

PUBLIC HEARING 12/7/2017

THE ROLE OF ADVISORY COUNCILS IN THE NEW REGIONALISED CFP

The involvement of Advisory Councils in fisheries management

### **The role of Advisory Councils in the regionalisation procedure**

Come è noto la più recente riforma della PCP pone la regionalizzazione tra i suoi pilastri fondamentali, insieme al raggiungimento dell'MSY per tutti gli stock entro il 2020 attraverso MAP e l'inserimento della LO.

L'innovazione implica sia il riconoscimento dell'esistenza di condizioni e specificità locali che possono giustificare proposte da parte degli SM sia una nuova opportunità, per questi, di cooperare per affrontare insieme problemi tecnico-gestionali in aree frequentate dalle loro flotte e/o su stock condivisi.

Fino alla riforma, infatti, il riconoscimento di specificità locali e la relativa richiesta di deroghe ai Regolamenti vigenti da parte di SM aveva difficilmente la possibilità di fare breccia nella posizione negativa della CE, e gli SM trattavano comunque i loro problemi singolarmente, senza alcuna collaborazione tra di loro.

Al potere di proposta della CE è stata quindi integrata la possibilità che gli SM avanzino congiuntamente raccomandazioni e proposte sia nel caso di atti delegati (LO MAP) sia nel caso di procedura di codecisione (MAPs) anche se in quest'ultimo caso in termini meno chiari. Ciò che rende comunque maggiormente considerabili le proposte, collocandole in una corsia "privilegiata" nelle procedure legislative comunitarie (pur sempre condizionate nella ammissibilità dal disporre di solide basi scientifiche) è proprio il concetto di regionalizzazione, ossia la loro presentazione congiunta da parte di più SM ai sensi dell'Art. 18 del Regolamento di base.

In questo quadro è stato poi aggiunto - innovazione nella innovazione - il ruolo del sistema consultivo che, a sua volta, aveva subito negli anni una piccola rivoluzione copernicana passando prima dall'Advisory Council centralizzato - composto da rappresentanti di Organizzazioni europee di stakeholders - ai Regional Advisory Councils (RACs) dove sedevano sia Organizzazioni europee che nazionali con una composizione che vedeva il settore della cattura per 2/3 mentre il restante 1/3 era riservato ad altri stakeholders quali NGO, consumatori, pescatori ricreativi, etc. Con la riforma i RACs evolvevano in ACs, con una composizione delle due componenti modificata al 60 e 40%, ed una mission sostanzialmente modificata.

Da sede "sindacale" in cui le Istituzioni comunitarie potevano semplicemente registrare le opinioni degli stakeholders, che si pronunciavano su qualsiasi argomento di attualità (senza alcun obbligo di

consultazione e tantomeno di risposta) a sede di elaborazione e proposta prevista nel processo decisionale (con obbligo di consultazione e di risposta: art 6,14,20,27,44 del Reg.1380/2013) sulla base di programmi annuali concordati con la CE. La consultazione, considerata prima centralmente e poi regionalmente come un “accessorio” di accompagnamento del processo decisionale, diventava fattore intrinseco di questo, con un passaggio strutturale in grado di contribuire a renderlo, se effettivamente e correttamente praticato, maggiormente “bottom-up”. In questo quadro la consultazione veniva anche allargata agli SM che partecipando agli ACs di fatto praticano una nuova forma di rapporto e confronto tra Amministrazioni nazionali e Commissione, rendendo nel contempo per la prima volta i Consigli Consultivi interlocutori diretti degli SM.

Uno degli ambiti in cui questo assume particolare rilevanza è proprio quello della regionalizzazione di cui all’Art. 18 del Regolamento di base dove al comma 1 si stabilisce in particolare che gli SM “*possono..... convenire di presentare raccomandazioni comuni intese a conseguire gli obiettivi delle pertinenti misure di conservazione dell’Unione e/o dei piani pluriennali e/o dei piani specifici di rigetto da adottare conformemente all’art.15.....*” ed al comma 2 che “*essi (SM) consultano i pertinenti Consigli Consultivi*”.

All’Art. 44 dello stesso Regolamento dove si definiscono i compiti dei Consigli Consultivi, al comma 3 si prevede che “*i Consigli Consultivi sono consultati in merito alle raccomandazioni comuni a norma dell’Art. 18.....Si tiene conto del loro parere. Tali consultazioni fanno salva la facoltà di consultare il CSTEP o altri organismi scientifici. I pareri dei Consigli Consultivi possono essere trasmessi a tutti gli Stati membri interessati e alla Commissione*”. Al comma 4 si stabilisce inoltre che “*la Commissione e, ove del caso, lo Stato membro interessato, rispondono entro due mesi ad ogni raccomandazione, suggerimento o informazione.....qualora le misure definitive adottate divergano dai pareri, dalle raccomandazioni e dai suggerimenti dei Consigli Consultivi ricevuti.....la Commissione o lo SM interessato fornisce spiegazioni dettagliate sui motivi della divergenza*”.

All’art. 45 dove si norma la composizione, funzionamento e finanziamento dei CC si prevede in questi “*l’istituzione.....di gruppi di lavoro per trattare le questioni di cooperazione regionale ai sensi dell’art.18.....*”.

Nella regionalizzazione, quindi, i Consigli Consultivi sono attori previsti dalla procedura, attivi sia nei confronti della CE che degli SM, strutturati ed equipaggiati per svolgere il loro ruolo e dare il loro contributo. Va ora visto come questa innovazione apportata dalla riforma può essere utilizzata al meglio e valorizzata perché risulti positiva e funzionale al perseguimento degli obiettivi della PCP.

E’ infatti evidente che quanto dettato dal Regolamento di base può essere tradotto nel concreto in vari modi:

- da un approccio strettamente burocratico in cui i CC si limitano ad uno scambio di comunicazioni formali,
- all'avvio di un processo virtuoso in cui i CC si rendono parte proattiva di proposte regionalizzate, le presentano agli SM che partecipano ai lavori dei Consigli con le rispettive Amministrazioni competenti, e quando questi verificano il loro accordo sulla proposta la presentano alla CE.

La differenza tra questi che potremmo considerare due casi estremi può dipendere da vari fattori: dagli stessi CC che per problemi interni non riescono ad avanzare proposte con il necessario consenso dei loro membri (nessun consenso/mancanza di consenso tra le diverse tipologie di stakeholders e/o tra i membri dei Paesi interessati), dagli SM che nonostante le proposte dei CC non si attivano o hanno difficoltà per qualsiasi motivo a trovare un accordo tra loro, o da parte delle Istituzioni europee che non accompagnano il processo.

Bisogna innanzitutto considerare che ci troviamo di fronte a due fattispecie distinte, per limitarci alle principali, su cui è già stata sperimentata qualche esperienza.

La prima è quella dei DMP, che essendo di competenza della CE (che procede sulla materia con atti delegati salvo parere contrario del PE) ha un percorso più snello. In questo caso l'attivazione dei CC, non per essere consultati ma per produrre loro una proposta agli SM coinvolti, risulta essenziale. E' questo il caso dove si sono registrati i migliori risultati: pressing della CE su SM e CC, formulazione di una proposta da parte dei CC agli SM (con l'aiuto benevolo di qualche istituto scientifico che i CC non possono ricompensare), attivazione delle DG Pesca degli SM che ricevono la proposta e presentazione formale alla CE (anche con modifiche parziali di quanto proposto dai CC). Consultazione dello CSTEP, atto delegato della CE, pubblicazione sulla GU della UE: 6-10 mesi. I CC sono stati starter e catalizzatori della procedura.

La seconda è quella dei MAP. In questo caso il potere di proposta è esclusivamente della CE, che consulta i CC, il CESE, gli SM etc. Sentiti tutti, la CE formula la proposta di regolamento e l'avvia alla codecisione attraverso il trilogato. In questo caso i CC vengono solo effettivamente consultati e producono il loro parere/proposta/raccomandazione di cui la CE dovrebbe tenere conto, recependone o meno qualche indicazione (nel caso non ne recepisca nulla per divergenze di vedute ne dovrebbe dettagliatamente spiegare i motivi al CC ai sensi del Reg.1380/2013).

Considerato però che la eventuale proposta dei CC, ove riescano a formularla, è di carattere tecnico-gestionale e scaturita da una consultazione tra stakeholders degli SM coinvolti (oltre che tra le varie tipologie di stakeholders presenti nel CC), formulata tenendo presente lo stato delle risorse secondo i dati CSTEP, la accettabilità delle misure, gli impatti socio economici sulle imprese e l'occupazione, il mercato ed altro, mentre la proposta di regolamento della CE è normalmente e largamente basata

sul parere scientifico dello CSTEP (che però indica un obiettivo e scenari diversi a seconda del tempo per raggiungerlo, e non si pronuncia sul come raggiungerlo) è evidente che qui il percorso virtuoso sopra immaginato si può complicare ed incrinare fino ad incepparsi, e che il passaggio parlamentare ed il trilogio diventano lo snodo essenziale.

Nello scenario dei MAP non è chiaramente stabilito in quale fase della procedura potrebbero essere considerate le proposte regionalizzate che gli SM possano presentare sentiti i CC o sulla base delle proposte dei CC: se nella consultazione con i CC prima della formulazione della proposta di regolamento (ma non sarebbe una proposta formalmente presentata dagli SM) o nel trilogio ? (che però avviene dopo che la proposta della CE viene formulata e quindi dopo che l'eventuale proposta dei CC sia stata accettata, parzialmente accettata o respinta).

Per altre fattispecie, come potrebbe essere quella di proposte regionalizzate in materia di misure tecniche una volta che la relativa riforma sia stata varata con l'approvazione del nuovo regolamento, non è ugualmente chiaro quale spazio si darà ai CC e agli SM per formulare proposte regionalizzate per misure che riconoscano specificità locali, soprattutto se queste dovranno essere collegate ai MAP di cui sopra.

E' peraltro discutibile rendere obbligatorio un accordo tra più SM quando si tratti di misure tecniche relative a condizioni locali che difficilmente riguardano più di uno che SM, ed i rischi di rinazionalizzazione della politica della pesca, considerata la iperregolazione comunitaria, sembra una spettro ormai lontano che qualche misura locale non riuscirebbe nemmeno ad evocare.

In conclusione, le grandi opportunità della regionalizzazione che la riforma ha offerto, sono oggi alle prese con meccanismi procedurali che possono farne scaturire tutti benefici effetti immaginati dai legislatori, ma anche inceppare e vanificare i tentativi di applicazione per lungaggini e strettoie burocratiche.

I CC possono in questo ambito funzionare da catalizzatori ed acceleratori del nuovo sistema, ma a condizione di una loro effettiva utilizzazione e valorizzazione, uscendo dal tradizionale confronto-scontro tra pareri scientifici da una parte e resistenze dell'industria ad accettare ulteriori limitazioni delle attività dall'altra.

Dipendendo il generale obiettivo della tutela degli stock da misure appropriate e dalla *compliance* delle regole, il terreno di mediazione e sintesi creato con la istituzione dei CC può oggi essere un fattore strategico per agevolare la regionalizzazione della PCP ed offrire alle istituzioni soluzioni già mediate su cui la politica possa operare più speditamente le sue scelte.

