale o un piano di gestione, la Commissione ha il potere di adottare atti delegati che stabiliscono, su base temporanea e per un periodo non superiore a tre anni, un piano specifico relativo ai rigetti, che può anche includere una modifica delle taglie minime².

Inoltre il regolamento sull'obbligo di sbarco³ ha introdotto modifiche ai tre regolamenti regionali sulle misure tecniche (Atlantico, Mediterraneo e Baltico). I piani relativi ai rigetti sono divenuti lo strumento principale per introdurre modifiche mediante la delega di poteri alla Commissione. Alla Commissione è conferito il potere di stabilire le taglie minime di riferimento per la conservazione delle specie soggette all'obbligo di sbarco mediante atti delegati e, se del caso, di adottare esenzioni riguardo alle taglie minime di riferimento. Tale eventualità si era già verificata con il piano relativo ai rigetti del Baltico⁴, riguardo al quale la taglia minima del merluzzo è stata ridotta da 38 cm a 35 cm.

Nella maggior parte dei casi le taglie minime di conservazione sono adottate dalla Commissione mediante atti delegati. In tal modo si facilita l'adozione di determinate misure di portata regionale ma si potrebbe anche modificare considerevolmente lo sviluppo dei piani pluriennali dato che le taglie minime di conservazione svolgono un ruolo che va molto al di là della regionalizzazione. Se cambia una taglia minima, i pescatori modificheranno anche le tecniche di pesca e, conseguentemente, cambieranno la mortalità per pesca e la piramide di età dei riproduttori. Il regolamento di base della PCP stabilisce che questi due parametri

¹ Cooperazione regionale sulle misure di conservazione, articolo 18. Regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.

² Articolo 15, paragrafo 6, del regolamento (UE) n. 1380/2013.

³ Articolo 1, paragrafo 10, articolo 2 paragrafo 5, e articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (UE) n. 2015/812 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015.

⁴ Regolamento delegato (UE) n. 1396/2014 della Commissione del 20 ottobre 2014.

costituiscono gli obiettivi quantificabili dei piani pluriennali¹. La modifica delle taglie minime tramite atti delegati equivarrebbe a modificare dall'esterno i parametri principali dei piani pluriennali. Occorre tener presente che le taglie minime svolgono un ruolo essenziale nella commercializzazione e nel controllo delle attività di pesca.

5. Posizione del relatore

5.1. Piani pluriennali

È necessario che i colegislatori trovino una soluzione pragmatica per progredire rapidamente sui piani pluriennali alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE.

Inoltre, occorre accrescere il coinvolgimento delle parti interessate nella definizione e nello sviluppo dei piani pluriennali.

Infine, i piani pluriennali vanno adottati il prima possibile. In tal modo si eviterebbe che le misure a lungo termine siano regolamentate tramite i piani di rigetto che, per la loro natura, devono includere soltanto le misure di carattere provvisorio.

5.2. Misure tecniche

Le future misure tecniche devono essere semplici e chiare per facilitarne la comprensione da parte dei pescatori.

Per quanto possibile, tali misure devono adattarsi alle peculiarità di ogni attività di pesca e di ogni regione (regionalizzazione).

Tuttavia l'adozione di norme comuni a tutti i bacini o suscettibili di rimanere inalterate per un periodo di tempo ragionevole deve essere effettuata dai colegislatori dell'UE secondo la procedura legislativa ordinaria, ossia la codecisione.

Una regionalizzazione assoluta infatti non sarebbe compatibile con la PCP in quanto politica comune sulla quale l'Unione ha competenza esclusiva, dato il carattere comune delle risorse.

Per concludere, è altresì necessario coinvolgere maggiormente e in modo più efficace i pescatori nel processo decisionale fino all'ultimo dettaglio delle misure tecniche nonché garantire la creazione di incentivi per facilitarne l'applicazione.

¹ Articolo 10, paragrafo 1, lettera c), del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 dicembre 2013.