

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Doc. XVIII  
n. 118

## **RISOLUZIONE DELLA 9<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**

**(Agricoltura e produzione agroalimentare)**

*(Estensore CASTIGLIONE)*

*approvata nella seduta del 13 dicembre 2011*

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL  
CONSIGLIO RELATIVO ALLA POLITICA COMUNE DELLA PESCA  
(COM (2011) 425 DEFINITIVO)**

*ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento*

---

**Comunicata alla Presidenza il 15 dicembre 2011**

---

**INDICE**

Testo della risoluzione .....	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 <sup>a</sup> Commissione permanente .....	»	7

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144 del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca (PCP);

tenuto conto delle osservazioni espresse sulla predetta proposta dalla 14<sup>a</sup> Commissione permanente, in data 2 novembre 2011;

1) esprime, nel merito della disciplina contenuta nell'atto in questione, un avviso contrario, formulando i seguenti rilievi:

– l'approccio seguito risulta incentrato prevalentemente sulla salvaguardia delle esigenze di tipo biologico-ambientale dell'attività ittica, senza un'adeguata considerazione dei profili di tipo economico-sociale. Occorrerebbe invece trovare un delicato punto di equilibrio tra sfruttamento e salvaguardia degli *stock* ittici. È evidente che da un lato il sovrasfruttamento delle risorse rappresenta un serio pericolo per l'economia ittica, dall'altro tuttavia bisognerà individuare rimedi adeguati, atti a contrastare il fenomeno senza arrecare gravi pregiudizi alle attività del settore. La vera sfida da porsi è, infatti, quella di individuare il già richiamato equilibrio tra esigenze diverse, ma non per questo in conflitto tra di loro. Vanno perseguiti gli obiettivi di assicurare il buono stato delle risorse ittiche e un'industria in buona salute, orientata a un mercato che richiede alimenti a loro volta sani e di qualità elevata. In tale industria lavorano operatori specializzati, il cui allontanamento dal settore in alcune aree del Mezzogiorno d'Europa – non solo d'Italia – si traduce in disoccupazione e a volte in illegalità;

– la pesca mediterranea presenta una situazione molto diversa rispetto a quella effettuata in altri bacini europei. Il raggiungimento dell'obiettivo del Rendimento massimo sostenibile (MSY) entro il 2015 rappresenta un obbligo sottoscritto in occasione del *summit* sullo sviluppo sostenibile, a Johannesburg. Occorre, tuttavia, avere presenti le particolari difficoltà di applicazione che il nuovo criterio determinerà per la pesca nel Mar Mediterraneo. Il rischio di una definizione troppo ambiziosa del MSY per gruppi di specie, ad oggi mai formulata nella storia della PCP, non può che determinare, nel migliore dei casi, il raggiungimento di un soddisfacente livello di sostenibilità per una specie, ma non per tutte le specie. Un simile obiettivo, fra l'altro, mal si concilia con gli sforzi che sono stati prodotti, e che l'Italia intende ulteriormente compiere, in materia di piani di gestione pluriennali. Pur essendo condivisibile – sia pure in linea di principio – il generale obiettivo del raggiungimento del MSY, sarebbe importante prevedere un margine di flessibilità rispetto al termine

del 2015, tale da consentire anche la possibilità di colmare le lacune scientifiche che riguardano la descrizione delle condizioni di MSY, considerando che la ricerca scientifica è in grado di fornire, oggi, dati per meno del 20 per cento degli *stock* europei oggetto di sfruttamento. Data la multispecificità della pesca mediterranea, tale percentuale è ulteriormente ridotta in tali bacini e ciò per motivi di ordine tecnico e non certo per cattiva volontà o peggio per incapacità degli scienziati mediterranei. In una situazione così articolata non può e non deve essere invocato il principio precauzionale.

Quanto poi al delicatissimo tema dei rigetti, l'obiettivo dell'eliminazione delle catture indesiderate è pienamente condivisibile anche se la sua applicazione *tout court* comporta nel Mediterraneo diverse difficoltà. In particolare, la peculiarità delle catture della pesca a strascico e volante comporta inevitabilmente una quota significativa di catture indesiderate. L'obbligo di conservare a bordo e sbarcare in porto tutti gli *stock* demersali appare – in questo quadro – impraticabile per le caratteristiche della flotta italiana e dei porti che la ospitano. Una significativa riduzione dei rigetti in mare può essere raggiunta solo a condizione di non ignorare i modi in cui la pesca viene praticata nei singoli Stati e di identificare soluzioni specifiche. I problemi sia tecnici che economici appena evidenziati richiederebbero di essere adeguatamente affrontati con riferimento alle specifiche condizioni locali, anche attraverso la messa a punto di azioni pilota. Tutto ciò postula la disponibilità a non ricorrere a termini perentori entro i quali pretendere lo sbarco a terra di tutto il demersale catturato.

Si esprime inoltre una forte contrarietà relativa all'applicazione per il Mediterraneo del sistema delle concessioni di pesca trasferibili. Considerando anche la specificità e la vulnerabilità socio-economica della pesca italiana, tale opzione presenta difficoltà applicative che vanno ben oltre gli evocati rischi di concentrazione delle concessioni su pochi gruppi economicamente più forti. Le difficoltà riguardano, prima di tutto, la definizione stessa di «concessione» che, a prescindere dagli aspetti giuridici, nel Mediterraneo non può fare riferimento a quote assegnate a imprese o pescherecci, ma dovrà essere legata ad una «quantità» di sforzo di pesca da definire. Anche qualora tale quota venisse individuata ed assegnata, resterebbe sempre da verificare se, nell'attuale crisi economica, il sistema degli incentivi previsto possa effettivamente funzionare. Appare più facile prevedere che gli scambi non avranno luogo a causa di una valorizzazione delle quote di sforzo che non giustificheranno l'abbandono dell'attività, se non nel quadro di una strategia che integri lo scambio delle quote con un premio di ritiro.

Le specifiche condizioni del Mediterraneo possono essere tenute meglio in considerazione se si lascia agli Stati membri la discrezionalità sull'adozione della intera misura.

Si auspica, inoltre, che vengano affrontate le problematiche derivanti da talune attività di pesca intensiva praticate nelle acque internazionali mediterranee. Il Mar Mediterraneo presenta, infatti, delle specificità in considerazione del suo carattere di mare semi-chiuso. Di conseguenza,

le attività di pesca intensiva praticate nelle acque internazionali mediterranee hanno delle ripercussioni negative anche sulla conservazione della fauna alieutica nelle cosiddette «acque dell'Unione». Considerato altresì che, sulla base di una certa prassi, alcuni Stati costieri hanno iniziato a rivendicare il diritto di poter tutelare i loro interessi in materia di conservazione delle risorse biologiche marine anche nelle acque contigue a quelle su cui esercitano la loro sovranità, e considerato altresì che l'articolo 117 della Convenzione ONU di Montego Bay sul diritto del mare, di cui alla legge 2 dicembre 1994, n. 689, impone a tutti gli Stati di «adottare misure, nei confronti dei soggetti che ne hanno la nazionalità, necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, o di collaborare a tal fine con altri Stati», si invita ad approfondire la questione in seno alle competenti sedi internazionali ed europee;

– si rileva come la valorizzazione del comparto della pesca costiera sia poco considerata nel contesto della presente proposta di riforma della PCP. Pur essendo piuttosto trascurata a livello europeo, la pesca costiera riveste, infatti, un'importanza considerevole per l'Italia, essendo incentrata su una rete di piccole imprese di carattere artigianale, connotate da tradizioni antiche e strettamente connesse con la stessa identità nazionale del nostro Paese.

Relativamente alla piccola pesca, si osserva che essa rappresenta uno dei punti più deboli dell'intera proposta di riforma. Il mantenimento della definizione di piccola pesca attraverso il riferimento al solo parametro dei 12 metri sembra essere la rinuncia da parte della Commissione a stabilire un sistema più adeguato di identificazione attraverso la considerazione di vari altri parametri in gioco. Appare indispensabile consentire agli Stati nazionali l'applicazione di misure e di ammortizzatori sociali nei periodi di fermo pesca, ad evitare che la già rilevante flessione occupazionale del settore si aggravi ulteriormente con grave pregiudizio del futuro degli operatori e delle loro famiglie, nonché con il conseguente impoverimento delle economie locali;

– il quadro economico in cui si colloca la pesca e, più in generale, l'economia globale, rende necessario non interrompere il sostegno pubblico al settore, fondamentale per il suo accompagnamento verso gli ambiziosi obiettivi della proposta di riforma della PCP. Il finanziamento pubblico destinato alla pesca è esposto a gravi rischi ed è auspicabile che, alla fine di una trattativa, siano salvaguardate le indicazioni della Commissione per il periodo di programmazione sino al 2020. A tal riguardo è preoccupante la rapidità con cui verrebbe interrotto un intervento strutturale, in particolare il contributo alle demolizioni, che sarebbe ora fondamentale per agevolare gli adeguamenti delineati nei Piani di gestione pluriennali, previsti dalla PCP. Sarebbe utile prevedere un *phasing out* da collegare alla introduzione delle possibilità di pesca e, più in generale, alla strategia dei piani di gestione nazionali. Infatti, va precisato, che la sostituzione degli aiuti alle demolizioni con l'introduzione di una gestione basata sullo scambio dei diritti di pesca non conduce automaticamente alla concentrazione della flotta. Il meccanismo previsto dalla proposta della Commis-

sione richiede inevitabilmente alcune integrazioni e il mantenimento, almeno per i prossimi cinque anni, dei premi per l'arresto definitivo. L'eliminazione di questa misura, infatti, costituirebbe un brusco freno alla riduzione della flotta e agli interventi per l'ammodernamento, condannando il settore ad un processo di ulteriore invecchiamento, con un impatto oltremodo negativo sulla sicurezza del personale imbarcato.

In tale ottica va poi sottolineata la necessità di continuare a finanziare con fondi UE il fermo temporaneo della pesca, quale misura tecnica da regolare nell'ambito di programmi di gestione nazionali per la tutela delle risorse.

A tutto questo si aggiunge poi l'annoso problema legato all'elevato prezzo del carburante, che già da solo giustificherebbe un adeguato sostegno per l'acquisto di motori improntati al massimo risparmio energetico;

2) si esprime, inoltre, per i profili di cui al Protocollo n. 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea «Sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità», in senso non ostativo.

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: FLERES)

Roma, 2 novembre 2011

La Commissione, esaminato l'atto COM(2011) 425 definitivo,

considerato che esso contiene una proposta volta a incentivare attività di pesca e di acquacoltura che favoriscano condizioni ambientali sostenibili a lungo termine, anche al fine di contribuire ad una maggiore disponibilità dell'approvvigionamento alimentare;

ricordato che, attualmente, l'obiettivo principale perseguito dalla politica comune della pesca (PCP) dovrebbe essere quello di garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse acquatiche viventi e la ricostituzione degli *stock* ittici sovrasfruttati, grazie a degli appositi piani di gestione a lungo termine, previsti dal regolamento (CE) n. 2371/2002 del Consiglio, del 20 dicembre 2002;

valutati i risultati non sempre positivi ottenuti in quest'ambito a causa di una serie di problemi interdipendenti fra loro, come: la scarsa sostenibilità ambientale dovuta alla sovrappesca; la difficile sostenibilità economica nel settore delle catture; la mancanza di sostenibilità sociale nelle regioni che dipendono soprattutto dalla pesca; un quadro giuridico estremamente complesso, che favorisce la micro gestione; risultati peggiori del previsto anche nell'ambito della dimensione esterna della PCP;

preso atto di quanto auspicato dalla Commissione europea nel Libro verde, del 22 aprile 2009, sulla riforma della PCP;

tenuto conto di quanto affermato dalla 9<sup>a</sup> Commissione permanente (agricoltura e produzione agroalimentare) del Senato della Repubblica nella risoluzione *Doc. XVIII*, n. 23, del 20 aprile 2010, e nella risoluzione *Doc. XVIII*, n. 40, dell'8 giugno 2010;

ritenuto opportuno valutare la presente proposta anche alla luce del regolamento sulla parte socioeconomica della politica comune della pesca, che dovrebbe essere emanato il 30 novembre 2011 e che si riferisce al Fondo unico per la pesca e per la politica marittima,

formula, per quanto di competenza, osservazioni favorevoli con i seguenti rilievi:

la base giuridica prescelta appare correttamente individuata nell'articolo 43, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

(TFUE), cui vanno accostate tutte le altre disposizioni relative alla PCP contenute nel titolo III della parte III del TFUE;

il principio di sussidiarietà non si applica alla parte III della proposta di regolamento, concernente la politica di conservazione delle risorse biologiche marine, né alle disposizioni ad essa funzionali (contenute nelle parti II, IV, V e VI), poiché esse fanno riferimento ad un ambito di competenza esclusiva dell'Unione europea, secondo quanto statuito dall'articolo 3, paragrafo 1, lettera *d*), del TFUE. Le altre disposizioni rientranti nell'ambito delle competenze concorrenti fra l'UE e gli Stati membri (parti dalla VII alla XIV) e alle quali si applica, pertanto, il principio di sussidiarietà, risultano ad esso conformi;

la proposta appare, nel suo complesso, conforme al principio di proporzionalità in quanto congrua alle finalità che intende perseguire;

nel merito, si sottolinea positivamente come la presente proposta, attraverso un approccio precauzionale ed ecosistemico alla gestione della pesca, intenda incentivare la creazione di condizioni ambientali sostenibili a lungo termine;

ai fini del raggiungimento degli obiettivi di cui sopra, si evidenzia, tuttavia, come la presente proposta di regolamento trascuri alcuni aspetti diversi dal sovrasfruttamento ma che comunque potrebbero incidere sulla stabilità della fauna alieutica, come, ad esempio, l'acidificazione dei mari, il surriscaldamento degli oceani, l'erosione delle coste, le attività estrattive in mare, i trasporti marittimi o le interdizioni militari. Su tutti i summenzionati aspetti andrebbero condotti approfonditi studi al fine di comprendere la loro incidenza causale sulla consistenza delle risorse biologiche marine;

si rileva come la valorizzazione del comparto della pesca costiera sia poco considerata nel contesto della presente proposta di riforma della PCP. Pur essendo piuttosto trascurata a livello europeo, la pesca costiera riveste, infatti, un'importanza considerevole per l'Italia, essendo incentrata su una rete di piccole imprese di carattere artigianale, connotate da tradizioni antiche e strettamente connesse con la stessa identità nazionale del nostro Paese;

si richiama l'articolo 15, paragrafo 1, della presente proposta di regolamento, il quale, nel prevedere per tutti i pescherecci battenti bandiera di uno degli Stati membri dell'Unione europea l'obbligo di sbarcare a terra tutte le catture di *stock* ittici soggetti a limiti di cattura, non sembra proporzionato all'obiettivo perseguito, ovvero la salvaguardia della conservazione delle risorse biologiche marine. Si auspica, quindi, una riconsiderazione della summenzionata disposizione;

in riferimento alle concessioni di pesca trasferibili di cui agli articoli da 27 a 33 della proposta, si devono evidenziare i rischi che sono connessi ad una possibile concentrazione delle concessioni attraverso il meccanismo della trasferibilità. Pertanto, oltre alla fissazione di criteri trasparenti ed obiettivi per l'ammissibilità all'attribuzione di concessioni di pesca trasferibili (articolo 28, paragrafo 4) e per la conseguente regolazione del loro trasferimento (articolo 31, paragrafo 3), nella proposta an-



rebbe effettuato un richiamo all'applicabilità del capo del TFUE relativo alle regole di concorrenza. Inoltre, la trasferibilità delle concessioni da e verso altri Stati membri (articolo 31, paragrafo 2) non dovrebbe pregiudicare le quote di pesca ammissibili attribuite a ciascuno Stato membro;

appare opportuna una riflessione sulla possibilità di consentire il trasferimento di una concessione amministrativa – quale dovrebbe essere qualificata la concessione di pesca trasferibile – mediante un negozio di diritto privato intercorso tra i titolari ammissibili delle concessioni (articolo 31). In tal modo infatti si consente che il valore della concessione – pur sempre di sfruttamento delle risorse marine, che costituiscono un bene comune (considerando n. 29) – possa essere «commercializzabile». Tra le condizioni di cui all'articolo 31, paragrafo 3, della proposta si dovrebbe, pertanto, valutare l'opportunità di prevedere che il trasferimento debba essere previamente comunicato all'autorità pubblica dello Stato membro che rilascia la concessione di pesca trasferibile e debba prendere effetto decorso un ragionevole lasso temporale da detta comunicazione;

si sottolinea come l'articolo 55 della presente proposta, nel conferire alla Commissione europea il potere di adottare atti delegati per elementi non essenziali contenuti in talune disposizioni della stessa proposta di regolamento, consideri tra di esse anche il dettato dell'articolo 35, paragrafo 3. Secondo tale disposizione «La Commissione ha il potere di adottare atti delegati a norma dell'articolo 55 con riguardo al nuovo calcolo dei limiti di capacità di pesca di cui ai paragrafi 1 e 2». In questa sede si vuole rilevare come il calcolo dei limiti di capacità di pesca per ciascuna flotta nazionale non possa essere considerato come elemento non essenziale della proposta di regolamento, essendo esso intimamente legato all'obiettivo principale perseguito dalla riforma della PCP, cioè la salvaguardia delle risorse biologiche del mare, con la conseguenza che potrebbe prefigurarsi una contrarietà della disposizione in oggetto con l'articolo 290 del TFUE. Si valuti, pertanto, l'opportunità di eliminare l'articolo 35, paragrafo 3, e il riferimento al medesimo dal novero di cui all'articolo 55, paragrafi 2, 3 e 5. Tuttavia, anche alla luce delle effettive difficoltà rinvenibili nell'attività di gestione delle capacità di pesca delle flotte nazionali, e in alternativa all'opzione di cui sopra, si potrebbe considerare l'opportunità di rivedere il disposto dell'articolo 35, oltretutto dell'allegato II a cui tale articolo fa esplicito riferimento, nel senso di stabilire dei margini di capacità di pesca per ciascuna flotta nazionale nell'ambito dei quali la Commissione possa agire con una certa flessibilità – sia prevedendo aumenti che stabilendo diminuzioni della capacità di pesca di una determinata flotta – nell'adozione di atti delegati;

si auspica, infine, che vengano tenute debitamente in considerazione le problematiche derivanti da talune attività di pesca intensiva praticate nelle acque internazionali mediterranee. Il Mar Mediterraneo presenta, infatti, delle specificità in considerazione del suo carattere di mare semi-chiuso. Di conseguenza, le attività di pesca intensiva praticate nelle acque internazionali mediterranee hanno delle ripercussioni negative anche sulla conservazione della fauna alieutica nelle cosiddette «acque

dell'Unione». Considerato, altresì, che, sulla base di una certa prassi, alcuni Stati costieri hanno iniziato a rivendicare il diritto di poter tutelare i loro interessi in materia di conservazione delle risorse biologiche marine anche nelle acque contigue a quelle su cui esercitano la loro sovranità, e considerato, altresì, che l'articolo 117 della Convenzione ONU di Montego Bay sul diritto del mare, di cui alla legge 2 dicembre 1994, n. 689, impone a tutti gli Stati di «adottare misure, nei confronti dei soggetti che ne hanno la nazionalità, necessarie per assicurare la conservazione delle risorse biologiche dell'alto mare, o di collaborare a tal fine con altri Stati», si invita ad approfondire la questione in seno alle competenti sedi internazionali ed europee, al fine di promuovere misure volte a tutelare l'ecosistema ittico in tutto il bacino del Mar Mediterraneo.



