

Ricerca per PECH — Politica della pesca dell'UE – sviluppi più recenti e sfide future

PRINCIPALI RISULTANZE

- La **riforma del 2013** della politica comune della pesca (PCP) ha costituito un punto di svolta in materia di pesca dell'UE nei settori della gestione della pesca, dell'organizzazione comune dei mercati (OCM) e della dimensione esterna. Non tutti gli obiettivi sono stati pienamente conseguiti, sebbene siano stati registrati alcuni progressi significativi per quanto riguarda la dimensione economica.
- La **mortalità per pesca** è stata ridotta, ma sembra improbabile che siano raggiunti tutti gli obiettivi della PCP entro il 2020. L'**obbligo di sbarco** è un modello nella gestione della pesca, ma finora non ha centrato i suoi obiettivi.
- La **concorrenza "sleale"** percepita tra produttori dell'UE e di paesi terzi potrebbe richiedere misure commerciali mirate, comprese le informazioni dei consumatori, che contribuirebbero a differenziare i prodotti ittici dell'UE.
- **Flotte e produttori** sono condizionati rispettivamente da accordi in materia di accesso e accordi commerciali e alcuni mercati dell'UE si concentrano sulle specie importate. La **Brexit** offre l'opportunità di rivedere lo sfruttamento di stock comuni e cooperare ulteriormente.
- L'UE è un leader naturale nella **governance della pesca**. Ulteriori sforzi, tuttavia, incontrerebbero difficoltà laddove le flotte di paesi terzi siano soggette all'insufficienza di norme. Il rafforzamento delle capacità, le clausole negli accordi di partenariato, le zone marittime non regolamentate, tra l'altro, richiedono ulteriore attenzione dell'UE per scoraggiare pratiche non sostenibili.



La pesca è un'attività economica intrinsecamente dipendente dalla produttività dell'ambiente marino. La conservazione delle risorse alieutiche a livelli che possono sostenere l'attività di pesca richiede la fissazione di obiettivi a lungo termine che a volte potrebbero non essere compatibili con gli interessi a breve termine del settore della pesca e con fattori politici ed economici. Nell'UE la direzione del settore della pesca non è influenzata solo dall'evoluzione della **politica comune della pesca** (PCP) e le sue riforme, ma anche dalle condizioni di mercato, dalla disponibilità di pesce nelle acque dell'UE.

Il presente documento è la sintesi dello studio *"EU fisheries policy - latest developments and future challenges"*. Lo studio completo, disponibile in inglese, può essere scaricato al seguente indirizzo: <http://bit.ly/2k6rVSX>

Il **settore della pesca dell'UE** comprende un'attività economica che apporta un contributo relativamente basso all'economia dell'UE. Il settore è, tuttavia, altamente significativo in termini di sicurezza alimentare, identità culturale, occupazione e reddito. Le flotte dell'UE operano nelle acque occidentali, nel Mare del Nord, nell'Artico, nel Mar Baltico, nel Mediterraneo, nelle regioni ultraperiferiche, nelle acque dei paesi terzi e nelle zone soggette al mandato delle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP).

La riforma della politica comune della pesca (PCP) del 2013 riflette la suddetta complessità. Le riforme della PCP hanno comportato una serie di misure innovative nel settore della pesca nell'UE. Tuttavia, l'attuazione di norme in materia di **gestione della pesca, organizzazione comune dei mercati** (OCM) e misure relative alla **dimensione esterna** ha, in molti casi, portato a risultati disomogenei e in alcuni casi al mancato raggiungimento degli obiettivi generali della PCP. Molto resta da fare per superare i recenti insuccessi e affrontare le previste sfide poste dall'evoluzione della pesca, dei mercati e dello sfruttamento delle risorse alieutiche dell'UE al di fuori delle acque dell'Unione.

Obiettivo

L'obiettivo di questo studio è informare la commissione per la pesca (PECH) del Parlamento europeo sugli **sviluppi più recenti** della PCP e illustrare le **sfide future** che la politica della pesca dell'UE dovrà affrontare nel prossimo futuro e le condizioni necessarie per affrontare le imminenti sfide.

Risultati

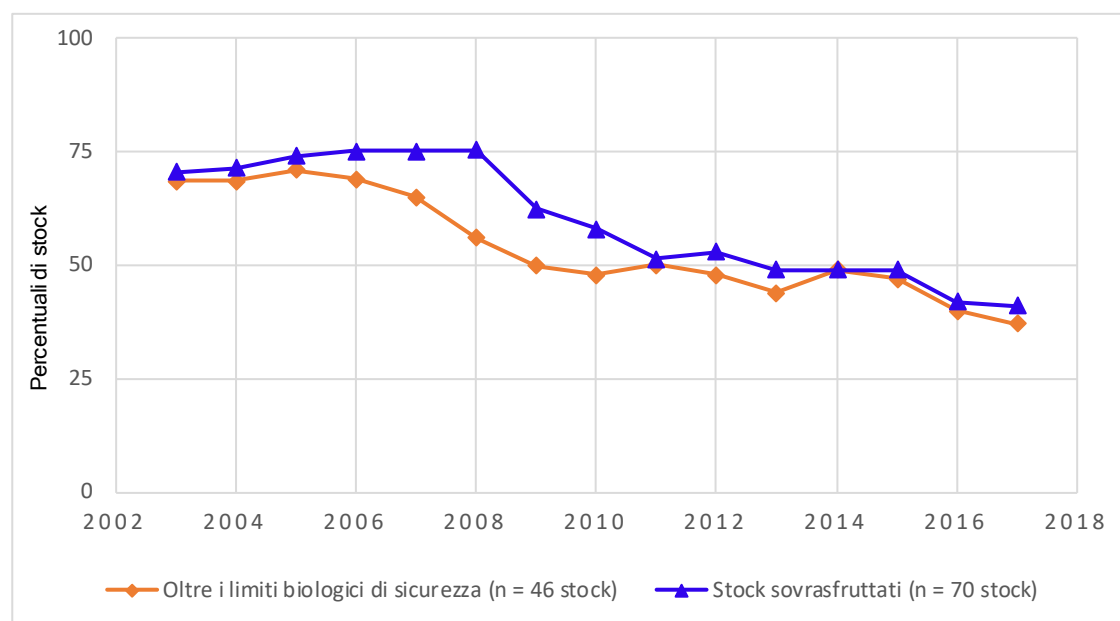
Gestione della pesca

1 Sviluppi più recenti

Negli ultimi quindici anni si è registrato un certo successo in termini di gestione della pesca. La mortalità per pesca è diminuita e la biomassa è aumentata (Figura 1) nell'Atlantico nord-orientale grazie a piani di gestione a lungo termine e riduzioni dello sforzo di pesca. Anche i risultati economici sono migliorati.

L'**obbligo di sbarco** è stato gradualmente introdotto dal 2015, ma ha ampiamente mancato i suoi obiettivi. Il rigetto in mare degli scarti non è ancora diminuito, l'applicazione è scarsa ed è evidente la mancanza di supporto e conformità. Ciò pregiudica anche la qualità dei dati sulle catture utilizzati nelle valutazioni degli stock.

Il **rendimento massimo sostenibile (MSY)** è un obiettivo fondamentale. La difficoltà di conseguire il rendimento massimo sostenibile simultaneamente per tutti gli stock, catturati congiuntamente nella pesca mista e multispecifica, ha condotto al concetto di intervalli compatibili con l' F_{MSY} , inquadrati in **piani di gestione pluriennali**, per consentire una certa flessibilità nella fissazione annuale del totale ammissibile di catture (TAC). Tuttavia, la gestione di specie di catture accessorie rimane impegnativa.

Figura 1: Tendenze nello stato degli stock nell'Atlantico nord-orientale, 2003-2017

Fonte: Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries (STECF), [Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca (CSTEP)]

2 Sfide future

I miglioramenti nel controllo e nell'applicazione e le decisioni basate sul rendimento massimo sostenibile relative alle decisioni sul totale ammissibile di catture (TAC) possono consentire alla PCP di conseguire i suoi obiettivi, ma i sussidi non dovrebbero essere reintrodotti. I piani di gestione pluriennali sono stati istituiti solo di recente ed è troppo presto per trarre conclusioni sul loro eventuale rafforzamento della cooperazione regionale. La **regionalizzazione** consente agli Stati membri di cooperare alla formulazione di raccomandazioni comuni. La sfida consiste nel lasciare spazio alle differenze regionali mantenendo al contempo alcuni principi e obiettivi fondamentali della PCP applicabili a tutte le attività di pesca. Il **Mediterraneo** e il **Mar Nero** sono stati tradizionalmente esclusi dalla PCP e sono disciplinati da norme proprie e da più livelli di decisione. La gestione della pesca in tale regione è stata finora in gran parte inefficace. Una nuova governance sta emergendo nell'ambito delle dichiarazioni ministeriali "**MedFish4Ever**".

Senza **un monitoraggio, un controllo e una sorveglianza (MCS)** efficaci, gli obiettivi della PCP saranno compromessi. L'attuale revisione del **regolamento sul controllo** migliorerà il sistema di controllo dell'UE e armonizzerà le procedure tra gli Stati membri. Sono in discussione opzioni per l'utilizzo di **nuove tecnologie di monitoraggio** per accrescere il rispetto dell'obbligo di sbarco. In particolare, il monitoraggio elettronico mediante telecamere e sensori è oggetto di ampie discussioni. Esistono limitazioni dovute ai costi, ma la mancata accettazione da parte del settore della pesca costituisce il principale ostacolo.

È necessario allineare meglio la PCP, la direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino e le direttive Uccelli e Habitat dell'UE nell'ambito di una **politica integrata della pesca basata sugli ecosistemi**. Gli attuali sistemi di gestione non sono adatti per affrontare i **cambiamenti climatici**. I criteri di assegnazione della "stabilità relativa" non si adattano ai cambiamenti nella distribuzione ittica, portando a conflitti e allo sfruttamento non ottimale delle risorse. Vi è un'urgente necessità di definire **modi nuovi e migliori per condividere le possibilità di pesca**.

Vengono descritti tre casi, che illustrano situazioni in cui la gestione della pesca è particolarmente difficile e ostacolata anche da altri fattori e in cui lo stato degli stock è spesso allarmante. Il **Mar**

Baltico costituisce un caso in cui l'ecosistema marino sta subendo grandi cambiamenti ecologici e la produttività dello stock orientale di merluzzo bianco sta precipitando, rendendo incerta la sua ripresa. Nel caso del **Mare Adriatico**, i piccoli pelagici mostrano che la mancanza di volontà politica e di consenso scientifico abbiano lasciato la pesca in gran parte non regolamentata, con drammatici aumenti delle catture negli ultimi anni. La pesca mista nel **Mar Celtico** costituisce un caso in cui le norme sulla riduzione del totale ammissibile di catture a zero entrano in conflitto con l'obbligo di sbarco, aggravato dagli alti rischi delle cosiddette "specie a contingente limitante" (*choke species*).

Organizzazione comune dei mercati

1 Sviluppi più recenti

L'attuale regolamento sull'**organizzazione comune dei mercati** (OCM) mira a proteggere i **produttori** primari, migliorare la competitività del **settore** e collegare le considerazioni di **mercato** alle questioni di gestione delle **risorse**. Di recente infatti si è registrato un forte aumento della redditività, soprattutto nel settore della pesca, cosa che ha indotto a ritenere che alcuni degli sviluppi realizzati abbiano avuto un discreto successo:

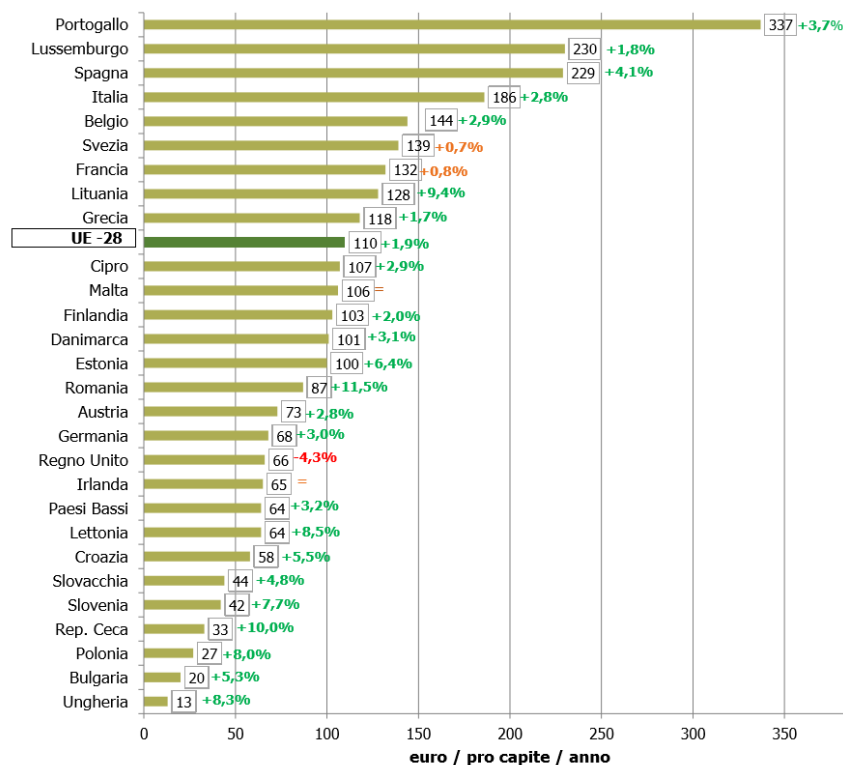
- (i) un migliore adeguamento tra le **opportunità** di pesca e le **capacità** di pesca, dovuto a un miglioramento di alcuni stock e a una riduzione delle dimensioni della flotta;
- (ii) la fine del cosiddetto **piano di "ritiro"**, ritenuto biologicamente ed economicamente dannoso, per contribuire a far corrispondere domanda e offerta;
- (iii) il regolamento sulla **pesca illegale, non dichiarata e non regolamentata (INN)**, che è considerato un esempio essenziale di un'iniziativa guidata dall'UE per promuovere una pesca sostenibile a pari condizioni concorrenziali tra i produttori. I primi risultati mostrano che potrebbe essere esteso ad altri aspetti socio-economici;
- (iv) lo sviluppo sistematico di **piani di produzione e commercializzazione**, che rappresentano un passo verso un approccio più orientato al mercato. L'obiettivo è migliorare la corrispondenza tra domanda e offerta.

2 Sfide future

In un contesto di **globalizzazione** progressiva e **accordi di libero scambio** (ALS), conseguire la parità di condizioni concorrenziali tra produttori dell'UE e di paesi terzi è ancora problematico, sia per l'acquacoltura che per alcuni mercati della pesca globalizzati (ad es. il tonno). È essenziale verificare che tutte le **norme di sostenibilità dell'UE**, come le condizioni di lavoro o i processi di produzione (ad es. l'alimentazione), siano garantite.

È inoltre necessario informare i consumatori sull'origine dei prodotti ittici, anche per i prodotti trasformati. Ciò è illustrato nel caso dell'**acquacoltura di spigole e orate**, in cui un paese terzo sta aumentando la propria quota di mercato nel mercato dell'UE in un contesto di unione doganale. In assenza di interventi pubblici, esiste il rischio di assistere a una pressione sui prezzi internazionali, a un aumento delle importazioni e alla potenziale esclusione di alcuni prodotti dell'UE dal mercato dell'UE. Il caso dell'acquacoltura di spigole e orate suggerisce la necessità di imporre requisiti sugli **aspetti ambientali e sociali** per i produttori non UE che intendono esportare sul mercato dell'UE.

Poiché uno degli obiettivi dell'OCM è garantire che **venga sfruttata al meglio ogni specie** disponibile nelle acque dell'UE, trovare vie di accesso al mercato per le specie locali meno conosciute può rappresentare una sfida. Ciò dipende dal fatto che un numero crescente di mercati è approvvigionato da un numero limitato, ma noto, di specie, per lo più importate, soprattutto quando sono richieste etichette specifiche (private). Inoltre, la **spesa per prodotti del mare** è ancora bassa in alcuni paesi dove la carne è l'alimento preferito (Figura 2). Essendo anche in questo

Figura 2: Valore della spesa pro capite nei consumi delle famiglie per prodotti ittici nell'UE nel 2017 e variazione % 2017/2016 (consumo extra-domestico escluso)


Fonte: EUROSTAT; "Il mercato ittico dell'UE", Edizione (2018), p. 33, EUMOFA

caso fondamentale l'informazione dei consumatori, l'elaborazione di iniziative pubbliche per migliorare il valore di ogni prodotto dell'UE potrebbe costituire una possibile soluzione.

Al fine di migliorare la competitività del settore, è importante che siano promossi **sistemi di produzione** più efficienti, tenendo conto di tutti gli aspetti della sostenibilità, comprese le prestazioni economiche, ad es. a causa della differenza di costi e del prezzo franco nave ottenuti da ciascun metodo di pesca (Tabella 1). Ciò vale in particolare nel contesto delle attività di pesca comuni, in cui coesistono metodi di gestione e strategie di sfruttamento, anche tra Stati membri diversi. I due casi relativi alle **acque occidentali** mostrano l'importanza di considerare la questione delle norme di accesso in un'attività di pesca comune multispecifica, il che assume particolare rilevanza nel contesto della **Brexit**. A loro volta, le **organizzazioni di produttori (OP)** svolgono un ruolo fondamentale in tali attività di pesca, ad esempio facilitando sistemi di cooperazione formale o informale tra le OP. Nel quadro dello sviluppo futuro delle attività di pesca comuni multispecifiche occorre anche considerare le specificità della **pesca su piccola scala**, in particolare per quanto riguarda l'articolo 17 della PCP, che richiede l'inclusione di criteri ambientali e sociali nella definizione delle possibilità di pesca.

Tabella 1: Prezzi medie franco nave della spigola per segmento di flotta (2000-2015)

Segmento di flotta	Prezzo franco nave (EUR/kg)
Flotta per la pesca con ami	14,0
Flotta polivalente	11,9
Flotta di pescherecci a rete	9,0
Flotta per la pesca con rete demersale a strascico	8,6
Flotta per la pesca con rete da traino pelagica mista	8,0

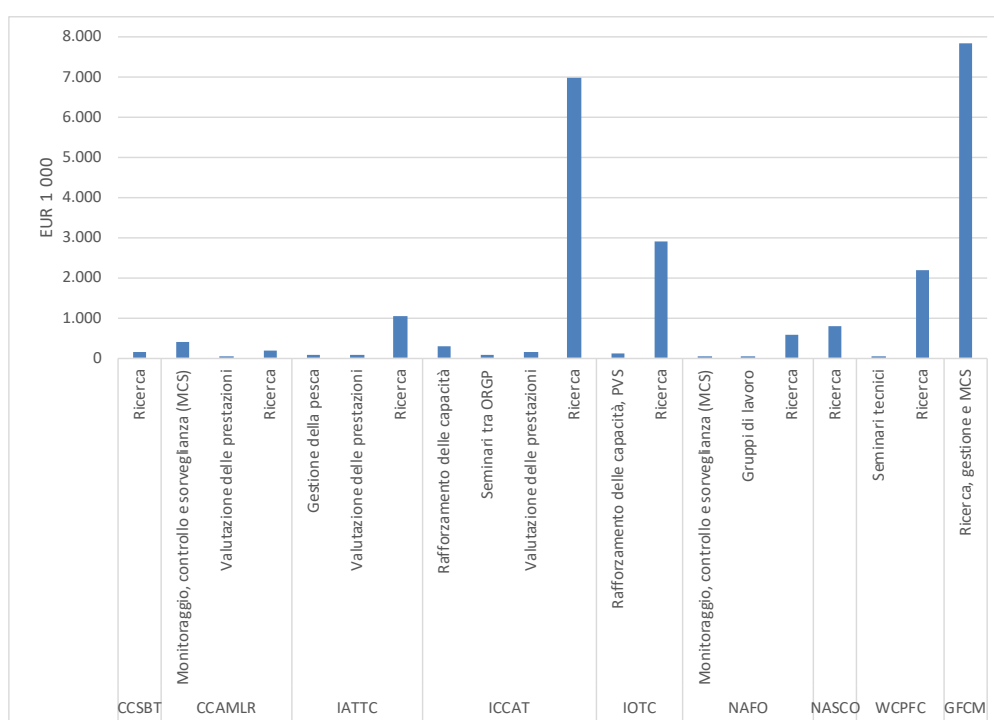
Fonte: Dati elaborati sulla base di dati provenienti da Daurès e Nourry 2017

Dimensione esterna

1 Sviluppi più recenti

L'UE è un attore essenziale nelle **organizzazioni regionali di gestione della pesca** (ORGP) e nel proporre attivamente misure di conservazione e gestione, nonché nel fornire sostegno finanziario (Figura 3). L'UE dispone inoltre di numerosi **accordi di partenariato per una pesca sostenibile** (APPS), che garantiscono l'approvvigionamento al mercato dell'UE e forniscono sostegno settoriale agli Stati costieri. Il regolamento dell'UE sulla **gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne** tenta di facilitare un controllo più efficace delle operazioni al di fuori delle acque dell'UE. Questo impegno, tuttavia, potrebbe non produrre buoni risultati quando altre flotte sono scarsamente regolamentate. La gestione sostenibile delle flotte da pesca esterne stabilisce requisiti di ammissibilità comuni per le navi dell'UE che operano all'estero, compresi accordi diretti tra le imprese degli Stati membri e i paesi terzi.

Figura 3: Contributo dell'UE alle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP), 2014-2017



Fonte: Dati elaborati ricavati da dati UE

Note: [CCSBT](#) = Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna; [CCSAML](#) = Convention for the Conservation of Antarctic Marine Living Resources; [IATTC](#) = Inter American Tropical Tuna Commission; [ICCAT](#) = International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; [IOTC](#) = Indian Ocean Tuna Commission; NAFO = Nord Atlantic Fisheries Organization; [NASCO](#) = North Atlantic Salmon Conservation Organization; [WCPFC](#) = Western and Central Fisheries Commission; [GFCM](#) = General Fisheries Commission for the Mediterranean Sea

La **pesca INN** rappresenta una sfida che richiede sforzi di cooperazione tra i diversi paesi. Il regolamento sulla pesca INN dell'Unione ha introdotto diversi meccanismi per limitare l'accesso di prodotti illegali, non dichiarati e non regolamentati ai propri mercati. Anche i **trasbordi in mare** sono un problema che favorisce la pesca INN. L'UE ha promosso l'imposizione del divieto relativo al trasbordo in mare in diverse ORGP, trovandosi però ad affrontare l'opposizione di altre parti.

Le **pratiche di pesca non sostenibili** costituiscono una minaccia per risorse specifiche e non. L'UE ha presentato progetti di proposte alle ORGP in merito ai divieti di **spinnamento** e **reti da posta derivanti** su larga scala, che tuttavia non hanno sempre avuto un'accoglienza positiva. La grande

capacità di pesca comporta un rischio per i pesci e uno spreco di risorse economiche. Le azioni per ridurre la capacità di pesca sono in cima alla lista delle priorità di molte ORGP. Uno dei principali vincoli riguarda le legittime richieste avanzate dai paesi in via di sviluppo riguardo allo sviluppo del loro settore della pesca. Il tema è stato proposto dall'UE a diverse ORGP.

I paesi in via di sviluppo patiscono una **mancaza di capacità istituzionali** per controllare l'espansione del loro sforzo di pesca e monitorare le attività nelle loro zone economiche esclusive (ZEE). La mancanza di capacità scientifiche impedisce anche la corretta comunicazione dei dati e la partecipazione al processo scientifico. Per quanto riguarda gli accordi di partenariato per una pesca sostenibile, gli Stati costieri potrebbero non disporre dei mezzi per determinare eccedenze e condurre attività di **monitoraggio, controllo e sorveglianza** (MCS). L'UE sta attualmente contribuendo a iniziative di **rafforzamento delle capacità**, ad esempio con la formazione di ispettori dell'Africa occidentale sotto gli auspici del Fondo europeo di sviluppo (FES).

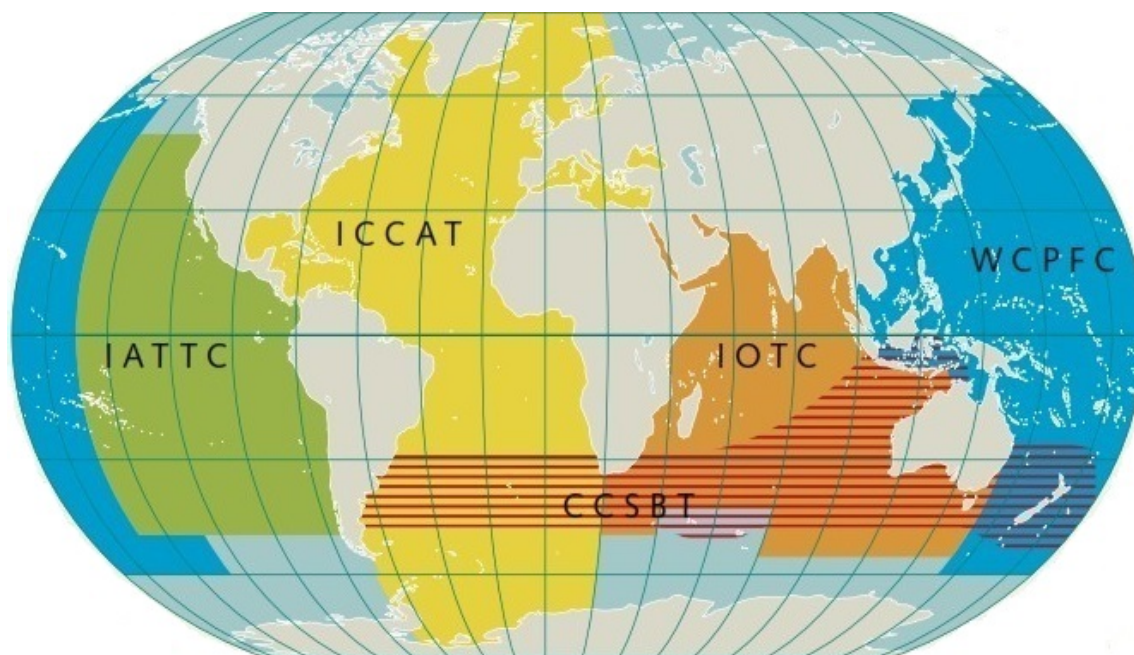
2 Sfide future

Le **nuove tecnologie** offrono risultati promettenti in vista dell'obiettivo di scoraggiare la pesca INN. Sono necessari sforzi concertati e solide ricerche per stabilire il giusto **equilibrio** tra **capacità** di pesca e **possibilità** di pesca nelle **ORGP**. Esiste una crescente preoccupazione per quanto riguarda la **sostenibilità sociale**, ad esempio condizioni di lavoro, la salute e la sicurezza. Le ORGP hanno la possibilità di promuovere questo processo, che richiede il coordinamento con le organizzazioni marittime e del lavoro. Devono essere elaborati **criteri di assegnazione** per garantire un'equa distribuzione delle possibilità di pesca tra le parti nelle ORGP. L'assegnazione non deve basarsi esclusivamente su catture storiche, ma dovrebbe includere, ad esempio, anche fattori socioeconomici, conformità e impatti ecologici. All'interno delle ORGP si stanno compiendo sforzi per definire i criteri di assegnazione, ma resta ancora molto da fare per conseguire il consenso e rendere operativo il processo.

Il caso di studio dell'**APPS** fornisce informazioni sulla mancanza di capacità scientifica in numerosi Stati costieri africani, che richiede urgente attenzione. Inoltre, gli Stati costieri non sono in grado di definire l'eccedenza quando non sono disponibili dati sulle catture provenienti dalle diverse flotte. Il caso dell'**ORGP del tonno** (Figura 4) evidenzia la necessità di vietare i trasbordi in mare per contrastare la pesca INN. L'UE ha presentato un progetto di proposta concernente i tonni tropicali nell'Atlantico, che è stato tuttavia respinto da alcune parti. Le **pratiche di pesca distruttive** dovrebbero essere vietate. L'UE ha promosso con successo un divieto di **reti da posta derivanti** su larga scala nell'Oceano Indiano.

L'UE ha la possibilità di guidare la **governance internazionale della pesca** grazie ai suoi punti di forza istituzionali ed economici. È tuttavia necessario un coordinamento tra i fondi dell'UE e con altri donatori. Le grandi zone marine sono prive di ORGP, in particolare al largo delle coste dell'Africa occidentale, e richiedono un coordinamento internazionale. Infine, la **Brexit** offre l'opportunità all'UE e agli Stati costieri di cooperare per stabilire contingenti basati sulla pertinenza zonale degli stock. Conformemente al diritto del mare, vi è un'urgente necessità di cooperazione per gestire gli stock transfrontalieri. Lo sfruttamento unilaterale può solo portare alla pesca eccessiva.

Figura 4: Le organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) del tonno



Fonte: World Ocean Review

Note: [IATTC](#) = Inter American Tropical Tuna Commission; [ICCAT](#) = International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas; [CCSBT](#) = Commission for the Conservation of Southern Bluefin Tuna; [IOTC](#) = Indian Ocean Tuna Commission; [WCPFC](#) = Western and Central Fisheries Commission

Ulteriori informazioni

Il presente *sintesi* è disponibile nelle seguenti lingue: inglese, francese, tedesco, italiano e spagnolo. Lo studio, disponibile in inglese, e le sintesi possono essere scaricati al seguente indirizzo: <http://bit.ly/2k6rVSX>

Ulteriori informazioni sulla ricerca effettuata dal Dipartimento tematico per la commissione PECH sono reperibili all'indirizzo: <https://research4committees.blog/pech/>

 Follow @PolicyPECH

Clausola di esclusione della responsabilità e diritto d'autore. Le opinioni espresse nel presente documento sono di responsabilità esclusiva dell'autore e non riflettono necessariamente la posizione ufficiale del Parlamento europeo. La riproduzione e la traduzione a fini non commerciali sono autorizzate, purché sia citata la fonte e il Parlamento europeo abbia ricevuto una nota di preavviso e una copia.
© Unione europea, 2019.
© L'immagine a pagina 1 è stata concessa in licenza da Shutterstock.com.

Responsabile della ricerca: Marcus BREUER Assistenza redazionale: Mariana VACLAVOVA

Contatto: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Il documento è disponibile sul seguente sito Internet: <http://www.europarl.europa.eu/committees/it/supporting-analyses-search.html>