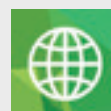


Relazione speciale

Gli accordi di partenariato nel settore della pesca sono gestiti dalla Commissione in maniera adeguata?



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Lussemburgo
LUSSEMBURGO

Tel. +352 4398-1

E-mail: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili
su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2015

Print	ISBN 978-92-872-2712-6	ISSN 1831-0869	doi:10.2865/814936	QJ-AB-15-010-IT-C
PDF	ISBN 978-92-872-2689-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/83916	QJ-AB-15-010-IT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-2745-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/63938	QJ-AB-15-010-IT-E

© Unione europea, 2015

Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Per qualsiasi utilizzo o riproduzione della cartina a pagina 46, occorre chiedere l'autorizzazione direttamente al titolare dei diritti d'autore.

Printed in Luxembourg

Relazione speciale**Gli accordi di partenariato
nel settore della pesca
sono gestiti dalla
Commissione in maniera
adeguata?**

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE)

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze dei controlli di gestione e degli audit di conformità espletati dalla Corte su specifici settori di bilancio o temi di gestione. La Corte seleziona e pianifica detti compiti di audit affinché abbiano il massimo impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello di entrate o spese in questione, dei futuri sviluppi nonché dell'interesse politico e pubblico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit — presieduta da Augustyn Kubik, Membro della Corte — la quale è specializzata nei settori di spesa relativi alla tutela e gestione delle risorse naturali. L'audit è stato diretto da Jan Kinšt, membro della Corte, coadiuvato da: Alejandro Ballester Gallardo, capo di Gabinetto; Colm Friel, capo unità; Maria Luisa Gómez-Valcárcel, auditor principale; Oana Dumitrescu, auditor e Frédéric Soblet, auditor.



Da sinistra a destra: F. Soblet, M. L. Gómez-Valcárcel, C. Friel, J. Kinšt, A. Ballester Gallardo, O. Dumitrescu.

Paragrafi

Abbreviazioni

I – XIII Sintesi

1-13 Introduzione

1-3 La necessità di accordi internazionali in materia di pesca

4-8 Gli accordi di partenariato nel settore della pesca (APP)

9-13 La flotta d'altura europea e gli APP

14-16 Estensione e approccio dell'audit

17-83 Osservazioni

17-53 Parte I — Negoziazione degli APP

17-25 La Commissione ha negoziato e rinnovato gli APP in tempo utile a evitare interruzioni delle attività di pesca

26-28 La Commissione ha negoziato una rete pertinente di accordi, ma la coerenza nella regione dell'Oceano Indiano potrebbe essere migliorata

29-32 L'obiettivo degli APP di far sì che le possibilità di pesca negoziate riguardassero solamente le risorse ittiche eccedentarie è risultato difficile da realizzare

33-46 Il costo degli APP negoziati dalla Commissione è stato relativamente alto, se si considerano i precedenti tassi di utilizzo

47-53 Le informazioni contenute nelle valutazioni *ex post* non sempre sono state utili nel corso del processo decisionale e dei negoziati

54-83 Parte II — Attuazione delle componenti degli APP relative ai diritti di accesso e al sostegno settoriale

55-60 Il processo di autorizzazione alla pesca (rilascio di licenze) è stato lungo e complesso, eppure la Commissione non aveva adottato misure per individuare possibili miglioramenti

61-65 Il monitoraggio a livello centrale delle catture non è stato adeguato e ciò ha messo a rischio la tempestiva individuazione dei problemi e il corretto calcolo dei pagamenti

66-70 La Commissione e i paesi partner hanno raggiunto un accordo sulle attività pertinenti da finanziare mediante il sostegno settoriale, ma il coordinamento con altri partner del settore è stato carente

71-76 Il controllo da parte della Commissione delle azioni concernenti il sostegno settoriale è stato limitato e le azioni effettivamente attuate dai paesi partner in alcuni casi sono state diverse da quelle concordate

77-83 I pagamenti effettuati dalla Commissione a titolo del sostegno settoriale non sono stati collegati ai progressi compiuti dai paesi partner nell'attuare le azioni concordate

84-95 **Conclusioni e raccomandazioni**

Allegato I — **Accordi di partenariato nel settore della pesca: ulteriori informazioni su negoziazione e attuazione**

Allegato II — **Accordi di partenariato nel settore della pesca in vigore nel 2015**

Allegato III — **Accordi di partenariato nel settore della pesca**

Risposte della Commissione

APP: Accordo di partenariato nel settore della pesca

COI: Commissione dell'Oceano Indiano

CSTEP: Comitato scientifico, tecnico ed economico per la pesca

DG: Direzione generale

ERS: Sistema di dichiarazione elettronica (*Electronic Reporting System*) o giornale di pesca elettronico

FAO: Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura

FES: Fondo europeo di sviluppo

IOTC: Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano (*Indian Ocean Tuna Commission*)

MSY: Rendimento massimo sostenibile (*Maximum Sustainable Yield*)

ORGP: Organizzazione regionale di gestione della pesca

PP: Paese partner

UE: Unione europea

UNCLOS: Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare

VMS: Sistema di controllo dei pescherecci via satellite (*Vessel Monitoring System*)

ZEE: Zona economica esclusiva

I

L'Unione europea (UE) negozia accordi con paesi costieri al fine di ottenere per la flotta esterna dell'UE i diritti di accesso alle zone di pesca di detti paesi. Da semplici accordi di accesso negli anni ottanta, questi atti sono divenuti accordi di partenariato per una pesca sostenibile (APPS) volti a sostenere le risorse della pesca e anche a sviluppare, nel contempo, il settore della pesca del paese partner attraverso l'erogazione di un sostegno settoriale. La Commissione intende ampliare la rete degli accordi in quanto offrono vantaggi significativi non solo alla flotta dell'UE, ma anche ai paesi partner.

II

La Corte ha sottoposto ad audit gli accordi nel settore della pesca che usufruiscono di contributi finanziari a carico del bilancio dell'UE (ossia sono stati esclusi gli accordi basati su scambi di contingenti di pesca). La Corte ha esaminato quattro dei 12 accordi in vigore al momento dell'audit: l'accordo con la Mauritania (accordo multispecie nell'Oceano Atlantico) e gli accordi con Madagascar, Mozambico e Seychelles (accordi sulla pesca del tonno nell'Oceano Indiano). I quattro APP menzionati rappresentavano nel 2013 il 77 % dei pagamenti corrisposti nel quadro degli APP.

III

L'obiettivo dell'audit era valutare se gli APP siano gestiti adeguatamente dalla Commissione. A tal fine, la Corte ha proceduto all'esame dei negoziati degli APP, nonché dell'attuazione dei diritti di accesso e del sostegno settoriale. Dall'audit risulta che gli APP sono in genere gestiti adeguatamente dalla Commissione, anche se permangono vari ambiti di miglioramento per quanto concerne il processo di negoziazione e l'attuazione dei protocolli.

IV

Le procedure negoziali e di rinnovo degli APP sono spesso complesse e lunghe; ciò nonostante, la Commissione ha gestito adeguatamente tali difficoltà e, con poche eccezioni, è riuscita a evitare l'interruzione delle attività di pesca della flotta. La rete di accordi negoziati rispondeva alle esigenze e alle priorità della flotta dell'UE interessata.

V

Quando il protrarsi dei negoziati sui nuovi protocolli ha pregiudicato il prosieguo delle attività di pesca, ai pescherecci è stato consentito, come prevede l'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1006/2008, di presentare al paese terzo interessato, tramite la Commissione, una domanda di autorizzazione di pesca, in attesa della firma del nuovo protocollo. Questa facoltà prevista dalla normativa, però, non è in linea con un altro requisito normativo, vale a dire «la clausola di esclusiva», e la sua applicazione ha portato ad incomprensioni tra un paese partner e la Commissione.

VI

Gli APP sono presentati come strumenti che assicurano la sostenibilità delle attività di pesca interessate. Come disposto dal regolamento di base sulla politica comune della pesca, le possibilità di pesca negoziate dovrebbero consentire ai pescherecci dell'UE di pescare solo le risorse eccedentarie dei paesi partner. Nondimeno, il concetto di eccedenza è molto difficile da applicare nella pratica, a causa dell'assenza di informazioni attendibili sugli stock ittici e sullo sforzo di pesca delle flotte pescherecce nazionali o di altre flotte straniere che pure hanno ottenuto l'accesso dai paesi partner.

VII

Il costo unitario effettivo corrisposto per tonnellata di pescato è stato spesso superiore al prezzo unitario negoziato. Mentre i negoziati prendevano in considerazione le catture di cui ai precedenti protocolli, il quantitativo di riferimento (espresso in tonnellate) concordato nei protocolli più recenti è spesso stato più elevato, comportando una continua sottoutilizzazione. Tuttavia, il contributo finanziario dell'UE è stato versato interamente, a prescindere dalle possibilità di pesca utilizzate. Il sottoutilizzo dei protocolli e i conseguenti costi elevati potrebbero essere in parte imputabili alle condizioni tecniche negoziate con i paesi partner per rispettare la normativa nazionale di questi ultimi o per garantire la sostenibilità delle attività di pesca.

VIII

Le informazioni fornite nelle valutazioni indipendenti *ex post* degli APP non sono sempre sufficientemente complete, coerenti o comparabili: in tal modo risulta ridotta la loro utilità nel formulare decisioni informate al momento di negoziare i protocolli.

IX

Dall'audit è risultato che la gestione dell'attuazione delle condizioni di accesso non era sufficientemente solida. La Commissione non ha monitorato adeguatamente tutto l'iter lungo e oneroso per il rilascio delle licenze allo scopo di individuare le cause dei ritardi e le aree da migliorare.

X

Dall'audit sono emerse carenze nella gestione dei dati relativi alle catture, come si evince dalle differenze fra i dati relativi alle catture provenienti dagli Stati membri, dalla Commissione e dalle valutazioni *ex post*. Dal momento che i pagamenti nell'ambito degli APP si basano su tali dati, tali carenze generano rischi finanziari.

XI

Anche se la pianificazione del sostegno settoriale è migliorata, il ruolo della Commissione nel monitoraggio dell'attuazione dei protocolli sottoposti ad audit era ancora limitato. Manca un chiaro quadro che stabilisca norme di ammissibilità e di tracciabilità per le azioni finanziate. Inoltre, la Commissione non gode di sufficienti diritti di controllo; ad esempio, i paesi partner hanno realizzato in alcuni casi azioni diverse da quelle previste, che non contribuiscono necessariamente al conseguimento degli obiettivi degli APP in maniera efficace.

XII

Infine, i protocolli prevedono una sospensione dei pagamenti, ma non riduzioni parziali dei pagamenti relativi al sostegno settoriale quando le azioni o i risultati concordati sono realizzati solo in parte. Peraltro, pur condividendo lo stesso concetto di sviluppo, le condizioni per il pagamento del sostegno settoriale sono diverse da quelle del sostegno al bilancio nell'ambito del Fondo europeo di sviluppo (FES), il che ha talvolta comportato incoerenze.

XIII

La Corte formula le seguenti raccomandazioni.

Per migliorare la negoziazione di nuovi APP e protocolli, la Commissione dovrebbe:

- a) rivedere gli accordi in sospeso e riflettere su come affrontare la questione dell'interruzione delle attività di pesca imposta dalla clausola di esclusiva rispettando al contempo i principi della politica comune della pesca. Inoltre, la Commissione dovrebbe chiarire e includere nei protocolli opportune disposizioni volte a garantire la continuità delle operazioni di pesca nel periodo tra due protocolli;
- b) definire strategie regionali per lo sviluppo della governance in materia di pesca e provvedere affinché i protocolli negoziati all'interno della stessa regione siano coerenti con la strategia regionale afferente e con gli altri fondi dell'UE;

- c) al momento di negoziare le possibilità di pesca in nuovi protocolli, prendere in considerazione i tassi di utilizzo dei protocolli precedenti e sforzarsi di collegare meglio i pagamenti per i diritti di accesso alle catture effettive, assicurando al contempo che ciò non si ripercuota negativamente sulle attività di pesca;
- d) analizzare meglio l'impatto potenziale delle clausole degli APPS sull'uso del protocollo, salvaguardando contemporaneamente i benefici reciproci per l'UE e i paesi partner interessati, eventualmente consultando le parti in causa per individuare i punti in cui siano necessarie valutazioni maggiormente dettagliate delle clausole cruciali;
- e) configurare meglio le valutazioni *ex post* per ottenere un'analisi coerente e comparabile del rendimento dei fondi pubblici spesi nel quadro dei protocolli, nonché un'analisi completa e critica della loro efficacia per l'UE e il paese partner in questione.

Per migliorare l'attuazione degli APP, la Commissione dovrebbe senza indugio:

- f) stabilire procedure per monitorare tutte le fasi dell'iter per il rilascio delle licenze, compreso il tempo impiegato dagli Stati membri, dai paesi partner e dai servizi della Commissione, al fine di individuare e affrontare le debolezze procedurali;
- g) promuovere l'accettazione di licenze elettroniche o di un elenco dei pescherecci autorizzati per l'intero periodo di validità delle licenze;
- h) far sì che la nuova banca dati sulle catture sia usata nella sua interezza dagli Stati membri di bandiera e che fornisca dati sulle catture attendibili, che possano essere consolidati, monitorati e continuamente aggiornati;

- i) proporre, per i nuovi protocolli, l'introduzione di requisiti di ammissibilità per la valutazione delle azioni considerate ai fini del finanziamento a titolo del sostegno settoriale (altri requisiti potrebbero riguardare la tracciabilità, la selezione, la rendicontazione e la misurazione della performance, nonché i diritti di controllo riservati alla Commissione);
- j) assicurare un coordinamento efficace riguardo al sostegno settoriale degli APP fra i partner per lo sviluppo attivi nel settore alieutico;
- k) provvedere affinché le erogazioni relative al sostegno settoriale siano in linea con altri pagamenti dell'UE a titolo di sostegno al bilancio e si basino sui risultati conseguiti dai paesi partner nell'attuazione della matrice delle azioni decise di comune accordo.

La necessità di accordi internazionali in materia di pesca

01

Il principio del libero accesso al mare aperto è gradualmente scomparso dalla metà degli anni settanta e a seguito della terza conferenza delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos III). Entrata in vigore nel 1982 dopo nove anni di negoziati, la Convenzione che ne è conseguita ha istituito nel diritto internazionale il diritto degli Stati a rivendicare la sovranità sulle acque che si estendono fino a 200 miglia nautiche dalle loro coste (detta zona economica esclusiva, ZEE), al fine di esplorare e sfruttare, conservare e gestire le risorse naturali presenti in queste acque. Un numero crescente di paesi ha deciso di estendere la propria sovranità fino alle 200 miglia e, di conseguenza, circa il 90 % delle risorse ittiche è finita sotto il controllo dei paesi costieri. Molte flotte d'altura¹, che in precedenza avevano pescato in queste acque, sono state quindi costrette a stipulare accordi di accesso con gli Stati costieri.

02

Di conseguenza, l'UE (o la «Comunità europea», come era denominata all'epoca) ha cominciato a negoziare accordi bilaterali nel settore della pesca con gli Stati costieri, per lo più paesi in via di sviluppo. Inizialmente si trattava di semplici accordi di accesso, che offrivano possibilità di pesca alla flotta d'altura dell'UE e una fonte di reddito importante per questi paesi in via di sviluppo. Gli accordi erano di natura commerciale e si basavano in genere sul principio «paga, pesca e va».

03

Dal 1981, l'UE negozia anche una serie di «accordi nordici». Si tratta di accordi reciproci che comportano uno scambio di possibilità di pesca tra le flotte dell'UE e quelle della Norvegia, dell'Islanda e delle Isole Fær Øer, senza contributo finanziario. La presente relazione non tratta questo tipo di accordi.

Gli accordi di partenariato nel settore della pesca (APP)

04

I semplici accordi di accesso sono stati oggetto di critiche, in particolare per l'effetto sugli stock eccessivamente sfruttati, l'assenza di trasparenza, la mancata applicazione e osservanza delle normative, lo sfruttamento della debole capacità negoziale e di far rispettare le norme degli Stati costieri in via di sviluppo, nonché per non essere uno strumento appropriato nel fornire cooperazione allo sviluppo nel settore della pesca.

05

In risposta a tali critiche, la riforma della politica comune della pesca del 2002 ha introdotto il concetto di «partenariato» per sottolineare gli obiettivi dell'UE di sostenere lo sviluppo del settore nazionale della pesca nei paesi partner (PP), favorire e rafforzare il dialogo politico tra l'UE e i paesi in via di sviluppo, nonché promuovere una pesca sostenibile. Questa nuova generazione di accordi è stata denominata «accordi di partenariato nel settore della pesca» (APP) (cfr. **riquadro 1**). Il contributo finanziario è stato diviso in due parti distinte: i diritti di accesso alla ZEE e il sostegno finanziario «settoriale», che mira a promuovere lo sviluppo di una pesca sostenibile nei paesi partner.

¹ Pescherecci che svolgono attività di pesca al di fuori delle acque nazionali di riferimento.



Obiettivi degli APP²

- Assicurare lo sfruttamento razionale e sostenibile delle risorse biologiche marine nei paesi partner (introducendo il concetto di eccedenza secondo la Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare)³.
- Tutelare l'occupazione nelle regioni dell'Unione dipendenti dalla pesca.
- Garantire la sopravvivenza a lungo termine e la competitività del settore alieutico dell'UE.
- Garantire l'adeguato approvvigionamento del mercato dell'Unione.
- Generare un valore aggiunto per l'Unione.
- Migliorare la gestione della pesca dei paesi partner mediante lo sviluppo delle loro capacità di gestione e di controllo delle risorse della pesca.
- Promuovere lo sviluppo economico del settore della pesca nei paesi partner, nonché l'occupazione, le condizioni di salute e l'ambiente imprenditoriale nel settore.

- 2 Conclusioni del Consiglio «Agricoltura e pesca» del 19 luglio 2004 e del 19-20 marzo 2012.
La maggior parte degli obiettivi figuravano anche nel regolamento (CE) n. 861/2006 del Consiglio, del 22 maggio 2006, che istituisce un'azione finanziaria della Comunità per l'attuazione della politica comune della pesca e in materia di diritto del mare (articolo 7)(GU L 160 del 14.6.2006, pag. 1).
L'articolo 31 del regolamento (UE) n. 1380/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio (GU L 354 del 28.12.2013, pag. 22), definisce i principi e gli obiettivi degli accordi di partenariato per una pesca sostenibile.
- 3 Ai sensi dell'articolo 62, paragrafo 2, della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (Unclos), tale eccedenza corrisponde alla quota di catture ammissibili che lo Stato costiero non può o non intende sfruttare.

06

La Commissione ritiene che, rispetto ad altri strumenti, gli APP offrano vantaggi significativi nel consentire l'accesso della flotta d'altura dell'UE alle acque e alle risorse dei paesi terzi. In particolare:

- gli APP permettono alla flotta europea di accedere alle zone di pesca nell'ambito di un quadro giuridico più chiaro, uniforme e stabile, offrendo una maggiore certezza del diritto rispetto agli accordi privati tra gli armatori europei e i paesi terzi. Anche gli armatori europei hanno espresso

la preferenza per gli APP e hanno chiesto alla Commissione di estendere la rete degli accordi, anche a costo di un aumento del loro contributo ai diritti di accesso;

- gli APP favoriscono la cooperazione scientifica tra l'UE e i paesi partner. I protocolli prevedono riunioni dei comitati scientifici finalizzate a esaminare i livelli degli stock e a tener conto delle risoluzioni delle organizzazioni regionali per la pesca. I paesi partner collaborano talvolta con gli scienziati dell'UE che lavorano sulle attività della flotta nei rispettivi paesi;

- al fine di garantire parità di condizioni per le diverse flotte d'altura nelle ZEE dei paesi costieri, i protocolli prevedono anche una clausola di non discriminazione. Ciò significa che le norme tecniche e altri principi di sostenibilità che si applicano agli APP dovrebbero applicarsi anche agli accordi tra i paesi partner interessati e alle altre flotte presenti nella rispettiva ZEE. In questo modo, si dovrebbe inoltre promuovere la gestione sostenibile delle risorse alieutiche;
- nei paesi partner, gli APP incoraggiano una migliore governance e gestione del settore della pesca locale sostenendo il monitoraggio, il controllo e la sorveglianza delle attività delle flotte nazionali ed estere. Gli APP forniscono finanziamenti significativi per contribuire allo sviluppo sostenibile delle attività di pesca locali.

07

La riforma del 2014 della politica comune della pesca ha introdotto il concetto di accordo di partenariato per una pesca sostenibile (APPS). La riforma mira a migliorare alcuni aspetti degli APP, come ad esempio la quantità di informazioni messe a disposizione per stabilire l'eccedenza disponibile nella ZEE dei paesi partner, la promozione della pesca sostenibile nelle acque dei paesi partner mediante un orientamento più mirato del sostegno settoriale dell'UE e il suo regolare monitoraggio, nonché l'inserimento di una clausola relativa ai diritti umani. Il principale obiettivo degli APPS è di fornire un quadro di governance giuridica, ambientale, economica e sociale per le attività di pesca svolte da pescherecci dell'Unione in acque di paesi terzi, nelle quali dovrebbero essere applicate norme simili a quelle applicabili ai pescherecci dell'Unione nelle acque dell'UE.

08

La Commissione ha per molti anni introdotto una clausola di esclusiva, applicabile a tutti gli APP in vigore, per rafforzare il quadro di governance relativo alle attività di pesca della flotta d'altura dell'UE. Una volta che entra in vigore un accordo tra l'UE e un paese partner, i pescherecci dell'UE possono operare nelle acque del paese partner solo se in possesso di un'autorizzazione di pesca rilasciata nel quadro di un protocollo riguardante tale accordo (cfr. paragrafo 10).

La flotta d'altura europea e gli APP

09

Anche se rappresenta meno dell'1 % della flotta dell'UE, contando appena 335 pescherecci su 86 283 immatricolati nell'UE, la flotta d'altura assume un peso molto maggiore in termini di capacità di pesca, poiché costituisce il 18 % dell'intera flotta peschereccia dell'UE per stazza lorda e il 7 % per potenza motrice⁴. La flotta d'altura è una fonte importante di approvvigionamento di prodotti ittici per il mercato europeo dato che, secondo le stime, realizza il 15 % delle catture complessive della flotta dell'UE. Essa rappresenta, inoltre, il 4 % dell'occupazione dell'UE nel settore. Circa la metà delle catture della flotta d'altura avviene nell'ambito di accordi di partenariato nel settore della pesca.

4 Dati tratti dalla relazione economica annuale 2014 sulla flotta peschereccia dell'UE (CSTEP 14-16) e riferiti alla flotta d'altura del 2012. Nella presente relazione la flotta d'altura dell'UE è definita come l'insieme di tutti i pescherecci immatricolati nell'UE superiori ai 24 metri e operanti in altre regioni di pesca (ARP), fra cui alcune regioni ultraperiferiche dell'UE.

10

Nel redigere un APP, l'UE e i suoi paesi partner negoziano un accordo e i relativi protocolli di attuazione. Tale accordo prevede un quadro di cooperazione a lungo termine nel settore della pesca, mentre i protocolli contengono termini e condizioni dettagliati. I protocolli sono generalmente negoziati ogni tre-sei anni, di concerto con il paese partner. I riferimenti agli APP nella presente relazione riguardano principalmente i protocolli. Maggiori dettagli sui processi negoziali e sulle responsabilità nell'ambito degli APP figurano nell'*allegato I*.

11

Nel 2014, sono stati effettuati pagamenti a carico del bilancio dell'UE in favore degli APP per un importo pari a 69 milioni di euro. Si tratta di una riduzione significativa rispetto agli oltre 200 milioni di euro che venivano pagati negli anni novanta. Ciò va ricondotto in parte alla scadenza del protocollo con la Mauritania nel dicembre 2014, per il quale non sono stati effettuati pagamenti nel 2014, mentre nel 2013 erano stati versati 67 milioni di euro. Solo il Marocco ha rappresentato nel 2014 oltre il 40 % del totale. Inoltre, anche gli operatori versano contributi finanziari agli APP in cambio delle autorizzazioni di pesca. Il loro contributo è aumentato costantemente negli ultimi anni.

12

L'*allegato II* mostra i 13 APP in vigore per il 2015, con un contributo finanziario annuo di 71 milioni di euro. Tre dei 13 accordi in vigore consistono in accordi misti che consentono l'accesso della flotta dell'UE a diversi stock ittici nella ZEE del paese partner. Gli altri sono accordi sulla pesca del tonno per la concessione di diritti di pesca nella ZEE del paese partner ai pescherecci dell'UE che seguono gli stock di tonni migratori e altre specie altamente migratorie nei loro spostamenti intorno all'Africa, nell'Oceano Indiano e nell'Oceano Pacifico.

13

Altri APP senza protocolli vigenti interessano Gambia (dall'1.7.1996), Guinea equatoriale (dal 30.6.2001), Isole Salomone (dal 9.10.2012), Micronesia (dal 25.2.2010), Mauritania (dal dicembre 2014)⁵ e Mozambico (dal gennaio 2015). Quando un accordo è in vigore, ma i suoi protocolli devono ancora essere rinnovati, come nel caso degli accordi summenzionati («accordi in sospenso»), la flotta dell'UE non ha accesso alla zona di pesca del paese in questione, in conformità della clausola di esclusiva (cfr. paragrafo 8).

⁵ I negoziati fra la Commissione europea e la Mauritania per la conclusione di un nuovo protocollo sono giunti a buon fine il 10 luglio 2015. Questo protocollo quadriennale, del valore di 59,125 milioni di euro l'anno, necessita ancora dell'approvazione del Consiglio e del consenso del Parlamento europeo.

Estensione e approccio dell'audit

13

14

L'obiettivo dell'audit era valutare se gli APP siano gestiti in maniera adeguata dalla Commissione, cercando di rispondere ai quesiti seguenti:

- 1) La Commissione gestisce adeguatamente i negoziati degli APP e i relativi protocolli?

Per rispondere al quesito, la Corte ha esaminato il processo negoziale dei quattro APP sottoposti ad audit e ha valutato se la Commissione avesse negoziato o rinnovato i protocolli in tempo utile ad assicurare il proseguimento delle attività della flotta europea. Inoltre, tramite l'audit si è valutato se i negoziati sulle possibilità di pesca e sui contributi finanziari fossero in linea con gli obiettivi di garantire la sostenibilità degli stock ittici a un costo ragionevole per l'UE, migliorando la governance e promuovendo lo sviluppo economico nel settore della pesca dei paesi partner.

- 2) La Commissione gestisce adeguatamente l'attuazione degli APP?

Per rispondere a tale quesito, la Corte ha esaminato la gestione, da parte della Commissione, dell'iter per il rilascio delle licenze e l'affidabilità del sistema di notifica dei dati sulle catture. Inoltre, gli auditor della Corte hanno valutato se la Commissione avesse opportunamente definito, controllato e monitorato le azioni finanziate dalla componente del sostegno settoriale degli APP.

15

L'approccio dell'audit si è basato sugli incontri con le parti interessate⁶, sull'analisi delle informazioni ottenute dalla Commissione, nonché sulle visite in loco presso gli Stati membri selezionati (Spagna e Francia) e in quattro paesi partner con cui l'UE ha concluso APP. Al fine di ottenere una prospettiva regionale, per questo audit sono stati scelti tre paesi partner dell'Oceano Indiano (Madagascar, Mozambico e Seychelles). È stata inoltre selezionata la Mauritania, come esempio di accordo multispecie e in ragione del fatto che si tratta dell'accordo di maggiore rilevanza economica. Complessivamente, i quattro APP sottoposti ad audit rappresentavano il 77 % dei pagamenti effettuati nel 2013 a titolo di detti accordi.

16

Gli elementi probatori dell'audit sono stati integrati da un'indagine rivolta agli operatori della flotta d'altura dell'UE. All'indagine hanno risposto armatori rappresentanti il 70 % di tale flotta⁷.

- 6 Fra le parti interessate rientravano il Parlamento europeo e alcune ONG attive nel settore dell'occupazione a bordo dei pescherecci e a favore dell'ambiente marino. La Corte ha inoltre visitato associazioni di operatori di pescherecci e aziende di trasformazione dei prodotti ittici in Spagna e Francia.
- 7 Hanno risposto all'indagine della Corte 21 armatori/associazioni di pescherecci, per un totale di 319 pescherecci (di cui 233 battenti bandiera degli Stati membri dell'UE) operanti al di fuori delle acque europee. I 233 pescherecci rappresentavano il 70 % dei 335 pescherecci che compongono la flotta d'altura dell'UE. Il 79 % dei pescherecci interessati dall'indagine operava nelle regioni dell'Oceano Atlantico e dell'Oceano Indiano; di questi, il 32 % era costituito da pescherecci per la pesca demersale, il 22 % da pescherecci da traino pelagici, il 7 % da pescherecci con reti a circuizione, il 7 % da pescherecci con palangari ad alta capacità, il 7 % da pescherecci per la pesca a strascico del nasello e con palangari di fondo e il 4 % da tonniere con lenze e canne.

Parte I — Negoziazione degli APP

La Commissione ha negoziato e rinnovato gli APP in tempo utile a evitare qualsiasi interruzione delle attività di pesca

17

I negoziati degli accordi che concedono alla flotta dell'UE l'accesso alle ZEE dei paesi costieri dovrebbero mirare alla continuità dell'accesso, in modo da evitare qualsiasi ricaduta negativa sul settore. Il Consiglio ha invitato la Commissione a evitare le interruzioni delle attività di pesca dopo la scadenza di un accordo o di un protocollo. In questa stessa prospettiva, al momento di negoziare un protocollo, la Commissione cerca di introdurre la possibilità di un'applicazione provvisoria per il periodo compreso tra la data della firma e la data della ratifica definitiva.

18

La Corte ha esaminato il processo negoziale della Commissione per i quattro APP inclusi nell'audit e in vigore in quel momento. Gli auditor della Corte hanno verificato se i protocolli siano stati rinnovati in modo tempestivo al fine di evitare l'interruzione delle attività di pesca della flotta d'altura dell'UE.

19

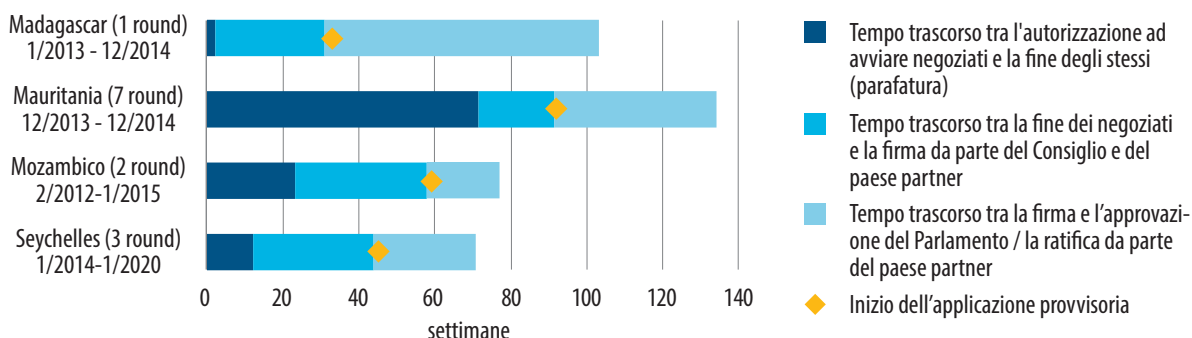
La negoziazione di nuovi protocolli è un processo lungo e complesso. La Commissione conduce le trattative sulla base di un mandato del Consiglio, che firma il protocollo con il paese partner. È poi necessaria l'approvazione del Parlamento. Maggiori dettagli sul processo negoziale sono riportati nell'*allegato I*. Pertanto, per la continuità delle attività della flotta, la Commissione deve avviare il processo negoziale di un nuovo protocollo con largo anticipo rispetto alla scadenza di quello in vigore.

20

L'intero processo negoziale per i quattro protocolli inclusi nell'audit — dal conferimento del mandato da parte del Consiglio alla data di entrata in vigore dopo il consenso del Parlamento o la ratifica da parte del paese partner — ha avuto una durata compresa fra 71 e 134 settimane (come illustra la *figura 1*). La durata dei negoziati dipende da fattori che i negoziatori non possono prevedere con esattezza né tenere completamente sotto controllo. La Commissione ha stimato che dalla conclusione dei negoziati (la «parafatura» del protocollo) le occorrono come minimo 12 settimane per preparare il protocollo da sottoporre alla firma del Consiglio e che al Consiglio occorrono altre sei-otto settimane per la disamina. È prevedibile quindi che, tra la conclusione dei negoziati e la firma da parte del Consiglio, trascorrono come minimo 20 settimane, considerando l'eventualità di ritardi nel corso delle discussioni in seno al Consiglio per approvare il protocollo, ma nel caso di Madagascar, Mozambico e Seychelles detto lasso di tempo si è collocato tra le 29 e le 35 settimane.

Figura 1

Durata del processo negoziale



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti negoziali e della normativa dell'UE.

21

La Corte ha rilevato che la Commissione gestisce adeguatamente il processo negoziale, per quanto possibile utilizzando gli strumenti legislativi disponibili per evitare l'interruzione delle attività di pesca. Tuttavia, l'83 % degli operatori che hanno risposto all'indagine della Corte e che rappresentano circa il 30 % della flotta d'altura, ha dichiarato di aver risentito dei ritardi nei negoziati dei protocolli, prevalentemente con Mauritania e Marocco, che sono due casi eccezionali, seppur significativi.

22

Nel caso della Mauritania, i negoziati sono stati lunghi (sette round negoziali della durata complessiva di 71 settimane) e il protocollo precedente era scaduto da circa cinque mesi prima della firma di un nuovo protocollo. Dal momento che l'applicazione provvisoria non era possibile se non dopo la firma del Consiglio, e al fine di evitare interruzioni delle attività della flotta dell'UE, la Commissione ha applicato le disposizioni della normativa dell'UE⁸ e ha proposto alle autorità mauritane di continuare a presentare le domande di autorizzazione di pesca durante questo periodo di cinque mesi. Questa possibilità è stata sfruttata solo da armatori operanti in quattro categorie di pesca⁹ tra il 1° agosto 2012 e il 15 dicembre 2012. È stato dunque possibile continuare la pesca per queste categorie, mentre per le restanti categorie le attività di pesca hanno dovuto essere temporaneamente sospese. La Corte rileva che, anche se la domanda di autorizzazione di pesca in assenza di un protocollo firmato aveva lo scopo di tutelare gli interessi della flotta dell'UE, non era tuttavia coerente con la clausola di esclusiva (cfr. paragrafo 8).

- 8 Articolo 9 del regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, del 29 settembre 2008, relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e all'accesso delle navi di paesi terzi alle acque comunitarie, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93 e (CE) n. 1627/94 e abroga il regolamento (CE) n. 3317/94 (GU L 286 del 29.10.2008, pag. 33). Detto articolo stabilisce che qualora sia scaduto un protocollo e un nuovo protocollo sia stato siglato dalla Commissione ma non sia stato firmato dal Consiglio o non sia stata ancora adottata una decisione sulla sua applicazione provvisoria, la Commissione può, durante un periodo di sei mesi a decorrere dalla data di scadenza del protocollo precedente, trasmettere le domande di autorizzazioni di pesca al paese terzo interessato.
- 9 Le categorie 2 (nasello), 3 (specie demersali diverse dal nasello), 5 (tonno) e 6 (pescherecci da traino congelatori per la pesca pelagica).

23

Inoltre, pur ricorrendo a tutte le possibilità offerte dalla normativa, la Commissione non ha potuto evitare l'interruzione delle attività di pesca. Le autorità mauritane erano del parere che l'attività nel periodo da agosto a dicembre 2012 abbia avuto luogo a fronte dell'applicazione provvisoria del nuovo protocollo. Di conseguenza, hanno proceduto a una chiusura anticipata delle attività di pesca nelle quattro categorie per le quali era stata concessa l'autorizzazione a proseguire le attività di pesca prima della firma del nuovo protocollo. Ciò ha causato perdite per quegli armatori che avevano pagato anche per disporre di licenze valide fino alla data di scadenza effettiva del 15 dicembre 2014.

24

Nel caso del Marocco, il protocollo è stato firmato nel febbraio 2011 e applicato provvisoriamente fino al dicembre 2011, quando il Parlamento europeo ha respinto la sua conclusione¹⁰. A seguito di nuovi negoziati, il 24 luglio 2013 è stato siglato un altro protocollo, poi ratificato dal Parlamento europeo il 10 dicembre 2013, che non conteneva alcuna clausola di applicazione provvisoria, in quanto i negoziatori marocchini non ne hanno accettato l'introduzione. A causa della tardiva ratifica da parte del Marocco, il nuovo protocollo è entrato in vigore solo il 15 luglio 2014, comportando spese supplementari a carico del bilancio dell'UE¹¹ e anche ripercussioni finanziarie dirette per gli armatori e il settore dell'UE, data l'interruzione delle attività di pesca.

25

Per quanto riguarda i protocolli dell'Oceano Indiano sottoposti ad audit, la continuità delle attività di pesca nella ZEE del Madagascar e delle Seychelles è stata assicurata, poiché i nuovi protocolli, che prevedevano una

clausola di applicazione provvisoria, sono stati firmati prima della scadenza dei protocolli precedenti. Nel caso del Mozambico, per un periodo di un mese [tempo intercorso tra la data di scadenza del protocollo precedente (1.1.2012) e l'applicazione provvisoria del nuovo (1.2.2012)], non vi è stato alcun protocollo vigente, ma ciò non ha avuto un impatto significativo sulla flotta dell'UE, in quanto durante tale periodo gli stock di tonno non erano pescabili nelle acque mozambicane.

La Commissione ha negoziato una rete pertinente di accordi, ma la coerenza nella regione dell'Oceano Indiano potrebbe essere migliorata

26

La Corte ritiene importante una rete regionale di accordi che sia coerente e pertinente. In primo luogo, con il miglioramento delle condizioni di certezza del diritto, la flotta dell'UE può seguire le specie migratorie. In secondo luogo, tale rete rafforza la posizione negoziale della Commissione, riducendo la pressione a raggiungere un accordo quando le attività della flotta rischiano di essere interrotte. Inoltre, l'impatto positivo perseguito in termini di governance per i paesi partner grazie al sostegno settoriale e al controllo dell'UE sulla propria flotta può essere un catalizzatore sulle attività di pesca regionali. Tale impatto è accentuato dal grado di attività della flotta dell'UE in alcune regioni (ad esempio, nel 2011 le attività di pesca con reti a circuizione condotte dall'UE hanno rappresentato il 66 % delle catture con tale metodo nell'Oceano Indiano occidentale¹², mentre queste ultime catture, a loro volta, hanno costituito nello stesso anno il 49 % del totale delle catture nella regione).

10 Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 14 dicembre 2011 (P7_TA(2011)0569).

11 Secondo le autorità spagnole, l'importo versato alla flotta spagnola a titolo di risarcimento per le perdite subite a causa dell'interruzione delle attività in Marocco è stato di 4,5 milioni di euro (di cui 4,3 milioni di euro a valere sul Fondo europeo per la pesca).

12 Cfr. tabelle 4.2 e 4.4 nella relazione finale del 2014 *Review of tuna fisheries in the western Indian Ocean*, pubblicata da Poseidon, MRAG, NFDS e Cofrepeche.

27

L'attuale strategia della Commissione mira a soddisfare tali esigenze, ampliando la rete di accordi in linea con le necessità e le priorità del settore. Nelle risposte all'indagine dell'audit, gli armatori hanno espresso un interesse primario in Angola, Guinea-Bissau e Sierra Leone, cui seguono Guinea-Conakry, Liberia, Tanzania, Kenya e Senegal. La Commissione aveva avviato colloqui iniziali con la Tanzania, concluso i negoziati con la Liberia e ripreso gli accordi con Gabon, Marocco, Maurizio (per i quali i protocolli erano già entrati in vigore al momento dell'indagine), Guinea-Bissau e Senegal (per i quali i protocolli erano già stati firmati). Tuttavia, al momento dell'audit, i negoziati di rinnovo con Mozambico e Mauritania erano stati sospesi a causa del mancato accordo tra la Commissione e i due paesi partner.

28

Dall'audit nell'Oceano Indiano è tuttavia emerso che vi erano margini di miglioramento per quanto concerne la coerenza tra gli APP e la loro complementarità con altre azioni regionali dell'UE e fonti di finanziamento nel settore della pesca. Un esempio al riguardo è costituito dai centri di controllo della pesca. È in vigore un accordo per lo scambio regionale dei dati del sistema di controllo dei pescherecci (VMS) tra i paesi della Commissione dell'Oceano Indiano (COI) (Comore, Maurizio, Madagascar, la Riunione e Seychelles) attraverso il server sviluppato con il sostegno della COI mediante i fondi regionali del FES. Il Mozambico non è parte della COI e, nonostante rappresenti un partner importante nella rete regionale degli APP, attualmente non ha accesso a questi dati. Anziché promuovere l'accesso del Mozambico al sistema di scambio di dati regionale VMS esistente, la Commissione sostiene il Mozambico nello sviluppo di un centro regionale di controllo della pesca finanziandone lo studio di fattibilità attraverso il

programma ACP FISH II, finanziato dal FES. Parallelamente, la Commissione ha anche sostenuto un VMS nazionale del paese attraverso il sostegno settoriale nell'ambito degli APP.

L'obiettivo degli APP di far sì che le possibilità di pesca negoziate riguardassero solamente le risorse ittiche eccedentarie è risultato difficile da realizzare

29

Il principio di sostenibilità fondamentale degli APP è che le possibilità di pesca negoziate nei protocolli (quantitativi e numero di licenze) dovrebbero autorizzare i pescherecci dell'UE a pescare solamente risorse eccedentarie¹³. Ciò richiede informazioni attendibili sugli stock (basate sui migliori pareri scientifici disponibili) e sullo sforzo di pesca¹⁴ degli Stati costieri, nonché su altri accordi. I protocolli dovrebbero pertanto concedere diritti di accesso a una parte specifica di tale eccedenza. La Commissione dovrebbe inoltre provvedere affinché gli APP riflettano il principio del rendimento massimo sostenibile (MSY)¹⁵ e le risoluzioni e le raccomandazioni delle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) sullo stato degli stock ittici.

13 Articolo 31 del regolamento (UE) n. 1380/2013.

14 Lo sforzo di pesca è il prodotto della capacità e dell'attività di un peschereccio; per un gruppo di pescherecci si tratta della somma dello sforzo di pesca di tutti i pescherecci del gruppo.

15 L'MSY, un indicatore del tasso ottimale di sfruttamento, è definito dalla FAO (Nazioni Unite) come il quantitativo massimo di cattura che si possa ottenere su base sostenibile.

30

La Corte ha esaminato in che modo è stata calcolata l'eccedenza e se i quantitativi delle catture fissati dall'accordo rispettassero o meno il concetto di eccedenza. I vari APP negoziati sono stati anche analizzati e confrontati in termini di coerenza testuale.

31

Gli auditor della Corte hanno rilevato che il concetto di eccedenza è estremamente difficile da applicare nella pratica. Ai sensi dell'articolo 61 dell'Unclos, spetta al paese partner determinare l'eccedenza, alla luce dei migliori dati scientifici disponibili. Tuttavia, dall'audit è emerso che i paesi partner non hanno la capacità di stabilire l'eccedenza. Ciò riguarda in particolare gli accordi misti (ad esempio Mauritania) o le risorse ittiche ampiamente disperse, come le piccole specie pelagiche o le specie altamente migratorie, a causa della difficoltà di stabilire un'eccedenza nella ZEE di un determinato paese costiero, soprattutto dove non vige un regime di contingenti di pesca a livello regionale¹⁶. Inoltre, non sempre le informazioni sullo sforzo di pesca delle flotte pescherecce nazionali o di altre flotte straniere che hanno ottenuto anch'esse l'accesso da parte dei paesi partner¹⁷ sono attendibili. Risulta quindi molto difficile per la Commissione calcolare la percentuale dello sforzo di pesca complessivo rappresentato dalla flotta dell'UE e, per estensione, i limiti di cattura per la flotta dell'UE in accordo con l'approccio basato sull'eccedenza.

32

Nella regione dell'Oceano Indiano, la Commissione per il tonno dell'Oceano Indiano (IOTC) ha raccomandato rendimenti massimi sostenibili per alcune specie (ad esempio, il pesce spada) nell'ambito della consulenza scientifica fornita¹⁸ e ha adottato risoluzioni per la protezione di due specie di squalo. Il principio del rendimento massimo sostenibile, tuttavia, è difficilmente applicabile a livello di singolo paese alle specie altamente migratorie, come quelle contemplate dagli APP.

Il costo degli APP negoziati dalla Commissione è stato relativamente alto, se si considerano i precedenti tassi di utilizzo

33

In fase di negoziati, la Commissione dovrebbe provvedere affinché le clausole dei protocolli aventi un impatto economico sulla flotta europea e sulle economie dei paesi partner (vale a dire la durata del protocollo, il prezzo, i quantitativi, la specie, le condizioni tecniche, i contributi degli armatori, gli obblighi di segnalazione e di sbarco) consentano alla flotta europea di utilizzare in modo efficiente gli accordi e le offrano accesso a una quota adeguata dell'eccedenza disponibile a un prezzo equo per i paesi partner. La Commissione dovrebbe inoltre far sì che nella preparazione dei negoziati degli APP siano tenuti in considerazione i principi di economia, efficienza ed efficacia. Il Consiglio ha chiesto¹⁹ alla Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, di impegnarsi a ottimizzare l'uso delle possibilità di pesca affinché siano assicurati un uso ottimale dei fondi pubblici e il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria.

- 16 La risoluzione IOTC 14/02 prevede l'introduzione di un regime di contingenti a livello regionale.
- 17 A livello di organizzazione regionale di gestione della pesca, l'UE invoca una maggiore trasparenza, segnatamente richiedendo alle parti di fornire tutti i dati riguardanti le attività di pesca dei paesi terzi e l'accesso alle rispettive ZEE. La IOTC ha adottato la risoluzione 14/05 relativa a un registro dei pescherecci stranieri autorizzati alla pesca delle specie IOTC nella zona di competenza in questione e alle informazioni sugli accordi di accesso.
- 18 IOTC, relazioni scientifiche del 2013 e del 2014.
- 19 3 155ª riunione del Consiglio «Agricoltura e pesca», tenutasi a Bruxelles il 19 e 20 marzo 2012

34

Il contributo finanziario dell'UE destinato ai paesi partner consta di due componenti: i diritti di accesso alla ZEE e il sostegno finanziario «settoriale» (cfr. paragrafo 5). Mentre il paese partner non ha limitazioni per quanto riguarda l'uso della prima componente, che disciplina l'accesso alle zone di pesca nazionali in senso stretto, il versamento dei fondi di sostegno settoriale dovrebbe essere subordinato alla realizzazione delle azioni concordate tra l'UE e il paese partner, in particolare per quanto riguarda la governance del settore della pesca. Tale condizionalità è stata sancita dalla nuova politica comune della pesca e negli APP firmati successivamente. La distribuzione del contributo finanziario complessivo tra le due componenti è un aspetto importante del processo negoziale.

La negoziazione della componente relativa ai diritti di accesso

35

I protocolli stabiliscono il tipo di risorsa ittica cui si ha accesso e le condizioni di tale accesso in termini di numero di licenze, tipo di peschereccio e quantitativo di riferimento. Tale «quantitativo di riferimento» rappresenta il volume di catture per il quale l'UE deve eseguire un pagamento minimo a titolo di diritti di accesso²⁰. In caso di superamento di detto volume, l'UE corrisponderà un'integrazione di pagamento per le catture aggiuntive. I protocolli definiscono anche le condizioni tecniche e operative.

36

Nel negoziare la componente «diritti di accesso», la Commissione si prefigge di ottenere il numero di licenze richieste dagli Stati membri (fatti salvi i limiti di disponibilità²¹), considerando anche i fattori esterni che potrebbero incidere sull'assunzione delle licenze di pesca. Il paese partner solitamente si propone di conseguire il massimo contributo finanziario possibile, che viene poi «convertito» in quantitativo di riferimento.

37

La **figura 2** mostra i dati storici relativi all'utilizzo delle possibilità di pesca (catture) nei paesi partner visitati nella regione dell'Oceano Indiano in termini di quantitativo di riferimento. Nonostante il sottoutilizzo delle possibilità di pesca negoziate nei precedenti protocolli, il quantitativo di riferimento concordato nei protocolli più recenti è rimasto relativamente stabile.

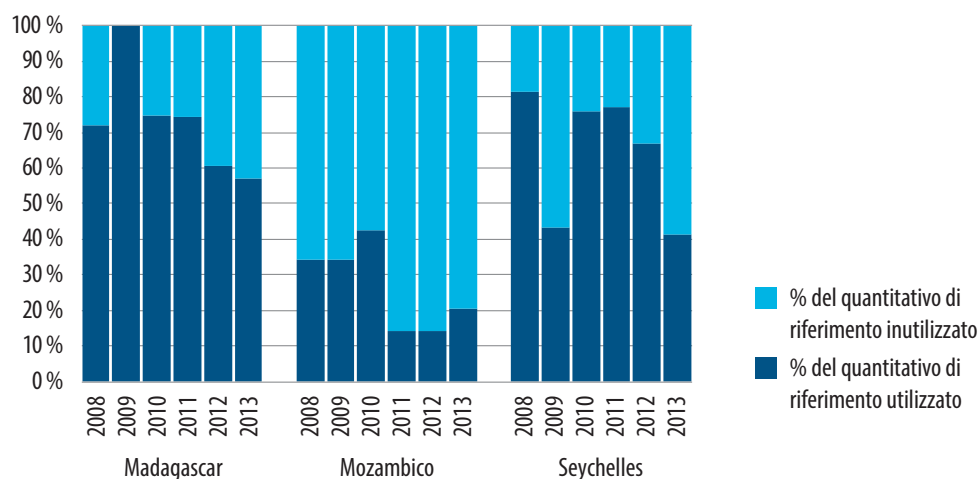
38

Poiché il contributo finanziario dell'UE si basa sul quantitativo di riferimento e non sulle catture effettive, il sottoutilizzo regolare dei protocolli dà luogo a un costo unitario effettivo corrisposto che è spesso superiore al prezzo unitario utilizzato come base per i negoziati. La **figura 3** riporta il costo effettivo di ogni accordo per la pesca del tonno alla luce del contributo finanziario complessivo degli APP. Emerge, ad esempio, che nel 2013 il costo effettivo per tonnellata di tonno pescato in Mozambico era di circa sei volte superiore a quello dei prezzi negoziati. Ciò va ricondotto al fatto che, a fronte del versamento di un contributo finanziario molto elevato (ulteriormente incrementato nel protocollo 2/2012 - 1/2015 da 900 000 a 980 000 euro), l'utilizzo delle possibilità di pesca è stato molto modesto.

- 20 Il contributo finanziario minimo per i diritti di accesso è calcolato moltiplicando il quantitativo di riferimento per il prezzo unitario concordato.
- 21 Nella regione dell'Oceano Indiano, il numero di pescherecci e la stazza lorda sono stati congelati al livello del 2006 per i pescherecci che pescano il tonno tropicale e al livello del 2007 per i pescherecci che pescano il pesce spada e il tonno bianco, conformemente alla risoluzione 12/11 della IOTC sull'attuazione di una limitazione della capacità di pesca delle parti contraenti e delle parti non contraenti cooperanti.

Figura 2

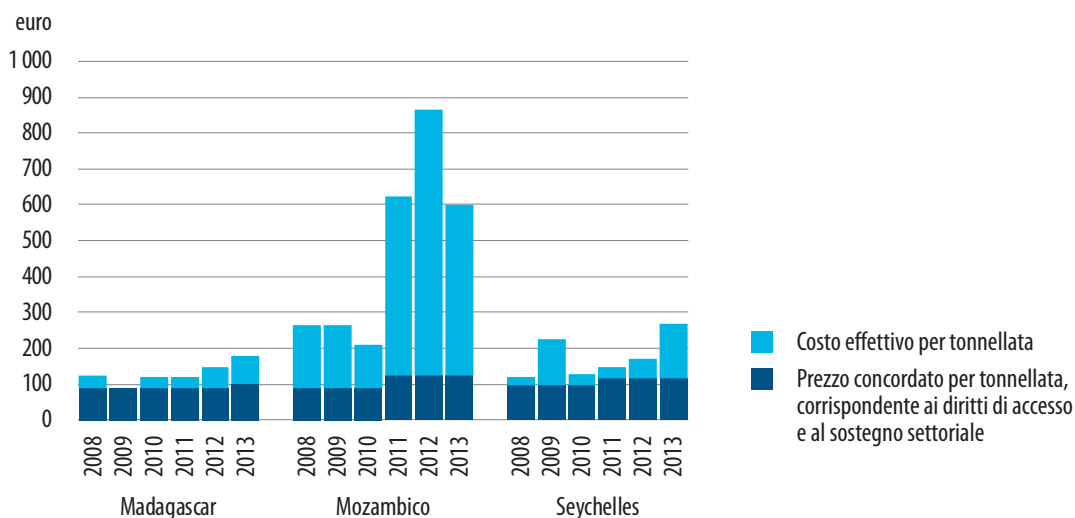
Utilizzo delle possibilità di pesca del tonno nei paesi partner visitati nella regione dell'Oceano Indiano



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati della DG Affari marittimi e pesca riguardanti l'utilizzo delle possibilità di pesca.

Figura 3

Costo unitario corrisposto dall'UE per tonnellata di tonno



Fonte: Corte dei conti, sulla base dei protocolli e dei dati della DG Affari marittimi e pesca relativi all'utilizzo delle possibilità di pesca.

39

Il valore di mercato degli stock ittici negoziati nei protocolli incide direttamente sul valore del protocollo. La Commissione dovrebbe pertanto prendere in considerazione tale elemento al momento di negoziare il prezzo complessivo dei protocolli, il che invece non sempre si è verificato. Nel protocollo più recente (2013-2014) concluso con la Mauritania, la categoria dei cefalopodi, categoria dall'alto valore commerciale e che è stata utilizzata a un tasso medio del 93 % nel protocollo 2008-2012, è stata ritirata dal protocollo a causa dell'applicazione del concetto di eccedenza e della decisione delle autorità nazionali di riservare i cefalopodi alla flotta nazionale. A motivo dell'elevato valore e dell'elevato tasso di utilizzo di detta categoria, questa decisione ha avuto significative ricadute negative sulla flotta dell'UE. Nel protocollo 2013-2014, le possibilità di pesca per le specie pelagiche, che hanno un valore commerciale inferiore, sono state aumentate. Il contributo finanziario per l'accesso è stato incrementato da

una media di 60 milioni di euro l'anno nel periodo 2008-2012 (e solamente 50 milioni di euro l'anno nel 2012) a 67 milioni di euro l'anno per il 2013 e il 2014. Il nuovo protocollo è stato, quindi, relativamente più dispendioso per l'UE. Nella valutazione *ex post* del protocollo (riguardante i primi 11 mesi) si osservava che il valore aggiunto diretto per tutti i beneficiari è stato di 0,8 euro. Tuttavia, il valore aggiunto diretto per l'UE, ossia la ricchezza creata per l'UE per ogni euro investito, è stato di soli 0,39 euro²². Nel periodo 2006-2009, tale rapporto è stato pari in media a 0,63 euro.

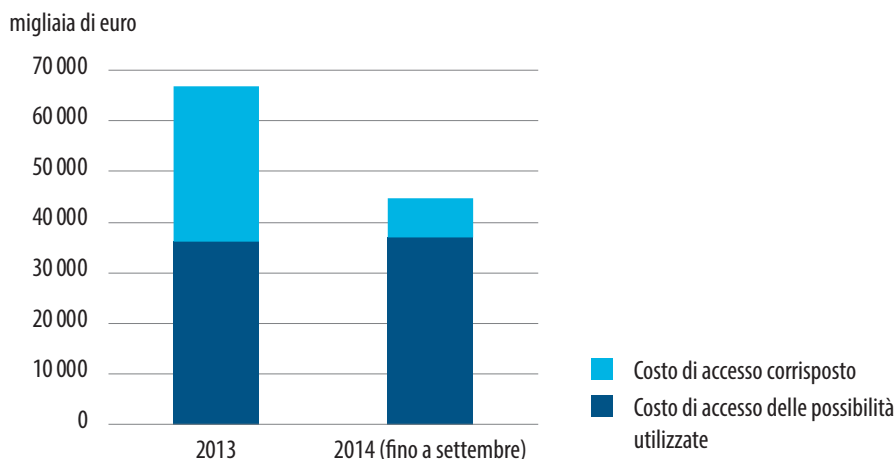
40

Nel complesso, in Mauritania, il prezzo unitario finale alla tonnellata pagato è stato di gran lunga superiore al costo di accesso teorico basato sul pieno utilizzo. La **figura 4** mostra il costo stimato dei diritti di accesso per l'UE in base all'utilizzo effettivo delle possibilità di pesca²³.

- 22 Come indicato in **tabella 3**, tale rapporto è pari a 5,53 per le Seychelles, a 4,09 per il Madagascar e a 0,91 per il Mozambico.
- 23 I dati per il 2014 sono disponibili solo fino a settembre e gli importi sono stati aggiustati *pro rata temporis*. Per valutare la ripartizione del versamento dei diritti di accesso per singola categoria, la Corte ha tenuto conto del quantitativo di riferimento e del prezzo di mercato del pesce (dalla valutazione *ex post* e dai dati della DG Affari marittimi e pesca). Questa ripartizione non viene presentata per il protocollo precedente, in quanto le categorie non erano comparabili.

Figura 4

Costo stimato delle possibilità di pesca utilizzate in Mauritania



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del protocollo 2013-2014, dei dati della DG Affari marittimi e pesca, e della valutazione *ex post* del 2014.

41

Al sottoutilizzo dei protocolli potrebbe aver contribuito l'accettazione di alcune clausole che hanno creato problemi di attuazione, in particolare in Mauritania e Mozambico. In quest'ultimo paese, il problema principale era il requisito per cui doveva essere sottoposto a ispezioni preliminari all'attività di pesca il 33 % dei pescherecci²⁴.

42

In Mauritania, i principali ostacoli erano costituiti dalle condizioni tecniche restrittive, fra cui una definizione di zone di pesca ristrette, nel protocollo 2013-2014. La maggior parte di queste condizioni erano state concepite per tutelare gli stock sovrasfruttati, evitare le catture accidentali e proteggere gli ecosistemi. Nel periodo compreso tra l'agosto 2012 e il dicembre 2013, i segmenti della flotta dell'UE più colpiti dalle condizioni tecniche²⁵ avevano tassi di utilizzo molto bassi: ad esempio, zero per la categoria dei granchi ed estremamente basso per la categoria «pesca pelagica fresca»

e «crostacei». Ciò è stato confermato dalle risposte all'indagine della Corte, dove il 70 % degli operatori che hanno risposto in merito al protocollo della Mauritania ha dichiarato che le condizioni tecniche negoziate erano inadeguate e il 58 % ha affermato che la redditività ne ha risentito.

La negoziazione della componente relativa al sostegno settoriale

43

Il sostegno settoriale è uno strumento importante per raggiungere gli obiettivi di migliorare la governance della pesca nei paesi partner e di favorire lo sviluppo economico del rispettivo settore alieutico. Durante i negoziati, nell'intento di ottenere l'impegno del paese a migliorare la governance nel settore alieutico, la Commissione cerca di aumentare il sostegno settoriale. Quest'ultimo può però andare fino a un massimo del 50 % del contributo complessivo dell'UE (cfr. **tabella 1**).

24 Le ispezioni preliminari all'attività di pesca sono necessarie per il 33 % dei pescherecci dell'UE autorizzati a pescare nelle acque del Mozambico. Nelle risposte fornite all'indagine della Corte, gli armatori hanno ritenuto che tale requisito fosse eccessivamente costoso.

25 Le condizioni tecniche erano molto restrittive e, a seguito dei tassi di utilizzo molto bassi per i primi mesi, la Commissione mista ha deciso di attenuare tali restrizioni, pur nel continuo rispetto dell'ambiente. La questione delle condizioni tecniche ha ritardato l'effettiva attuazione del protocollo di quasi un anno.

Tabella 1

Importanza del sostegno settoriale nei due protocolli più recenti esaminati per ciascun paese partner visitato

Protocollo ^{1, 2}	Madagascar	Mauritania	Mozambico	Seychelles
Contributo totale ¹ (in euro)	1 525 000	76 250 000 ³	650 000	5 600 000
% sostegno settoriale	36,1 %	21,3 %	38,5 %	39,6 %
Contributo totale ² (in euro)	1 526 875 ³	70 000 000	980 000	5 116 667 ³
% sostegno settoriale	45,8 %	4,3 %	45,9 %	49,5 %

1 Protocolli precedenti considerati: Madagascar (2005-2011), Mauritania (2008-2012), Mozambico (2008-2011) e Seychelles (2011-2013).

2 Protocolli considerati, in vigore al momento dell'audit: Madagascar (2013-2014), Mauritania (2013-2014), Mozambico (2012-2014) e Seychelles (2014-2020).

3 Per questo protocollo è stata calcolata una media, in quanto il contributo annuo varia ogni anno.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del testo dei protocolli.

44

La Corte ritiene che l'aumento della percentuale del sostegno settoriale sia coerente con gli obiettivi degli APP di migliorare la governance e di promuovere lo sviluppo economico nel settore alieutico dei paesi terzi.

45

La Mauritania è stata l'unica eccezione a questa tendenza positiva di aumentare la quota del contributo finanziario complessivo dell'UE destinata al sostegno settoriale. In questo caso, la Commissione ha accettato di ridurre in modo significativo la componente del sostegno settoriale dal 21 % del contributo complessivo degli APP nel protocollo 2008-2012 a solo il 4 % nel protocollo 2013-2014. Tale riduzione è stata introdotta a seguito dei problemi riscontrati dalla Commissione per ottenere informazioni dalle autorità mauritane riguardo alle azioni finanziate dal sostegno settoriale previsto nel protocollo 2008-2012 (come illustrato nel riquadro 2). Come indicato nella precedente tabella 1,

i contributi finanziari annuali complessivi negoziati dalla Commissione nei due protocolli sono simili. Ciò significa che la Commissione ha ridotto la quota della componente relativa al sostegno settoriale e ha aumentato in proporzione la componente relativa ai diritti di accesso, per la quale i paesi partner hanno obblighi di trasparenza e rendicontazione limitati. A giudizio della Corte, questa risposta non era coerente con l'obiettivo di sviluppo degli APP.

46

Inoltre, la Corte ritiene che, durante i negoziati, sia importante tener conto del contributo finanziario complessivo dell'UE destinato ai paesi partner. Gli importi in questione svolgono un ruolo importante nello sviluppo dei paesi partner, come indicato nella tabella 2. Tuttavia, i contributi, gli obiettivi e le modalità di attuazione degli APP e del FES sono negoziati in modo indipendente. La Corte ritiene che ciò non favorisca la posizione della Commissione durante i negoziati con i paesi partner.

Tabella 2

Contributi dell'UE ai paesi partner visitati durante l'audit e loro significatività rispetto alle dotazioni destinate al settore della pesca e alle dotazioni nazionali complessive (2013)

2013	Madagascar	Mauritania	Mozambico	Seychelles
Contributo degli APP rispetto alla dotazione nazionale destinata al settore della pesca	41 %	689 % ¹	20 %	250 % ²
Totale contributo UE rispetto alla dotazione nazionale complessiva	5 %	11 %	2 %	2 %

1 Dotazione del ministero della Pesca riportata nella legge di finanza della Mauritania. Non include spese significative, quali spese per porti.

2 Sono stati considerati solo i costi di gestione dell'autorità di pesca delle Seychelles, esclusi gli investimenti in conto capitale.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei documenti nazionali, dei documenti della DG Cooperazione internazionale e sviluppo della Commissione e degli APP.

Le informazioni contenute nelle valutazioni *ex post* non sempre sono state utili nel corso del processo decisionale e dei negoziati

47

Le valutazioni *ex ante* ed *ex post*²⁶ sono utilizzate dal Consiglio, dal Parlamento e dalla Commissione nel processo decisionale. Il loro scopo è fornire informazioni attendibili sull'uso dell'accordo e sul valore aggiunto per l'UE e il paese partner, valutare l'impatto ambientale, economico e sociale di un accordo di partenariato e verificare che i risultati ottenuti dagli APP siano coerenti con gli obiettivi fissati per gli stessi, in conformità dei requisiti stabiliti dal Consiglio²⁷ e dalla nuova politica comune della pesca²⁸.

48

Prima di conferire alla Commissione un mandato per negoziare un nuovo protocollo, il Consiglio esige che la Commissione effettui una valutazione *ex ante* e una valutazione *ex post* indipendenti, quando un protocollo è già in atto, e una valutazione *ex ante* in assenza di APP precedenti. Tale obbligo è stato rafforzato includendolo nella nuova politica comune della pesca.

49

Le parti interessate consultate durante l'audit hanno espresso apprezzamento per il fatto di avere a disposizione una relazione di valutazione *ex post*. Esse ritengono che sia uno strumento utile, in quanto fornisce una visione d'insieme dell'uso delle possibilità

di pesca nell'ambito di un accordo (licenze assunte e catture), nonché del funzionamento e del valore aggiunto dell'accordo. Tuttavia, i dati relativi alle catture riportati nella relazione non sono i più aggiornati, anche se spetta alla Commissione, in qualità di gestore dei dati, mettere in tempo utile tali informazioni a disposizione delle parti interessate che partecipano al processo decisionale.

50

Il tempo necessario per eseguire la valutazione va quindi ad aggiungersi al già lungo processo negoziale. Prima dell'introduzione della nuova politica comune della pesca, la maggior parte dei protocolli aveva avuto una durata molto breve (di circa tre anni²⁹). Le valutazioni potevano quindi riguardare solo un breve periodo di operatività, di un anno o meno, del protocollo valutato. Ciò ha ridotto l'utilità delle valutazioni come strumento per il processo decisionale. Un cambiamento positivo è consistito nella maggiore durata dei protocolli più recenti (4-6 anni), il che può avere un impatto positivo sulla completezza dei dati contenuti nelle rispettive valutazioni *ex post*.

51

Le valutazioni *ex post* degli APP nell'Oceano Indiano presentano informazioni sugli stock e sulle catture a livello regionale e includono informazioni descrittive non essenziali che si ripetono da un periodo valutato all'altro, rendendo la relazione troppo ampia.

26 La redazione di una valutazione *ex ante* ed *ex post* degli APP è un obbligo previsto dal regolamento finanziario (UE) n. 966/2012 (GU L 298 del 26.10.2012, pag. 1) per tutti i programmi e le attività che comportano spese significative (oltre 5 000 000 di euro), al fine di verificare che le risorse assegnate e i risultati conseguiti siano stati coerenti con gli obiettivi fissati.

27 2 599ª riunione del Consiglio «Agricoltura e pesca», Bruxelles, 19 luglio 2004.

28 Articolo 31 del regolamento (UE) n. 1380/2013.

29 La breve durata è stata determinata dal fatto che la Commissione non voleva che i protocolli esistenti fossero applicati ben oltre l'entrata in vigore della nuova politica comune della pesca, in modo che i cambiamenti apportati da questa politica fossero applicati il prima possibile.

52

D'altra parte, dall'audit è emerso che le valutazioni non appurano sufficientemente la misura in cui gli APP raggiungono tutti i loro obiettivi (cfr. paragrafo 5 e **riquadro 1**): ad esempio, non viene fatto riferimento all'occupazione nelle regioni dell'UE dipendenti dalla pesca, non sono fornite informazioni sull'approvvigionamento di prodotti ittici sul mercato dell'UE. Inoltre, le valutazioni effettuate relativamente all'Oceano Indiano non hanno calcolato in modo coerente il valore aggiunto degli APP. Ciò non ha facilitato il processo decisionale, dato che le metodologie utilizzate per il calcolo del valore aggiunto non sono comparabili tra i protocolli e, nel caso del Mozambico, hanno prodotto un risultato molto diverso (**tabella 3**).

53

Durante l'audit e sulla scorta di un audit interno del processo di valutazione, la Commissione ha elaborato una nuova metodologia di valutazione del valore aggiunto, che è stata applicata dal gennaio 2015. Anche la metodologia utilizzata per valutare i protocolli con il Madagascar (febbraio 2014) e Mozambico (aprile 2014) era relativamente recente (gennaio 2014), ma le metodologie utilizzate per il calcolo del valore aggiunto non erano ancora comparabili.

Tabella 3

Incongruenze nel calcolo del rendimento degli investimenti pubblici dell'UE per paese, così come risulta dalle valutazioni *ex post* dei protocolli dell'Oceano Indiano

	Calcolo del rendimento per euro di fondi pubblici investiti dall'UE (ex post)	Osservazioni
Madagascar (febbraio 2014)	4,09	Il modello include i costi e i benefici solamente per grandi categorie (ad esempio carburante, manutenzione, tasse portuali, assicurazione ecc.) che non sono sempre coerenti con le categorie usate in altre valutazioni (ad esempio in quella relativa alle Seychelles, dove sono precisati anche l'equipaggio, l'ammortamento dei pescherecci e delle attrezzature, le spese generali). Tuttavia, questo modello ¹ è stato ritenuto dalla Corte un mezzo adeguato di valutazione dei costi e dei benefici.
Mozambico (aprile 2014)	2,08	I valutatori non hanno suddiviso i benefici tra l'UE e il Mozambico e non tutte le spese pubbliche sostenute dall'UE sono state incluse nel calcolo (è stato escluso il sostegno settoriale). Se la Corte procedesse al ricalcolo del rendimento degli investimenti pubblici utilizzando lo stesso modello usato per il Madagascar, detto rendimento risulterebbe pari a 0,91 euro per ogni euro investito dall'UE.
Seychelles (gennaio 2013)	4,5	Sono stati inclusi i pagamenti degli armatori, a differenza di altre valutazioni in cui solo i fondi pubblici sono stati presi in considerazione; i costi sono stati suddivisi correttamente fra le parti e tutte le spese pubbliche sono state prese in considerazione. Se la Corte, procedesse al ricalcolo del rendimento degli investimenti pubblici utilizzando lo stesso modello usato per il Madagascar, detto rendimento risulterebbe più elevato: 5,53 euro per ogni euro investito dall'UE.

1 Rapporto: valore aggiunto diretto per l'UE su contributo totale dell'UE (diritti di accesso e sostegno settoriale).

Fonte: Valutazioni *ex post*.

Parte II — Attuazione delle componenti degli APP relative ai diritti di accesso e al sostegno settoriale

54

L'attuazione degli APP comporta due aspetti principali: l'accesso dei pescherecci dell'UE alle possibilità di pesca (cfr. paragrafi 55-65) e il sostegno allo sviluppo dei settori della pesca dei paesi partner (cfr. paragrafi 66-83). Perché ciascun aspetto funzioni in maniera adeguata (ossia perché la flotta possa pescare in buone condizioni e il sostegno settoriale migliori la governance della pesca nei paesi partner), la Commissione deve disporre di sistemi adeguati per monitorare l'attuazione. Ai fini dell'audit sono stati esaminati tali sistemi di monitoraggio.

Il processo di autorizzazione alla pesca (rilascio di licenze) è stato lungo e complesso, eppure la Commissione non aveva adottato misure per individuare possibili miglioramenti

55

L'iter per il rilascio delle licenze, mediante il quale i pescherecci ottengono l'autorizzazione alla pesca nel quadro dei protocolli, non dovrebbe essere inutilmente complesso o dispendioso in termini di tempo per gli operatori del settore. La Commissione dovrebbe esaminare le varie fasi di tale iter e valutare se sia possibile una maggiore efficienza. La Corte ritiene che, per individuare e correggere le inefficienze, sia essenziale una visione completa dei tempi necessari per le diverse fasi dell'iter. Dall'audit è emerso che la Commissione non dispone di informazioni sufficienti sulla tempistica dell'iter per il rilascio delle licenze.

56

I protocolli definiscono l'iter per il rilascio delle licenze tra i paesi partner e l'UE, come ad esempio la presentazione delle domande all'autorità pubblica competente. I protocolli prevedono anche lo scambio elettronico di informazioni sulle attività di pesca. Le procedure coinvolgono la Commissione, gli Stati membri, le delegazioni dell'UE e i paesi partner. Nell'*allegato I* vengono forniti maggiori dettagli. L'audit della Corte è stato incentrato sui dati disponibili, al fine di monitorare l'iter e analizzare eventuali rallentamenti.

57

Vi sono elementi che indicano che i rallentamenti nell'iter per il rilascio delle licenze hanno inciso negativamente sulle attività di pesca: il 78 % di coloro che hanno risposto all'indagine della Corte ha espresso preoccupazione per tali rallentamenti, come si rileva anche dalle comunicazioni dei rappresentanti degli operatori della pesca alla Commissione.

58

Gli auditor della Corte hanno osservato che i paesi partner visitati erano riluttanti o impossibilitati, a causa della rispettiva normativa nazionale, ad accettare autorizzazioni di pesca elettroniche e tutti hanno chiesto che l'originale della licenza fosse tenuto a bordo del peschereccio autorizzato durante le attività di pesca.

59

Come si evince dalla **figura 5**, mentre in Mozambico e nelle Seychelles le delegazioni e gli *attaché* per la pesca disponevano di informazioni sul lasso di tempo trascorso dalla richiesta dell'operatore alla data di rilascio da parte del paese partner, in Madagascar le informazioni conservate presso la delegazione riguardavano solamente il tempo trascorso dal ricevimento, da parte di quest'ultima, del fascicolo della domanda al suo inoltro alla Commissione. In Mauritania, la tabella di monitoraggio non era disponibile.

60

La Corte ha osservato che in alcuni casi si sono verificati notevoli ritardi prima che il fascicolo della domanda di licenza giungesse alle autorità dei paesi partner. Tuttavia, relativamente ai protocolli esaminati, la Commissione

non disponeva di un sistema informativo che la aiutasse a tener traccia del tempo necessario per ciascuna delle fasi dell'iter per l'evasione delle domande di licenza e, di conseguenza, non ha potuto individuare dove (se a livello di Stato membro, paese partner o Commissione) si erano verificati i ritardi. Inoltre, sebbene la banca dati sulle autorizzazioni di pesca prescritta dal regolamento (CE) n. 1006/2008 esista e contenga informazioni aggiornate sulle licenze in essere, non contiene però dati sufficienti per analizzare eventuali ritardi. La Corte non ha potuto quindi individuare le cause dei ritardi. La revisione del regolamento relativo alle autorizzazioni di pesca, annunciata nel 2011, potrebbe favorire l'individuazione e la riduzione degli aspetti procedurali critici, ma la proposta della Commissione non è ancora stata ultimata né presentata ai fini della codecisione.

Figura 5 Durata nota dell'iter per il rilascio delle licenze

	Operatore - Stato membro	Stato membro - Commissione	Commissione - delegazione	Delegazione - paese partner	Autorità del paese partner	Paese partner - delegazione	Delegazione - Commissione	Commissione - Stato membro	Stato membro - operatore
Madagascar	Informazioni non disponibili			41 giorni			Informazioni non disponibili		
Mauritania	Tabella di monitoraggio non disponibile								
Mozambico	Oltre 5 mesi				1 giorno ¹	Informazioni non disponibili			
Seychelles	Informazioni non disponibili				19 giorni	Informazioni non disponibili			
	126 giorni					Non applicabile (la licenza è inviata direttamente agli operatori)			

¹ Il fatto che le autorizzazioni di pesca siano state rilasciate il giorno stesso in cui le domande sono state protocollate mette in dubbio l'affidabilità della data di registrazione.

Fonte: Tabelle di monitoraggio fornite dalla delegazione e dagli *attaché* per la pesca.

Il monitoraggio a livello centrale delle catture non è stato adeguato e ciò ha messo a rischio la tempestiva individuazione dei problemi e il corretto calcolo dei pagamenti

61

La Commissione e gli Stati membri devono monitorare e verificare l'esattezza dei dati relativi alle catture effettive, al fine di individuare i problemi di attuazione, consentire decisioni consapevoli al momento di negoziare nuovi protocolli e assicurare il corretto calcolo dei pagamenti per eventuali catture aggiuntive.

62

Il regolamento (CE) n. 1006/2008 impone ai pescherecci di inviare ai rispettivi Stati membri i dati relativi alle catture su base settimanale. Sulla scorta di tali informazioni, gli Stati membri devono quindi presentare ogni mese alla Commissione tutti i dati relativi alle catture, suddivisi per zona di pesca in tutte le ZEE (siano esse soggette ad accordo o meno) e nelle acque internazionali. Maggiori dettagli sul ruolo degli Stati membri in tale ambito sono riportati nell'*allegato I*. La Commissione dovrebbe gestire una banca dati relativa alle catture contenente questo tipo di informazioni. Il regolamento in questione impone altresì alla Commissione di ospitare una banca dati delle autorizzazioni di pesca, che dovrebbe essere aggiornata regolarmente dagli Stati membri.

63

Dall'audit sono emerse carenze nella gestione, da parte della Commissione, dei dati relativi alle catture per i protocolli esaminati. La Corte ha riscontrato numerose differenze significative fra i dati relativi alle catture forniti dalle varie fonti: Stati membri, DG Affari marittimi e pesca e valutazioni *ex post*. Tali differenze sono illustrate nella **tabella 4**. A livello della Commissione, mancavano dati attendibili, coerenti e completi sulle catture effettive realizzate nel quadro degli APP.

64

Differenze analoghe sono state rilevate tra i dati che la Corte ha ricevuto dagli Stati membri e quelli che ha ricevuto dalla Commissione. Tali differenze possono anche essere imputate al fatto che gli Stati membri hanno trasmesso alla Commissione i dati relativi alle catture (ripartite per peschereccio e specie ittica) in formati diversi. La Commissione ha poi elaborato i dati manualmente, ma senza consolidarli in una banca dati centrale. Di recente, la Commissione ha adottato misure per porre rimedio a tale situazione. Nel gennaio 2015, la gestione dei dati è stata trasferita al servizio responsabile degli APP. Inoltre, i dati storici sulle catture sono stati consolidati, anche se tali informazioni consolidate non erano disponibili per il periodo relativo ai protocolli sottoposti ad audit. Infine, la Commissione ha posto in essere una banca dati (dati relativi alle catture dal 2013), anche se detta banca dati non era operativa al momento dell'audit, in quanto gli Stati membri non avevano ancora assolto ai loro obblighi di segnalazione.

Tabella 4

Esempi di differenze dei dati relativi alle catture tra DG Affari marittimi e pesca e valutazioni *ex post* per i protocolli dell'Oceano Indiano

	2009	2010	2011	2012
<i>(tonnellate)</i>				
Madagascar				
Totale catture secondo le valutazioni <i>ex post</i>	14 596	10 055	10 282	8 053
Totale catture secondo la DG Affari marittimi e pesca	14 653	9 916	9 870	8 083
Differenza (in tonnellate)	-57	139	412	-30
Differenza (%)	0 %	1 %	4 %	0 %
Mozambico				
Totale catture secondo le valutazioni <i>ex post</i>	3 840	4 261	2 330	1 156
Totale catture secondo la DG Affari marittimi e pesca	3 426	4 261	1 442	1 132
Differenza (in tonnellate)	414	0	888	24
Differenza (%)	12 %	0 %	62 %	2 %
Seychelles				
Totale catture secondo le valutazioni <i>ex post</i>	n.d.	n.d.	40 545	n.d.
Totale catture secondo la DG Affari marittimi e pesca	23 762	41 668	40 078	34 779
Differenza (in tonnellate)	n.d.	n.d.	467	n.d.
Differenza (%)	n.d.	n.d.	1 %	n.d.

n.d.: non disponibile.

Fonte: DG Affari marittimi e pesca all'epoca dell'audit e valutazioni *ex post*.

65

La mancanza di dati consolidati e verificati può avere conseguenze negative. Ad esempio, se il computo finale delle catture è superiore al quantitativo di riferimento, è possibile che venga richiesto un pagamento supplementare, generando così un rischio finanziario. Infatti, la Corte ha già individuato un caso in cui il monitoraggio inadeguato

delle catture ha comportato spese impreviste per la Commissione³⁰. Inoltre, il monitoraggio e l'aggiornamento regolari delle informazioni sulle catture consentirebbero l'utilizzo di informazioni aggiornate e favorirebbero il processo decisionale nel quadro dei negoziati qualora le informazioni nelle valutazioni *ex post* non siano le più recenti (cfr. paragrafo 49).

30 Come indicato nella relazione annuale 2011 della Corte, paragrafo 4.46 relativo al protocollo 2008-2012 con la Mauritania. In questo caso, le autorità nazionali hanno informato la Commissione che la quota di 300 000 tonnellate per l'esercizio chiuso in data 31 luglio 2010 era stata superata. La Commissione ha dovuto versare 1,9 milioni di euro alla Mauritania per 47 346 tonnellate pescate in eccesso rispetto alla quota. Un migliore monitoraggio delle catture avrebbe consentito ai servizi della Commissione di considerare l'adozione di misure preventive per evitare pagamenti supplementari.

La Commissione e i paesi partner hanno raggiunto un accordo sulle attività pertinenti da finanziare mediante il sostegno settoriale, ma il coordinamento con altri partner del settore è stato carente

66

Secondo le disposizioni degli APP, la commissione mista dovrebbe stabilire un programma settoriale pluriennale sotto forma di matrice in linea con le esigenze e le priorità dei paesi partner per il settore alieutico. Gli orientamenti della Commissione per la gestione del sostegno settoriale indicano che le azioni incluse in detta matrice dovrebbero tener conto dell'obiettivo di migliorare la governance attraverso lo sviluppo di un efficace sistema di gestione e di controllo per il settore

alieutico e dello sfruttamento sostenibile delle risorse ittiche. La matrice del sostegno settoriale dovrebbe essere accompagnata da obiettivi, criteri, procedure e indicatori chiari per valutare i risultati delle azioni concordate. Il sostegno settoriale della pesca dovrebbe essere coordinato con le azioni di altri finanziatori nei paesi partner.

67

In tutti e quattro i paesi visitati, la Corte ha potuto constatare che le azioni proposte per il sostegno settoriale erano in linea con le strategie nazionali. La maggior parte delle azioni pianificate riguardava la governance e gli investimenti nel settore alieutico. Ciò ha costituito una buona base per il previsto sostegno settoriale, in coerenza con le azioni pianificate nel quadro dei precedenti protocolli, come illustra la **tabella 5**.



Foto 1 - Stazione di rifornimento per la flotta da pesca artigianale nelle Seychelles.

Fonte: Corte dei conti europea.

Tabella 5

Principali azioni finanziate e incidenza sul sostegno settoriale complessivo (costi a bilancio per il 2013)

Principali azioni pianificate per il 2013	Madagascar ¹ % del sostegno settoriale	Mauritania ² % del sostegno settoriale (2012-2013)	Mozambico ^{1,5} % del sostegno settoriale	Seychelles ¹ % del sostegno settoriale
Attività di monitoraggio, controllo e sorveglianza (pattuglie, ispezioni, VMS, ERS)	52 %	38 %	7 %	16 %
Attività di monitoraggio, controllo e sorveglianza (osservatori)	4 %	—	4 %	2 %
Ricerca scientifica sugli stock	—	3 %	63 %	10 %
Sicurezza dei laboratori/ alimentare (esportazioni)	44 %	2 %	Azioni realizzate in passato	3 %
Potenziamento delle capacità e partecipazione alle riunioni	—	3 %	22 %	22 %
Infrastrutture direttamente correlate alle attività di pesca o al settore della pesca	—	53 %	38 % del saldo del precedente protocollo, spesa sostenuta nel 2012 ⁵	38 %
Infrastrutture non correlate alle attività di pesca	— ^{3, 4}	—	46 % del saldo del precedente protocollo, spesa sostenuta nel 2012 ⁵	—
Fondo prestiti per il settore alieutico locale	—	—	—	10 %

1 Calcolo basato sui costi a bilancio.

2 Calcolo basato sui pagamenti effettuati nel periodo 2012-2013.

3 Azioni realizzate in passato.

4 L'importo non è disponibile.

5 La somma dei costi proposti dal paese partner non corrisponde alla dotazione UE complessiva per l'esercizio in questione.

Fonte: Matrici e relazioni di attività.

68

Tuttavia, i protocolli non includono le condizioni di ammissibilità formali per le azioni da finanziare mediante il sostegno settoriale. Nei verbali delle commissioni miste citate nei protocolli sottoposti ad audit relativi all'Oceano Indiano non vi sono elementi comprovanti che i criteri, le procedure

e gli indicatori per la valutazione dei risultati del sostegno settoriale siano stati discussi in maniera approfondita. L'esempio positivo del protocollo 2008-2012 con la Mauritania, che ha stabilito specifiche aree di attività e indicatori, non è stato seguito per i protocolli afferenti l'Oceano Indiano, approvati successivamente.



Foto 2 - Pescherecci-scuola finanziati mediante il sostegno settoriale nelle Seychelles
Fonte: Corte dei conti europea.

69

Dall'audit è emerso inoltre che, nei paesi dell'Oceano Indiano visitati, il coordinamento fra i partner per lo sviluppo attivi nel settore alieutico era debole. Il sostegno settoriale non viene discusso in occasione delle periodiche riunioni di coordinamento tra i rappresentanti responsabili del sostegno del FES nella delegazione dell'UE e gli altri partner finanziari; inoltre, l'*attaché* per la pesca non partecipa a queste riunioni. Ciò accade nonostante il fatto che nell'accordo di Cotonou³¹ si ravvisi nello sviluppo sostenibile del settore alieutico una priorità per lo sviluppo economico generale.

70

In aggiunta, in nessuno dei paesi visitati il sostegno settoriale previsto nel quadro dell'APP era incluso in una matrice globale congiuntamente agli altri fondi da impiegare nel settore della pesca. Ad esempio, in Mozambico, dove diversi partner finanziano azioni simili, sussiste un rischio di doppio finanziamento, soprattutto per quanto riguarda la partecipazione alle riunioni e alle attività ispettive. Anche se il Mozambico si avvale di una matrice globale, questa non comprende tutti i partner interessati, né il sostegno settoriale. La stessa situazione si è verificata anche in Madagascar.

31 Articoli 23 e 23 *bis* dell'accordo di partenariato tra i paesi dell'Africa, del Pacifico e dei Caraibi e l'Unione europea, come modificato l'11 marzo 2010.

Il controllo da parte della Commissione delle azioni concernenti il sostegno settoriale è stato limitato e le azioni effettivamente attuate dai paesi partner in alcuni casi sono state diverse da quelle concordate

71

Per far sì che gli obiettivi della componente relativa al sostegno settoriale degli APP vengano raggiunti e che i fondi dell'UE siano utilizzati come previsto, la Commissione dovrebbe monitorare l'efficacia delle azioni realizzate e verificare se corrispondano a quelle approvate dalla commissione mista. A tal fine, sarebbe anche necessario che il paese partner fornisse informazioni sufficienti a consentire alla commissione mista di valutare i risultati e l'efficienza economica delle azioni sostenute. La Commissione ha elaborato orientamenti per il monitoraggio del sostegno settoriale, in base ai quali spetta all'*attaché* per la pesca controllare in loco l'attuazione delle azioni, condurre il dialogo politico, monitorare le attività di altri partner finanziari e gestire un fascicolo-paese.

72

In termini pratici, la Commissione monitora l'attuazione delle azioni concordate per il sostegno settoriale partecipando alla riunione annuale della commissione mista. Tuttavia, i protocolli sottoposti ad audit non recavano requisiti indicanti quali documenti i paesi partner fossero tenuti a fornire ai fini del monitoraggio, né stabilivano procedure per affrontare i problemi di attuazione in seno alla commissione mista. In assenza di norme di monitoraggio specifiche e di diritti di controllo nei protocolli, il compito di monitorare il sostegno settoriale si è rivelato complesso. Nell'Oceano Indiano, inoltre, l'*attaché* per la pesca non dispone nella pratica delle risorse necessarie per effettuare un monitoraggio approfondito in cinque paesi partner (ossia visite in loco ai progetti finanziati), in particolare nei casi in cui la cooperazione con le autorità risulti difficile.

73

A parte le difficoltà dovute alla mancanza di un quadro di monitoraggio globale, il controllo da parte della Commissione della spesa per il sostegno settoriale è stato ulteriormente ostacolato dal fatto che le informazioni fornite dai paesi partner, oltre a limitarsi generalmente alle realizzazioni, non sempre erano verificabili. In effetti, la maggior parte delle azioni non era tracciabile nel bilancio e la Commissione aveva una garanzia limitata che le azioni dichiarate fossero state effettivamente eseguite e che il costo fosse ragionevole.

74

La Corte ha riscontrato che la commissione mista non aveva verificato sistematicamente l'efficienza economica delle azioni relative al sostegno settoriale, come invece aveva fatto per il protocollo 2011-2013 riguardante le Seychelles. In questo caso particolare, è stato eseguito un controllo di gestione per valutare le azioni finanziate con il sostegno settoriale e attuate nel 2012, per le quali sono stati stanziati 8,45 milioni di euro. Dall'audit è emerso che solo alcune azioni erano state effettivamente portate a termine (ad esempio, il sistema VMS), alcune erano in corso (come banche dati, studi, progetti di infrastrutture per la flotta industriale e semi-industriale) e altre avevano un tasso medio di completamento inferiore al 50 % (piani di gestione, studi di ricerca) o non erano state attuate affatto (ad esempio, osservatori a bordo, apparecchiature di comunicazione marittima, infrastrutture per la pesca artigianale, ecc.). Le risultanze dell'audit sono state discusse nella successiva riunione della commissione mista, unitamente ai progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni e a ulteriori azioni. Nel caso del Mozambico, pur essendo stata introdotta nel testo del protocollo del 2012-2014 una disposizione volta a valutare il rapporto costi-benefici degli investimenti finanziati dall'UE, non sono stati rinvenuti elementi comprovanti l'avvenuta valutazione.

75

Dall'audit è emerso inoltre che la Commissione non ha prestato sufficiente attenzione alle difficoltà dei paesi partner ad assorbire i fondi del sostegno settoriale, di cui hanno risentito tre dei quattro protocolli sottoposti ad audit. La **tabella 6** indica il saldo residuo della dotazione a titolo di sostegno settoriale alla scadenza dei quattro protocolli sottoposti ad audit. Nonostante la rilevanza della quota di fondi non spesi, la Commissione è venuta a conoscenza dell'importo dei fondi inutilizzati e delle azioni da attuare mediante tali fondi solo quando i protocolli erano prossimi alla scadenza. In un siffatto scenario vi è il rischio che, soprattutto verso lo scadere di un protocollo, i paesi partner, per non perdere i fondi disponibili, spendano il saldo del sostegno settoriale su azioni in grado di assorbire una parte significativa dei fondi non spesi, azioni che però non sono in linea con le priorità degli APP di migliorare la governance del settore alieutico.

Tabella 6

Saldo residuo del sostegno settoriale alla scadenza dei protocolli precedenti, speso durante i protocolli in vigore al momento dell'audit

Paese	Madagascar	Mauritania	Mozambico	Seychelles
Saldo residuo al termine del protocollo precedente (euro)	0	25 000 000	788 555	5 568 928
Saldo espresso in percentuale del sostegno settoriale complessivo durante il protocollo	0 %	38 %	63 %	63 %

Fonte: Protocolli, verbali delle commissioni miste e relazione di attuazione.

76

Dall'audit è risultato infatti che, nonostante la selezione relativamente avveduta delle azioni, non in tutti i paesi partner visitati durante l'audit i fondi sono stati interamente utilizzati come prospettato (cfr. **riquadro 2**). In alcuni casi, i fondi sono stati invece impiegati

per altri progetti che non erano altrettanto pertinenti per la gestione della pesca quanto le azioni pianificate e che differivano dai tipi di azione presentati a titolo indicativo negli orientamenti della Commissione per l'attuazione del sostegno settoriale.

Riquadro 2

Esempi di fondi per il sostegno settoriale non tracciabili nel bilancio nazionale o non utilizzati come convenuto tra la Commissione e i paesi partner**Madagascar**

La tracciabilità dei fondi nel bilancio nazionale non è stata assicurata, nonostante le ripetute richieste della delegazione di fornire una linea di bilancio specifica per il sostegno settoriale. Il fatto che il contributo dell'UE e i finanziamenti di altri partner dello sviluppo non avessero destinazione specifica e che non fossero individuabili nel bilancio nazionale ha reso difficile il monitoraggio dei trasferimenti. Questa mancanza di tracciabilità può anche ostacolare il rilevamento di sovrapposizioni di finanziamento con il programma di ispezione regionale.

La Commissione ha sospeso i pagamenti per un anno (2011) a causa di problemi di attuazione.

Mauritania

Il paese ha beneficiato di 65 milioni di euro di sostegno settoriale nell'ambito del protocollo 2008-2012. Dal 2011 fino alla scadenza del protocollo nel luglio 2012, le autorità non hanno informato a sufficienza la Commissione in merito alle modalità con cui utilizzavano i fondi per il sostegno settoriale. Solo nell'agosto 2012, dopo numerose richieste della Commissione, il paese partner ha rivelato che la dotazione del sostegno settoriale non spesa al termine del protocollo ammontava a 25 milioni di euro. Circa il 90 % del saldo in questione è stato destinato a elementi infrastrutturali, quali infrastrutture portuali, e a una nave pattuglia. Di questo importo, circa il 50 % era stato speso dal paese partner senza il consenso *ex ante* della Commissione.

Mozambico

Nel bilancio le autorità riportano i codici dei progetti. Tuttavia, ciò non è sufficiente ad attenuare il rischio di sovrapposizioni dei finanziamenti provenienti dai vari partner finanziari per azioni quali osservatori, giorni di ispezione, giorni di missione per incontri internazionali, ecc.

Il saldo del sostegno settoriale da un protocollo precedente (2007-2011) ha finanziato azioni non incluse nelle matrici pluriennali (2012-2014) o annuali (2012) e, pertanto, non approvate *ex ante* dalla commissione mista. In questo caso, la Commissione non ha sospeso i pagamenti. Le infrastrutture hanno rappresentato l'84 % dei fondi spesi nel 2012. La Commissione è stata informata solo quando le azioni erano state attuate. La spesa non sempre è stata direttamente connessa allo sviluppo del settore alieutico mozambicano o al miglioramento della governance della pesca (un edificio ministeriale ha assorbito il 46 % del saldo per il 2012, mentre il 38 % è stato destinato alla recinzione della scuola di pesca).

I pagamenti effettuati dalla Commissione a titolo del sostegno settoriale non sono stati collegati ai progressi compiuti dai paesi partner nell'attuare le azioni concordate

77

Al fine di garantire l'applicazione del principio di condizionalità, il protocollo dovrebbe prevedere la possibilità di aggiustare i pagamenti in funzione dei progressi delle azioni, oppure quando manca una sana gestione finanziaria nel paese partner, anziché limitarsi a sospenderli.

78

Dall'audit è emerso che i protocolli non prevedevano una riduzione della componente relativa al sostegno settoriale sulla base degli effettivi progressi compiuti dai paesi partner nell'attuazione delle azioni concordate.

79

I protocolli dell'Oceano Indiano sottoposti ad audit prevedono l'eventuale sospensione della componente relativa al sostegno settoriale, previa consultazione della commissione mista, qualora le azioni attuate non siano coerenti con il programma a bilancio (azioni ed esecuzione finanziaria). A causa di questa definizione di condizionalità, è difficile per la Commissione applicare in modo appropriato la sospensione della componente relativa al sostegno settoriale. Di fatto, vi è stato un solo caso effettivo di sospensione, in Madagascar nel 2011, che però non era collegato ai progressi del paese nell'attuazione del sostegno settoriale.

80

In Mauritania, la Commissione ha migliorato la condizionalità del sostegno settoriale per il protocollo 2013-2014 introducendo condizioni più esplicite. In particolare, il primo pagamento nell'ambito del protocollo è stato subordinato all'assorbimento del saldo del protocollo precedente e l'erogazione della componente relativa al sostegno settoriale è stata legata all'attuazione delle azioni concordate. La Commissione ha applicato tali disposizioni e non ha pagato la componente relativa al sostegno settoriale, in quanto il saldo esistente non era stato interamente speso. Tuttavia, come per i protocolli dell'Oceano Indiano, non erano possibili esborsi parziali.

81

La nuova politica comune della pesca ha introdotto il principio del disaccoppiamento dei pagamenti per i diritti di accesso e per il sostegno settoriale³². Ciò significa che la componente relativa al sostegno settoriale non prevede più una data di pagamento fissa come avviene per la componente relativa ai diritti di accesso, ma dovrebbe essere pagata una volta che i paesi partner siano in grado di dimostrare i risultati conseguiti. La Corte ritiene che questo sia un miglioramento rispetto a quanto avveniva in passato, quando l'accento veniva posto sulle azioni. Tuttavia, l'applicazione di questo principio è ostacolata dal fatto che i protocolli attualmente in vigore non prevedono ancora la possibilità di ridurre parzialmente i pagamenti se i risultati vengono raggiunti solo in parte, ma solo la possibilità per la Commissione di sospenderli se i risultati non sono soddisfacenti.

32 L'articolo 32 del regolamento (UE) n. 1380/2013 stabilisce che il sostegno settoriale è subordinato al conseguimento di risultati specifici ed è complementare e coerente con i progetti e programmi di sviluppo realizzati nel paese terzo in questione. Il sostegno settoriale dovrebbe essere disaccoppiato dai pagamenti per l'accesso alle risorse alieutiche. L'Unione impone risultati specifici quale condizione per i pagamenti a titolo del sostegno finanziario e segue attentamente i progressi compiuti.

82

Dall'audit è inoltre emersa l'esistenza di un'incoerenza tra la gestione del sostegno settoriale degli APP (da parte della DG Affari marittimi e pesca della Commissione) e quella dei pagamenti a titolo del FES per il sostegno al bilancio (dalla DG Cooperazione internazionale e sviluppo). Il sostegno settoriale (APP) e il sostegno al bilancio (FES) condividono lo stesso concetto, dal momento che i pagamenti vengono erogati direttamente alle autorità pubbliche dei paesi partner, sulla base dei progressi compiuti in una serie di settori precedentemente definiti. In alcuni casi, i pagamenti a titolo del FES sono stati ritardati dalla Commissione a causa di vari problemi legati alla situazione politica o alla gestione delle finanze pubbliche. Un approccio simile non è stato adottato per i pagamenti a titolo del sostegno settoriale da parte della DG Affari marittimi e pesca. Il **riquadro 3** illustra questa incoerenza nei casi del Madagascar e del Mozambico.

83

I protocolli non comprendono norme in materia di trasparenza del bilancio del paese partner, in contrasto con gli orientamenti dell'UE sul sostegno al bilancio³³. Mentre il Mozambico aveva preso la lodevole iniziativa di identificare le azioni con un codice di progetto nel bilancio, la tracciabilità dei fondi negli altri tre paesi visitati era scarsa, e ciò ha inciso negativamente sulla visibilità del sostegno e sulla possibilità di un successivo monitoraggio dell'uso dei fondi dell'UE destinati al sostegno settoriale. Il fatto che i protocolli non imponessero ai paesi partner di assicurare la tracciabilità e la trasparenza dei fondi non è coerente con i requisiti in materia di sostegno al bilancio per le riforme settoriali nel quadro dell'accordo di Cotonou.

33 Il sostegno al bilancio è soggetto a criteri di ammissibilità (sezione 5.1 degli orientamenti del 2012 sul sostegno al bilancio). Due di questi sono:
— la sana gestione delle finanze pubbliche o un programma credibile e pertinente per migliorarla;
— la trasparenza e il controllo del bilancio.
Inoltre, l'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou stabilisce che: «L'aiuto diretto al bilancio per sostenere riforme macroeconomiche o settoriali è concesso quando: [...] c) la gestione delle finanze pubbliche è sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace».

Riquadro 3

Incoerenze tra i pagamenti UE nei paesi partner

In Madagascar, quasi tutta l'assistenza finanziaria dell'UE è stata sospesa dal 2010 fino al maggio 2014, in applicazione dell'articolo 96 dell'accordo di Cotonou o in attesa di misure adeguate in materia di diritti umani, principi democratici e Stato di diritto. I pagamenti a titolo dell'APP sono invece proseguiti.

In Mozambico, un pagamento a titolo del sostegno al bilancio è stato ritardato di sette mesi, fino a quando il governo non ha risolto un problema riguardante la trasparenza delle finanze pubbliche nazionali, come richiesto dal Fondo monetario internazionale/dai donatori che intervengono nel sostegno al bilancio generale. Nello stesso periodo, però, sono stati effettuati i pagamenti a titolo del sostegno settoriale dell'APP.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base delle informazioni della DG Affari marittimi e pesca e della DG Cooperazione internazionale e sviluppo.

84

Gli accordi di partenariato nel settore della pesca (APP) conclusi tra l'UE e i suoi paesi partner consentono alle flotte pescherecce dell'UE di pescare nelle acque dei paesi partner e promuovono lo sviluppo sostenibile del settore alieutico nazionale di questi ultimi. Tramite l'audit, la Corte ha valutato se gli APP siano gestiti adeguatamente dalla Commissione, esaminando i negoziati degli APP e dei relativi protocolli, l'esercizio dei diritti di accesso alla pesca, nonché l'attuazione del sostegno al settore alieutico nazionale. Dall'audit è emerso che gli APP sono in genere gestiti adeguatamente dalla Commissione, anche se permangono numerosi ambiti di miglioramento, in particolare per quanto concerne l'attuazione.

85

Il processo di negoziazione di un APP e dei protocolli ad esso associati è lungo e complesso; la Commissione ha tuttavia gestito adeguatamente tali difficoltà e, con poche eccezioni, è riuscita a evitare l'interruzione delle attività di pesca della flotta dell'UE. Nondimeno, dall'audit sono emerse una serie di carenze nel modo in cui la Commissione ha gestito il processo negoziale (paragrafi 17-25).

86

Ai fini della continuità delle attività della flotta europea, la Commissione può avvalersi della possibilità offerta

dall'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1006/2008 per permettere ai pescherecci, in attesa della firma di un nuovo protocollo, di presentare alla Commissione, che la inoltrerà al paese terzo in questione, domanda per il rilascio delle autorizzazioni di pesca. Questa facoltà prevista dalla normativa, però, non è in linea con un altro requisito normativo, vale a dire «la clausola di esclusiva», e la sua applicazione ha portato ad incomprensioni tra un paese partner e la Commissione (paragrafi 22-23).

87

La strategia della Commissione di estendere la rete di APP è confacente alle esigenze e alle priorità della flotta dell'UE. Tuttavia, vi sono ancora margini per migliorare la complementarietà e la coerenza tra gli APP negoziati all'interno della stessa regione, in modo da massimizzare la capacità potenziale di tali accordi di migliorare la governance del settore alieutico a livello regionale (paragrafi 26-28).

88

Uno dei principali obiettivi degli APP è quello di pescare solamente gli stock ittici eccedentari. Tuttavia, ciò si è rivelato molto difficile da attuare nella pratica, a causa dell'assenza di informazioni attendibili sugli stock ittici e sullo sforzo di pesca delle flotte pescherecce nazionali o di altre flotte straniere cui i paesi partner hanno ugualmente concesso l'accesso (paragrafi 29-32).

Conclusioni e raccomandazioni

89

Il costo unitario effettivo corrisposto per tonnellata di pescato è stato spesso superiore al prezzo unitario negoziato. Mentre i negoziati prendevano in considerazione le catture di cui ai precedenti protocolli, il quantitativo di riferimento (espresso in tonnellate) concordato nei protocolli più recenti è spesso stato più elevato, comportando una continua sottoutilizzazione. Tuttavia, il contributo finanziario dell'UE deve essere versato interamente, a prescindere dalle possibilità di pesca utilizzate. Il sottoutilizzo dei protocolli e i conseguenti costi elevati sono stati a volte dovuti alle clausole negoziate con i paesi partner per rispettare la normativa nazionale di questi ultimi o per garantire la sostenibilità delle attività di pesca (paragrafi 33-46).

90

L'utilità delle valutazioni *ex post* indipendenti quale strumento di ausilio alle decisioni da assumere nel processo negoziale è sminuita dall'incompletezza delle informazioni sui tassi di utilizzo dei protocolli, dalla mancanza di comparabilità fra le stesse e dall'assenza di un'analisi critica dell'efficacia degli APP (paragrafi 48-53).

Raccomandazione 1 Negoziazione degli APP

Per i futuri protocolli e accordi, la Commissione dovrebbe:

- a) rivedere gli accordi in sospeso e riflettere su come affrontare la questione dell'interruzione delle attività di pesca imposta dalla

clausola di esclusiva rispettando al contempo i principi della politica comune della pesca. Inoltre, la Commissione dovrebbe chiarire e includere nei protocolli opportune disposizioni volte a garantire la continuità delle operazioni di pesca nel periodo tra due protocolli;

- b) definire strategie regionali per lo sviluppo della governance in materia di pesca e provvedere affinché i protocolli negoziati all'interno della stessa regione siano coerenti con la strategia regionale afferente e con gli altri fondi dell'UE;
- c) al momento di negoziare le possibilità di pesca in nuovi protocolli, prendere in considerazione i tassi di utilizzo dei protocolli precedenti e sforzarsi di collegare meglio i pagamenti per i diritti di accesso alle catture effettive, assicurando al contempo che ciò non si ripercuota negativamente sulle attività di pesca;
- d) analizzare meglio l'impatto potenziale delle clausole degli APPS sull'uso del protocollo, salvaguardando al contempo i vantaggi reciproci per l'UE e i paesi partner in questione, eventualmente consultando le parti interessate per individuare i punti in cui siano necessarie valutazioni maggiormente dettagliate delle clausole cruciali;
- e) configurare meglio le valutazioni *ex post* per ottenere un'analisi coerente e comparabile del rendimento dei fondi pubblici spesi nel quadro dei protocolli, nonché un'analisi completa e critica della loro efficacia per l'UE e il paese partner in questione.

91

Dall'audit è inoltre emerso che la gestione dell'attuazione delle componenti relative alle condizioni di accesso e al sostegno settoriale non era sufficientemente solida.

92

L'iter per il rilascio delle licenze è lungo e gravoso e i ritardi possono complicare o ridurre le attività di pesca della flotta. Ciononostante, la Commissione non dispone di un sistema informativo utile a tenere traccia delle varie fasi nell'iter delle domande di licenza, il che rende più difficile individuare le ragioni dei ritardi e gli ambiti da migliorare (paragrafi 55-60).

93

Nonostante le recenti iniziative della Commissione, vi erano carenze nella gestione dei dati sulle catture e non erano disponibili informazioni attendibili, coerenti e complete (paragrafi 61-65).

Raccomandazione 2 Gestione delle condizioni di accesso alla pesca

La Commissione dovrebbe senza indugio:

- a) stabilire procedure per monitorare tutte le fasi dell'iter per il rilascio delle licenze, compreso il tempo impiegato dagli Stati membri, dai paesi partner e dai servizi della Commissione, al fine di individuare e affrontare le debolezze procedurali;
- b) promuovere l'accettazione di licenze elettroniche o di un elenco dei pescherecci autorizzati per l'intero periodo di validità delle licenze;
- c) far sì che la nuova banca dati sulle catture sia usata nella sua interezza dagli Stati membri di bandiera e che fornisca dati sulle catture attendibili, che possano essere consolidati, monitorati e continuamente aggiornati.

94

La pianificazione delle azioni finanziate mediante il sostegno settoriale è gradualmente migliorata. Tuttavia, il ruolo della Commissione nel monitoraggio dell'attuazione di questa componente presenta ancora limiti. Manca un quadro chiaro e non vi sono norme di ammissibilità e di tracciabilità o obblighi di segnalazione per le azioni finanziate. Di conseguenza, sono stati rilevati casi in cui i paesi partner hanno attuato azioni diverse da quelle pianificate di concerto con la Commissione, il che ha poi comportato un rischio per l'efficacia della componente relativa al sostegno settoriale (paragrafi 66-76).

Conclusioni e raccomandazioni

95

Infine, i protocolli consentono di sospendere i pagamenti a titolo del sostegno settoriale, ma non di ridurli sulla base dell'effettiva realizzazione delle azioni concordate o dei risultati raggiunti. Per di più, le condizioni per il pagamento a titolo del sostegno settoriale sono diverse da quelle relative al sostegno al bilancio nell'ambito del FES, il che ha a volte determinato incoerenze (paragrafi 78-83).

Raccomandazione 3 Gestione del sostegno settoriale

La Commissione dovrebbe senza indugio:

- a) proporre, per i nuovi protocolli, l'introduzione di requisiti di ammissibilità per la valutazione delle azioni considerate ai fini del finanziamento a titolo del sostegno settoriale (altri requisiti potrebbero riguardare la tracciabilità, la selezione, la rendicontazione e la misurazione della performance, nonché i diritti di controllo riservati alla Commissione);
- b) per quanto concerne il sostegno settoriale nell'ambito degli APP, assicurare un coordinamento efficace con gli altri partner per lo sviluppo attivi nel settore della pesca;
- c) provvedere affinché le erogazioni relative al sostegno settoriale siano in linea con altri pagamenti di sostegno al bilancio e si basino sui risultati conseguiti dai paesi partner nell'attuazione della matrice delle azioni decise di comune accordo.

La presente relazione è stata adottata dalla sezione I, presieduta da Augustyn KUBIK, membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione del 15 luglio 2015.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

Accordi di partenariato nel settore della pesca: ulteriori informazioni su negoziazione e attuazione

Introduzione

1

Nel redigere un APP, l'UE e i suoi paesi partner negoziano un accordo e i relativi protocolli di attuazione. Tale accordo istituisce un quadro di cooperazione a lungo termine nel settore alieutico, fissando anche i principi generali e le norme che disciplinano l'accesso delle navi dell'UE per attività di pesca nelle acque sotto la giurisdizione dei paesi partner. I protocolli definiscono in dettaglio termini e condizioni concernenti, ad esempio, le possibilità di pesca e le specie interessate, il contributo finanziario (sia per l'accesso sia per il sostegno settoriale), il livello degli oneri a carico degli armatori, il numero e le dimensioni dei pescherecci autorizzati per la pesca, così come le zone specifiche in cui sono autorizzati a pescare.

Competenze

2

Gli APP sono gestiti a livello centrale dalla Commissione, in regime di gestione diretta. Per ogni nuovo accordo o rinnovo di protocollo, il Consiglio autorizza la Commissione, rappresentata dalla DG Affari marittimi e pesca, ad avviare negoziati per conto dell'UE. Dal trattato di Lisbona, l'accordo e il protocollo devono essere conclusi dal Consiglio con l'approvazione del Parlamento europeo. Una volta entrato in vigore un accordo, i protocolli sono generalmente negoziati ogni tre-sei anni, come convenuto con il paese partner.

3

La responsabilità della gestione ordinaria degli APP spetta agli uffici centrali della DG Affari marittimi e pesca e ai sei *attaché* per la pesca, incaricati di assicurare il seguito e le comunicazioni periodiche con i paesi partner.

4

Ai paesi partner spetta osservare e far rispettare le misure di conservazione e di gestione, nonché stabilire meccanismi efficaci con cui monitorare e verificare le attività dei pescherecci. Gli Stati membri dell'UE e gli Stati di bandiera¹ sono tenuti, tuttavia, a esercitare un controllo efficace sui propri pescherecci e a provvedere affinché adempiano a tutti gli obblighi loro incombenti, in particolare in termini di raccolta dei dati relativi alle catture e dei dati del sistema VMS.

1 Lo Stato di bandiera è lo Stato di immatricolazione del peschereccio.

Negoziazione degli APP

5

Il processo negoziale consta di diverse fasi. Per assicurare la continuità delle attività della flotta, la Commissione deve però avviare il processo negoziale di un nuovo protocollo al più tardi circa un anno prima che quello in vigore giunga a scadenza. Su iniziativa della Commissione, il Consiglio autorizza l'avvio di negoziati: uno o più round negoziali hanno quindi luogo tra la Commissione e il paese partner. Al termine dei negoziati, l'accordo è parafato dalla Commissione e dal paese partner in questione, per essere poi approvato e firmato dal Consiglio e dal paese partner. Il protocollo può quindi essere applicato in via provvisoria, se così convengono le parti, prima della sua ratifica formale. Il protocollo viene ratificato dal paese partner e il Parlamento europeo dà il suo consenso alla conclusione del protocollo, che entra quindi in vigore.

Autorizzazioni di pesca

6

Ai sensi del regolamento (CE) n. 1006/2008 relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca, la Commissione è tenuta a mantenere una banca dati sulle licenze i cui dati sono aggiornati regolarmente dagli Stati membri, che sono responsabili di verificare l'ammissibilità delle domande di licenza presentate dagli operatori. Queste domande vengono trasmesse successivamente alla Commissione per verifica. La Commissione inoltra le domande ai paesi partner, tramite la delegazione. Una volta che il paese partner ha rilasciato l'autorizzazione, il documento originale viene inviato al gestore tramite la delegazione, la Commissione e gli Stati membri.

La commissione mista

7

Gli accordi prevedono l'istituzione di una commissione mista che sorvegli l'applicazione di ogni APP. Ogni commissione mista è composta da rappresentanti della Commissione e del paese partner interessato ed è tenuta a monitorare la performance, l'interpretazione e l'applicazione degli APP, a elaborare i programmi annuali e pluriennali per la componente del sostegno settoriale nonché a valutarne l'attuazione, a confrontarsi su questioni di reciproco interesse nel settore alieutico, ad fungere da consesso per la composizione amichevole delle controversie relative all'interpretazione o all'applicazione degli APP, nonché a rivalutare, se necessario, il livello delle possibilità di pesca e, di conseguenza, quello del contributo finanziario.

L'attaché per la pesca

8

L'attaché per la pesca rappresenta la DG Affari marittimi e pesca nei paesi partner e svolge un ruolo diretto nel monitoraggio dell'attuazione dei protocolli. Contribuisce alla preparazione dei negoziati e delle riunioni della commissione mista, mantiene i contatti con le autorità nazionali, controlla che le disposizioni dei protocolli e del sostegno settoriale siano applicate correttamente, presenta relazioni periodiche alla DG Affari marittimi e pesca, analizza i documenti e prende parte alle riunioni scientifiche dell'ORGP, tiene sotto osservazione l'evoluzione degli aspetti relativi alla politica della DG Affari marittimi e pesca a livello internazionale, monitora le attività degli altri partner nel settore alieutico e predispone i fascicoli aggiornati dei progetti per tutti i progetti finanziati dall'UE.

9

La DG Affari marittimi e pesca dispone attualmente di sei *attaché* per la pesca, uno nella regione dell'Oceano Indiano², quattro nella regione dell'Africa occidentale (Atlantico centrale)³ e un altro responsabile per la regione dell'Oceano Pacifico e, in particolare, per Kiribati.

Monitoraggio da parte degli Stati membri

10

Gli Stati membri monitorano le attività delle rispettive flotte e la legalità di tali attività attraverso i propri centri di monitoraggio della pesca. Assicurano inoltre il monitoraggio, tramite l'ERS, delle catture effettuate dalle rispettive flotte. Gli Stati membri inviano tali dati sulle catture alla Commissione, unitamente alle informazioni sulla zona di pesca fornite dal sistema VMS. Nel caso dei protocolli relativi al tonno, gli istituti scientifici degli Stati membri convalidano le catture annue a fine periodo, secondo le rispettive procedure scientifiche. Le catture annue consolidate sono utilizzate per il computo definitivo degli oneri discussi con i paesi partner, per il dibattito sull'utilizzo dell'APP con i paesi partner e per i pagamenti nel caso in cui il quantitativo di riferimento venga superato, nel rispetto delle condizioni del protocollo. Le catture annue convalidate sono anche inviate all'ORGP competente, per soddisfare gli obblighi UE in materia di segnalazione.

- 2 Questo *attaché* lavora presso la delegazione a Maurizio ed è responsabile dei cinque accordi nella regione dell'Oceano Indiano (Comore, Mozambico, Maurizio, Madagascar e Seychelles).
- 3 Uno è responsabile di Capo Verde, Costa d'Avorio, Senegal e Guinea-Bissau, un altro di São Tomé e Príncipe e Gabon, un altro della Mauritania e il quarto del Marocco.

Allegato II

Accordi di partenariato nel settore della pesca in vigore nel 2015

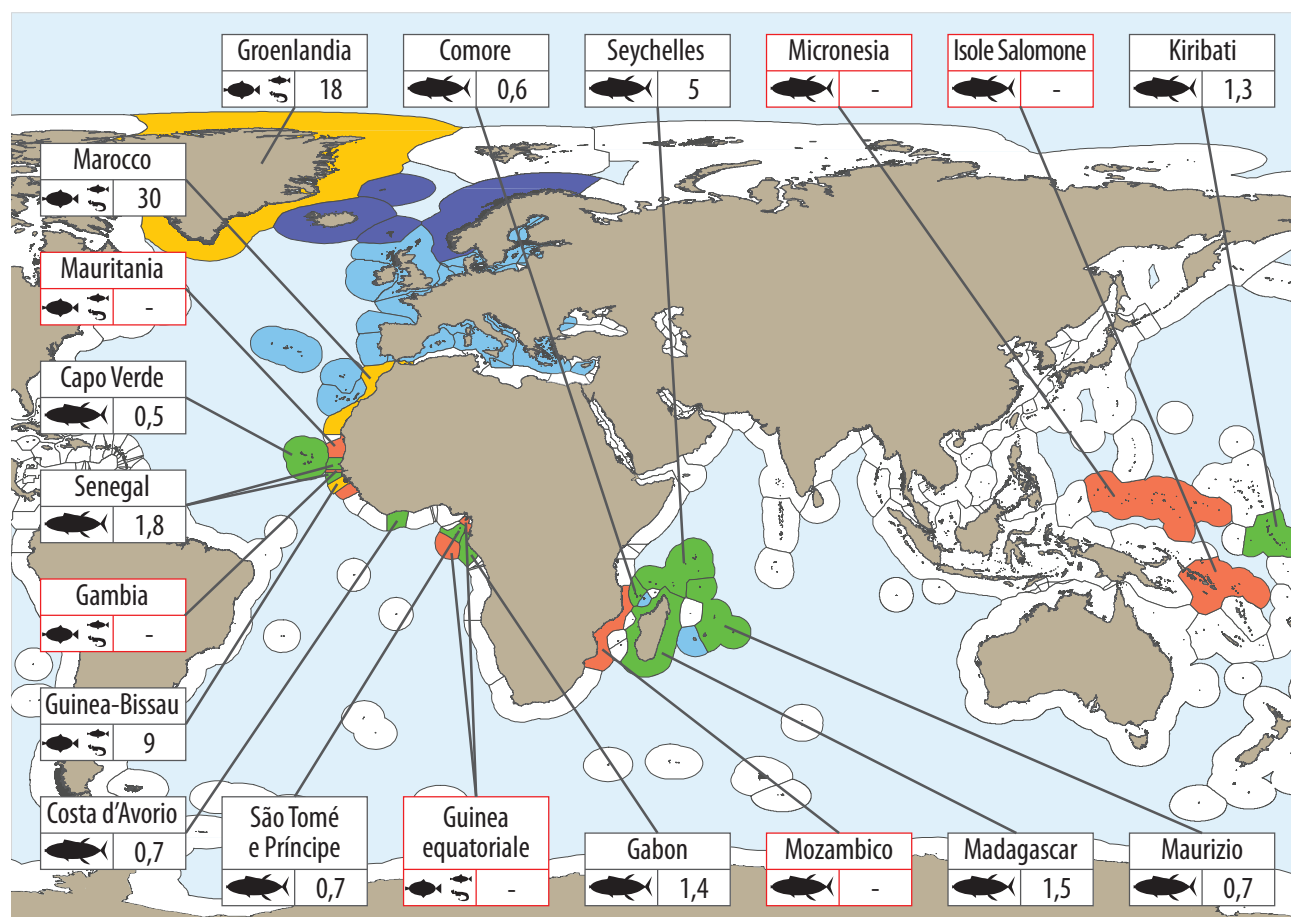
Paese	Specie	Periodo	Totale contributo UE (in euro)	Sostegno settoriale (in euro)	Diritto di accesso (in euro)	Quantitativo di riferimento (tonnellate)
Capo Verde ¹	Tonni	Applicazione provvisoria dal 23.12.2014 - 22.12.2018	525 000	262 500	262 500	5 000 e numero di pescherecci
Comore	Tonni	1.1.2014 - 1.1.2017	600 000	300 000	300 000	6 000
Costa d'Avorio	Tonni	1.7.2013 - 30.6.2018	680 000	257 500	422 500	6 500
Gabon	Tonni	24.7.2013 - 23.7.2016	1 350 000	450 000	900 000	20 000
Groenlandia	Accordo misto	1.1.2013 - 31.12.2015	17 847 244	2 743 041	15 104 203	Merluzzo bianco 2 200, scorfano pelagico 3 000, scorfano demersale 2 000, ippoglossio nero - ovest 2 500, ippoglossio nero - est 4 315, gamberetto - ovest 3 400, gamberetto - est 7 500, ippoglossio atlantico - ovest 200, ippoglossio atlantico - est 200, capelin 60 000, grancevola artica 250, merluzzo granatiero - ovest 100, merluzzo granatiero - est 100
Guinea-Bissau	Accordo misto	24.11.2014 - 23.11.2017	9 200 000	3 000 000	6 200 000	Gamberetti, specie demersali, cefalopodi e tonnid Nessun quantitativo di riferimento. Solo numero di pescherecci e capacità globale di pesca.
Kiribati	Tonni	16.9.2012 - 15.9.2015	1 325 000	350 000	975 000	15 000
Madagascar	Tonni	1.1.2015 - 31.12.2018	1 566 250	700 000	866 250	15 750
Maurizio	Tonni	28.1.2014 - 27.1.2017	660 000	302 500	357 500	5 500
Marocco	Accordo misto	15.7.2014 - 14.7.2018	30 000 000	14 000 000	16 000 000	Specie pelagiche, specie demersali e tonno 80 000 per le specie pelagiche. Per le altre specie: nessun quantitativo di riferimento. Solo numero di pescherecci e capacità globale di pesca.
Mozambico	Tonni	1.2.2012 - 31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000
São Tomé and Principe	Tonni	23.5.2014 - 22.5.2018	710 000	325 000	385 000	7 000
Senegal ¹	Tonni	20.11.2014 - 19.11.2019	1 738 000	750 000	988 000	14 000
Seychelles ¹	Tonni	18.1.2014 - 17.1.2020	5 116 666	2 533 333	2 583 333	50 000
Totale pagamenti annui			72 298 160	26 433 874	45 864 286	
Ultimi protocolli conclusi con paesi con i quali i negoziati hanno subito ritardi						
Mauritania ²	Accordo misto	16.12.2012 - 15.12.2014	70 000 000	3 000 000	67 000 000	Crosteacei 5 000 (contingente), nasello 4 000 (contingente), specie demersali diverse dal nasello per pescherecci con attrezzi diversi dalla rete da traino 2 500 (contingente), tonniere congelatrici 5 000, tonniere con lenze e canne e pescherecci con palangari di superficie 10 000, pescherecci congelatori da traino adibiti alla pesca pelagica 285 000 (contingente), pesca del granchio 200 (contingente), navi per la pesca pelagica fresca 15 000 (contingente)
Mozambico	Tonni	1.2.2012 - 31.1.2015	980 000	460 000	520 000	8 000

1 Il contributo finanziario per i diritti di accesso è stato calcolato come media dei pagamenti annuali.

2 I negoziati fra la Commissione europea e la Mauritania per la conclusione di un nuovo protocollo sono giunti a buon fine il 10 luglio 2015. Questo protocollo quadriennale, del valore di 59,125 milioni di euro l'anno, necessita ancora dell'approvazione del Consiglio e del consenso del Parlamento europeo.

Fonte: Sito Internet della DG Affari marittimi e pesca e regolamento.

Accordi di partenariato nel settore della pesca



Accordo misto

Accordi di partenariato nel settore della pesca in vigore nel 2015:
Groenlandia, Guinea-Bissau, Marocco.



Accordo per la pesca del tonno

Accordi di partenariato nel settore della pesca in vigore nel 2015:
Capo Verde, Comore, Costa d'Avorio, Gabon, Kiribati, Madagascar, Maurizio, Sao Tomé e Príncipe, Senegal, Seychelles.



Paesi firmatari di accordi ma per i quali non vi sono protocolli in vigore:
Guinea equatoriale, Gambia, Mauritania¹, Micronesia, Mozambico, Isole Salomone.

Acque dell'UE

Accordi nordici

Paese

Tipo di
accordo

Contributo UE per il
2015 in milioni di euro

Paese (accordo in sospeso)

Tipo di
accordo

-

¹ I negoziati fra la Commissione europea e la Mauritania per la conclusione di un nuovo protocollo sono giunti a buon fine il 10 luglio 2015. Questo protocollo quadriennale, del valore di 59 125 milioni di euro l'anno, necessita ancora dell'approvazione del Consiglio e del consenso del Parlamento europeo.

Sintesi

I Nell'ambito della recente riforma della politica comune della pesca (PCP), gli accordi di partenariato per una pesca sostenibile sono uno strumento destinato principalmente a migliorare la governance della pesca nella ZEE degli Stati costieri partner, sulla base degli stessi principi applicati nell'UE. L'obiettivo è garantire lo sfruttamento sostenibile delle risorse e sostenere nel contempo la capacità di sviluppo del settore della pesca dei nostri partner.

Gli accordi si basano sui migliori pareri scientifici disponibili e assicurano la piena trasparenza e l'assenza di discriminazioni. Questi principi sono incorporati nei protocolli associati agli APP negoziati di recente. I protocolli sono stati negoziati puntando a ottimizzare l'efficacia della spesa destinata ai diritti di accesso alle zone di pesca dei paesi partner e all'offerta di sostegno settoriale.

Risposta ai punti III e IV

La negoziazione dei protocolli degli APP dipende da una serie di fattori, molti dei quali sono al di fuori del controllo della Commissione. Si devono seguire regole che coinvolgono altre istituzioni dell'UE, ossia il Consiglio e il Parlamento. Il tempo complessivo dedicato al processo negoziale dipende inoltre in larga misura dalle procedure di adozione interne del paese partner.

Nei casi in cui si sono verificate interruzioni, in generale sono state di breve durata e non hanno avuto ripercussioni sulle attività di pesca della flotta dell'UE.

V

Questo regime transitorio si basa sull'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1006/2008, che mira ad assicurare la continuità delle attività di pesca per un periodo limitato di sei mesi, nei casi in cui sia stato definito un protocollo tra l'UE e il paese partner, ma esso non sia ancora applicato provvisoriamente. Queste licenze transitorie concesse su base strettamente volontaria dal paese partner, su richiesta della Commissione, andrebbero comunque considerate alla stregua di licenze concesse nel quadro dell'accordo principale (sebbene in assenza di un protocollo) e quindi compatibili con la clausola di

esclusiva (a differenza delle «licenze private», come spiegato dalla Corte nella causa C-565/13).

VI

Ove applicabile, questo concetto implica che gli obiettivi di gestione, le misure di gestione e i criteri di ripartizione tra le diverse parti interessate, stabiliti dallo Stato costiero, devono essere chiaramente indicati e noti a tutti, come avviene nel caso degli accordi misti con la Groenlandia, il Marocco, la Mauritania e la Guinea-Bissau.

Per quanto riguarda gli accordi sulla pesca del tonno, le possibilità di pesca sono stabilite sulla base degli obiettivi e delle misure di gestione adottati dalle competenti organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP), incaricate di eseguire tali compiti a livello regionale, e sostenute dal lavoro e dai pareri scientifici delle ORGP.

VII

La Commissione tiene conto del livello di utilizzo delle possibilità di pesca in passato e dei fattori esterni che possono avere ripercussioni sullo sfruttamento delle possibilità di pesca, a seconda della disponibilità e della variabilità delle catture.

I livelli di riferimento delle catture fissati nei «protocolli degli APP sulla pesca del tonno» — che non sono limiti di cattura — si basano sulle precedenti catture dichiarate dalla flotta peschereccia dell'UE. Il quantitativo di riferimento definito nei rispettivi protocolli, una precondizione essenziale per i nostri partner, costituisce la base giuridica per il pagamento del contributo dell'UE relativo ai diritti di accesso. Tuttavia tali livelli di riferimento devono anche tenere conto del fatto che le catture nelle diverse zone variano notevolmente da un anno all'altro, a causa della variabilità annuale della distribuzione e dell'abbondanza delle specie altamente migratorie.

Per quanto riguarda il nesso tra un possibile sottoutilizzo delle possibilità di pesca e l'attuazione di misure tecniche di conservazione più restrittive, va rammentato che tali misure sono concordate fra le parti al fine di garantire lo sfruttamento sostenibile dei diversi stock ittici, ridurre l'impatto delle attività di pesca sugli ecosistemi marini ed evitare conflitti tra le flotte d'altura industriali straniere e i pescatori costieri locali che praticano la pesca artigianale.

In molti casi, le misure tecniche di conservazione sono prescritte dalla legislazione nazionale dei paesi partner e non sono quindi negoziabili: devono essere incorporate nell'APP.

Il principio del pagamento anticipato del contributo dell'UE relativo ai diritti di accesso assicura al paese partner un'entrata stabile e fa sì che gli APP siano strumenti di governance allettanti.

VIII

La Commissione era a conoscenza dei problemi di comparabilità nella metodologia utilizzata dai consulenti indipendenti per condurre le valutazioni. A seguito di un audit interno e sulla base degli orientamenti risultanti da tale audit, la Commissione ha definito un modello comune di mandato per le valutazioni da svolgere nel contesto degli APP. È stata approvata una metodologia comune relativa alla valutazione degli effetti economici degli APP, che viene applicata dall'inizio del 2015.

IX

Nel corso degli ultimi anni la Commissione si è impegnata in un processo di ridefinizione dei propri strumenti informatici e all'inizio del 2013 ha lanciato il cosiddetto «Progetto Licenze TI», che registrerà sia la trasmissione sia il seguito dato alle autorizzazioni in formato digitale. Gli strumenti informatici esistenti consentono alla Commissione di gestire meglio le procedure relative alla domanda e al rilascio delle autorizzazioni di pesca, dalla presentazione di una domanda completa da parte dello Stato membro fino al rilascio dell'autorizzazione da parte del paese terzo.

X

Dal 2011 la Commissione sviluppa nuove procedure per la presentazione dei dati e nuove banche dati, in particolare il cosiddetto «DataWareHouse», per migliorare e rendere più accurato il monitoraggio di tutte le catture realizzate dai pescherecci dell'UE. Tale strumento è risultato disponibile alla fine del 2013 ed è divenuto progressivamente operativo nel corso del 2014, in funzione della capacità degli Stati membri di adottare il sistema. I problemi specifici individuati sono discussi con gli Stati membri.

XI

Gli orientamenti relativi al monitoraggio dell'attuazione del sostegno settoriale, elaborati dai servizi della Commissione nel 2013 e aggiornati nel 2014, stabiliscono i principi da applicare nella definizione e nel monitoraggio del sostegno settoriale e norme precise riguardanti gli obblighi di segnalazione. Ciò permette di introdurre adeguamenti nel programma da sottoporre all'approvazione della commissione mista.

Questi orientamenti sono stati integrati nei protocolli recenti tramite l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di attuazione e monitoraggio del sostegno settoriale.

Esse prevedono, fra l'altro, lo sviluppo e l'approvazione di una matrice di attività da finanziare nell'ambito del sostegno settoriale, che identificano chiaramente le azioni da sostenere, gli obiettivi e i risultati conseguiti.

La matrice è esaminata periodicamente dalla commissione mista e monitorata dal responsabile della pesca, al fine di assicurare che il relativo programma sia rispettato.

XII

A seguito dell'adozione della nuova PCP nel 2013, che prevede il disaccoppiamento dei pagamenti per il sostegno settoriale e per i diritti di accesso e la condizionalità ad essi associata, i pagamenti per il sostegno settoriale sono ora direttamente legati alla performance e all'utilizzo del sostegno stesso.

Il sostegno settoriale nell'ambito degli APP è fornito sulla base di un numero ridotto di azioni specifiche proposte dal paese partner, non su un approccio sistemico come nel caso del Fondo europeo di sviluppo (FES), che tra l'altro fornisce sostegno al bilancio. Inoltre il sostegno settoriale in genere è molto inferiore a quello fornito a titolo del FES.

Sono previste disposizioni per la revisione del sostegno settoriale in seno alla commissione mista nel caso in cui il paese partner richieda la riassegnazione dei fondi nell'ambito del programma, fornendo adeguata giustificazione, o, se necessario, per la sospensione dei pagamenti fino a quando non si raggiunga un'attuazione soddisfacente del sostegno settoriale.

XIII a)

La Commissione accoglie la raccomandazione.

XIII b)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

XIII c)

La Commissione può accogliere la raccomandazione, la cui attuazione è soggetta a negoziati e al consenso sia dell'UE sia del paese terzo interessato.

XIII d)

La Commissione può accogliere la raccomandazione e ha già avviato il processo di consultazione con le parti interessate.

XIII e)

La Commissione accoglie la raccomandazione.

Una nuova metodologia è stata presentata alla Commissione nel 2014 e approvata nel gennaio 2015. Essa fornisce una base comune per lo svolgimento delle valutazioni dell'impatto economico dei protocolli, che saranno condotte in vista dei negoziati futuri. Una volta applicata sistematicamente, tale metodologia risponderà pienamente alle raccomandazioni della Corte.

XIII f)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere già cominciato ad adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione.

Nel corso degli ultimi anni la Commissione si è impegnata in un processo di ridefinizione degli strumenti informatici e ha lanciato il cosiddetto «Progetto Licenze TI» per registrare sia la trasmissione sia il seguito dato alle autorizzazioni in formato digitale.

XIII g)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere già cominciato ad adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione.

Nell'ambito dei negoziati per il rinnovo dei protocolli, la Commissione promuove attivamente l'uso di licenze elettroniche per le navi dell'UE.

XIII h)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere già cominciato ad adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione.

La Commissione è in continuo contatto con gli Stati membri al fine di risolvere tutti i problemi tecnici.

XIII i)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di averla in parte attuata, in quanto ha elaborato orientamenti specifici per la gestione e il monitoraggio del sostegno settoriale e, fatti salvi i negoziati con i paesi partner, la Commissione adotterà i provvedimenti necessari ai fini della piena attuazione.

XIII j)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di averla in parte attuata.

La nuova PCP ha incluso la «coerenza con le altre politiche dell'Unione» tra i principi di buona governance cui si ispira (articolo 3, lettera h), del regolamento (UE) n. 1380/2013). Su tale base, gli aspetti concernenti la pesca sono sempre più integrati nella politica di sviluppo.

XIII k)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di averla in parte attuata.

Le erogazioni sono esaminate ogni anno nell'ambito della commissione mista di ogni APP. Se la commissione mista constata e decide che i finanziamenti forniti non sono stati utilizzati in modo soddisfacente, il pagamento del contributo per il sostegno settoriale negli anni successivi può essere sospeso.

Osservazioni

21

Nel caso della Mauritania, non si sono verificate interruzioni delle attività di pesca tra i protocolli relativi al periodo 2008-2012 e 2013-2014.

22

Conformemente all'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1006/2008, le autorità della Mauritania hanno accettato di rilasciare licenze per le domande trasmesse loro. Se gli armatori dell'UE avessero richiesto licenze per altre categorie di pesca, sarebbe stato possibile ottenerne il rilascio. Tuttavia all'epoca non sono pervenute richieste da parte degli armatori.

23

La soluzione negoziata con la Mauritania nel luglio 2014 è un compromesso sulla questione della data di scadenza ed è stata accettata dalla Commissione con il consenso degli Stati membri interessati.

24

La possibilità di concedere un risarcimento per l'interruzione delle attività di pesca deriva dal regolamento sul Fondo europeo per la pesca (FEP). Questi importi compensativi sono già iscritti nel bilancio dell'UE, pertanto non comportano spese supplementari a carico dell'UE.

28

La nuova PCP ha incluso la «coerenza con le altre politiche dell'Unione» tra i principi di buona governance cui si ispira (articolo 3, lettera h), del regolamento (UE) n. 1380/2013).

La cooperazione rafforzata con la DG Cooperazione internazionale e sviluppo, a livello di alta dirigenza e a livello operativo, assicurerà l'utilizzo efficiente del sostegno finanziario fornito dall'UE a titolo degli APP o del FES e da altri donatori.

Il sostegno settoriale dell'UE è fornito, fra l'altro, per contribuire al miglioramento della governance a livello nazionale, mentre i finanziamenti a titolo del FES forniti alla COI a livello regionale sono destinati all'ulteriore sviluppo della cooperazione regionale. Anche l'attaché per la pesca presso la delegazione locale dell'UE, nell'ambito dei contatti regolari che intrattiene con la COI, contribuisce ad assicurare la complementarietà delle azioni finanziate.

31

Per mezzo degli APP, e più in particolare del sostegno settoriale, l'UE cerca anche di rafforzare un processo scientifico collaborativo tra gli esperti dell'UE e dei paesi partner per quanto riguarda le valutazioni degli stock ittici, delle attività di pesca e delle misure di gestione, tramite comitati scientifici misti nell'ambito degli APP misti, nonché di promuovere la partecipazione di esperti e dirigenti dei paesi partner alle riunioni delle ORGP nel contesto degli APP sulla pesca del tonno.

Per gli accordi sulla pesca del tonno, i protocolli dovrebbero concedere i diritti di accesso soltanto se sono in linea con i principi di gestione enunciati nell'Unclos. La Commissione dovrebbe quindi provvedere affinché gli APP riflettano le risoluzioni e le raccomandazioni delle organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) sullo stato degli stock ittici.

Per quanto riguarda gli accordi misti, la commissione scientifica mista esamina regolarmente tutte le informazioni pertinenti disponibili sulle catture, sullo sforzo di pesca e sullo stato degli stock ittici relativi ai rispettivi protocolli degli APP.

Secondo l'articolo 61 dell'Unclos, anche se uno Stato costiero determina l'eccedenza, l'UE e lo Stato di bandiera sono comunque tenuti ad assicurare che non vi sia sovrasfruttamento delle risorse ittiche. Per questo motivo, l'UE mira a ottenere la piena trasparenza sulle possibilità di pesca e sugli obiettivi di gestione. Il concetto di eccedenza non significa tuttavia che si debba adottare un quadro di gestione basato sui limiti di cattura. I tassi di mortalità per la pesca si possono infatti contenere adottando misure di altro tipo, per esempio limitazioni della capacità, limitazioni dello sforzo di pesca ecc.

32

La mortalità per pesca è contenuta mediante le limitazioni della capacità fissate in base ai piani di sviluppo della flotta dei partecipanti alla IOTC e nei protocolli vengono rispettati i livelli di capacità relativi all'UE.

Risposta ai punti 33-34

In tutti i negoziati recenti, gli aspetti attinenti alla sana gestione finanziaria e all'uso razionale dei fondi pubblici hanno svolto un ruolo importante nell'evoluzione dei negoziati stessi. Ciò si evidenzia nella ristrutturazione della componente finanziaria, che ora vede il settore assumere una quota maggiore dell'onere finanziario dei pagamenti per i diritti di accesso, sgravandone l'UE.

39

Le informazioni fornite nella valutazione indicano anche che il valore aggiunto diretto per tutti i beneficiari ha subito solo una lieve diminuzione nel protocollo relativo al periodo 2013-2014 rispetto a quello precedente (da 0,86 a 0,8), con un riequilibrio dei benefici derivanti dal valore aggiunto a favore della Mauritania.

Il risultato dovrebbe inoltre essere condizionato dal fatto che la valutazione ha riguardato un periodo di soli 11 mesi, coincidenti con un periodo di basso utilizzo, rispetto ai due anni di durata del protocollo. Va inoltre ricordata l'alta volatilità dei prezzi di mercato delle piccole specie pelagiche, che chiaramente influenza le stime del valore aggiunto. Per questi motivi, le conclusioni della valutazione andrebbero trattate con prudenza.

40

I negoziati di rinnovo del protocollo con la Mauritania sono stati sospesi per questo motivo.

41

Durante i negoziati di rinnovo con il Mozambico, queste condizioni tecniche sono state accettate dagli Stati membri in considerazione del fatto che la Commissione ha ottenuto anche una deroga alla legislazione nazionale (ispezione di 1/3 della flotta invece che della sua totalità), nell'ottica di ottimizzare l'utilizzo del protocollo.

46

Gli APP e il sostegno al bilancio a titolo del FES hanno natura diversa e sono negoziati separatamente. Infatti i calendari dei negoziati per il sostegno a titolo del FES e degli APP raramente coincidono. La programmazione del FES è discussa ogni sette anni, mentre gli APP avevano una durata media di 3-4 anni.

La Commissione ritiene pertanto che questo aspetto non incida sulla propria posizione durante la negoziazione degli APP.

Nel complesso, gli approcci adottati nei confronti dei paesi partner sono coerenti.

49

La Commissione si basa sui dati forniti dagli Stati membri, come previsto dalla normativa dell'UE. Le eventuali discrepanze saranno risolte tramite il nuovo sistema centralizzato di notifica delle catture, che consente il monitoraggio continuo. La disponibilità di dati sarà migliorata grazie al confronto costante delle catture dichiarate con il quantitativo di riferimento fissato nel protocollo.

50

La breve durata dei protocolli prima della riforma della PCP era intesa a consentire la transizione verso l'attuazione della nuova PCP. Ora che è entrata in vigore, si cercherà di concludere protocolli di maggiore durata, in media da 4 a 5 anni.

52

Dato che, per quanto riguarda gli APP, gli obiettivi della PCP non prevedono l'impatto degli accordi sulle regioni dell'UE, né l'approvvigionamento di prodotti ittici sul mercato dell'UE, non ci si dovrebbe attendere una valutazione di questi aspetti.

All'inizio del 2015, i consulenti incaricati dalla Commissione di svolgere le valutazioni degli APP hanno elaborato e concordato con i servizi della Commissione un metodo comune e omogeneo per la valutazione degli effetti economici nel contesto degli APP.

57

La procedura di verifica della Commissione rispetta pienamente le disposizioni del protocollo applicabile.

La Commissione sta mettendo a punto un nuovo sistema che registrerà sia la trasmissione sia il seguito delle autorizzazioni in formato digitale (progetto Licenze), consentendole così di gestire meglio le parti delle procedure relative alla domanda e al rilascio delle autorizzazioni di pesca, dalla presentazione di una domanda completa da parte di uno Stato membro fino al rilascio dell'autorizzazione da parte del paese terzo.

58

Il formato in cui le domande di autorizzazione vengono trasmesse dipende in larga misura dalle disposizioni specifiche della legislazione nazionale dei paesi partner e dalle rispettive capacità in termini di risorse umane e amministrative.

59

Per quanto riguarda la Mauritania, la delegazione dell'UE sta monitorando con cura la procedura di rilascio delle licenze ed è in continuo contatto con i servizi competenti del paese per assicurare che i ritardi siano ridotti al minimo. Inoltre l'iter è agevolato dalla presenza di agenti che rappresentano gli armatori presso le autorità locali.

60

L'attuale sistema informatico consente alla Commissione di tenere traccia delle domande di autorizzazione di pesca soltanto dopo che sono state trasmesse dallo Stato di bandiera interessato. L'obiettivo del progetto avviato all'inizio del 2013 per migliorare l'iter, il cosiddetto «Progetto Licenze TI», permetterà un migliore monitoraggio delle procedure associate alla domanda e al rilascio delle autorizzazioni di pesca. Nel mentre la Commissione sta riesaminando tutte le sue procedure interne.

62

Le disposizioni in materia di segnalazione contenute nella normativa pertinente dell'UE sono rispettate e la Commissione mantiene registrazioni adeguate. Sta inoltre mettendo a punto gli strumenti informatici necessari per la creazione della banca dati relativa alle catture.

63

Dal 2011 la Commissione sviluppa nuove procedure per la presentazione dei dati e nuove banche dati, in particolare il cosiddetto «DataWareHouse», per migliorare e rendere più accurato il monitoraggio di tutte le catture realizzate dai pescherecci dell'UE. Tale strumento è risultato disponibile alla fine del 2013 ed è divenuto progressivamente operativo nel corso del 2014, in funzione della capacità degli Stati membri di adottare il sistema. I problemi specifici individuati sono discussi con gli Stati membri.

65

La Commissione ha già identificato il problema e sta lavorando con gli Stati membri, gli istituti di ricerca dell'UE nel settore della pesca e i paesi terzi per concordare metodologie comuni per la valutazione delle catture realizzate nelle acque cui si applicano gli APP.

Sebbene potesse sussistere il rischio potenziale di incorrere in spese supplementari per l'UE, ciò non si è verificato nel caso dell'Oceano Indiano, dove le catture non sono risultate superiori al quantitativo di riferimento in alcun accordo esaminato dalla Corte, eccetto per MDG nel 2005 e 2007.

68

Si rimanda alla risposta relativa al punto XI della sintesi.

69

Nei paesi in cui sono attivi più donatori, ove possibile l'UE ha organizzato riunioni di coordinamento con altri soggetti impegnati a favore dello sviluppo (per es. in Mauritania e più di recente in Mozambico). L'attaché per la pesca partecipa alle riunioni di coordinamento. Le varie sezioni della delegazione interessate allo sviluppo della cooperazione intrattengono contatti attivi fra loro.

Nelle riunioni di coordinamento con gli altri donatori si tiene conto della scelta delle priorità dell'UE.

70

La delegazione in Mozambico partecipa alle riunioni di coordinamento settoriale dei donatori organizzate dal ministero ed è rappresentata in veste di importante donatore nel settore. Inoltre le autorità responsabili della pesca elaborano un piano di attività basato sulle norme nazionali relativo alla trasparenza delle attività finanziate dai diversi donatori e dall'UE. La Commissione ritiene che non sussista alcun rischio di doppio finanziamento.

72

Si rimanda, anche in questo caso, alla risposta relativa al punto XI della sintesi.

73

La Commissione mira a far sì che il contributo al sostegno settoriale figuri chiaramente nel bilancio nazionale, ma questo dipende dalla legislazione finanziaria nazionale del paese partner.

La Commissione è del parere che il sostegno settoriale fornito sia tracciabile nelle rispettive matrici dei paesi partner.

La Commissione deve anche tenere conto del fatto che le azioni intraprese dal paese partner in attuazione della propria matrice per quanto riguarda il sostegno settoriale di norma sono soggette alle norme nazionali pertinenti in materia di appalti.

74

Le commissioni miste nel quadro dei protocolli monitorano l'attuazione del sostegno settoriale, compresa, se disponibile, l'efficienza economica.

Nel caso del Mozambico, oltre al regolare monitoraggio nell'ambito della commissione mista, deve ancora essere effettuata la valutazione finale dell'attuazione del sostegno settoriale fornito nel quadro del protocollo 2012-2014. Il Mozambico sta preparando la documentazione per tale valutazione e sarà organizzata una riunione della commissione mista per esaminare i progressi.

75

Si rimanda alla risposta relativa al punto XII della sintesi.

Per quanto riguarda la Mauritania, il livello di utilizzo è stato condizionato dal difficile contesto politico all'inizio del periodo 2008-2012. Inoltre, il sostegno settoriale nel quadro del protocollo 2013-2014 è stato ridotto a 3 M€/anno su richiesta esplicita delle autorità mauritane: non era l'obiettivo iniziale della Commissione e non è stata una risposta diretta alla mancanza di trasparenza della Mauritania.

La capacità di assorbimento è attentamente verificata in occasione di ogni riunione della commissione mista, valutando e discutendo in modo sistematico il tasso di utilizzo dei fondi, con miglioramenti significativi, nel caso delle Seychelles e del Mozambico, rispetto ai protocolli precedenti.

76

L'utilizzo del sostegno settoriale fornito ai paesi partner è determinato caso per caso, in base al modo in cui il paese partner desidera utilizzare tale sostegno in relazione con lo sviluppo della politica nazionale della pesca.

Riquadro 2 — Madagascar

I fondi dell'UE sono fungibili a livello di Tesoro pubblico, come ogni altra fonte di entrata statale.

Riquadro 2 — Mauritania

L'ammontare della dotazione del sostegno settoriale non spesa, pari a 25 M€, è il risultato di una verifica congiunta. Nel marzo 2013 la Mauritania aveva trasmesso all'UE una relazione in cui indicava che i fondi restanti a tale data ammontavano a 13 M€. Tuttavia questa cifra non è stata riconosciuta congiuntamente dalle parti, in quanto la Mauritania non ha giustificato in maniera adeguata la base utilizzata per il calcolo.

Riquadro 2 — Mozambico

In occasione della riunione di giugno 2012, la commissione mista ha deciso di modificare il programma ex post, come indicato negli allegati della relazione, in quanto alcuni progetti supplementari di infrastrutture che erano previsti nel quadro generale delle azioni concordate erano stati inclusi nell'esercizio di bilancio nazionale.

78

Si rimanda alla risposta relativa al punto XII della sintesi.

Per quanto riguarda il sostegno settoriale, la governance è migliorata in seguito alla riforma della PCP, che ha introdotto il disaccoppiamento del finanziamento del sostegno settoriale e dei pagamenti per i diritti di accesso, e sono stati rafforzati il monitoraggio e l'applicazione della condizionalità nell'iter della commissione mista.

Si rimanda alla risposta relativa al punto XII della sintesi.

80

Le erogazioni sono esaminate e riviste regolarmente ogni anno nell'ambito della commissione mista di ogni APP. Se la commissione mista constata e decide che i finanziamenti forniti non sono stati utilizzati in modo adeguato, il pagamento del contributo per il sostegno settoriale negli anni successivi può essere sospeso, in attesa di un miglioramento nell'utilizzo dei fondi. Questo riguarda, in particolare, le Seychelles, il Mozambico e le Comore.

81

Se i risultati conseguiti in un'azione/progetto prioritari sono scarsi o nulli, il pagamento del sostegno settoriale nell'anno successivo è sospeso fino a quando gli obiettivi non saranno raggiunti.

Questo aspetto va considerato alla luce del fatto che le azioni nel complesso non hanno una durata limitata all'esercizio finanziario in questione, ma possono avere carattere pluriennale.

82

Sebbene il concetto sia lo stesso, gli obiettivi sono notevolmente diversi a causa delle differenze nell'ambito di applicazione e nell'entità del sostegno e nella relativa gestione.

Risposte della Commissione

Tuttavia, è migliorata la coerenza tra i servizi della Commissione nell'attuazione di queste politiche per quanto riguarda l'utilizzo e l'erogazione del sostegno settoriale. Il principio si applica sulla base di azioni mirate e identificabili, con chiari indicatori di risultato rispetto ai quali misurare la performance.

I programmi di sostegno settoriale sono elaborati in base alle necessità del paese partner e discussi da entrambe le parti in seno alla commissione mista: il programma definitivo è il risultato di questo processo consultivo.

Riquadro 3 — Madagascar

In Madagascar i pagamenti a titolo dell'APP sono proseguiti dopo la decisione di sospendere il sostegno al bilancio. Questa soluzione è stata adottata in pieno coordinamento fra i servizi pertinenti delle istituzioni dell'UE, in quanto i pagamenti erano chiaramente destinati alla gestione della pesca e contribuivano a salvaguardare l'occupazione e la crescita nel settore alieutico, nonché la sicurezza alimentare nel paese, nel contesto della crisi politica.

Riquadro 3 — Mozambico

Sebbene il sostegno al bilancio sia stato rinviato, tale ritardo non aveva alcun nesso con il pagamento del sostegno settoriale, in quanto non comportava conseguenze dirette per la realizzazione del programma di lavoro specifico concordato per il sostegno settoriale. In tal modo si riconosce la diversa natura dei due regimi di sostegno.

La Commissione ritiene che una maggiore coerenza tra le politiche di sviluppo e in materia di pesca non comporti necessariamente un identico approccio nei riguardi dei pagamenti a titolo dei fondi destinati alle rispettive politiche, in quanto ciascuno è disciplinato da strumenti giuridici specifici, con le relative condizioni da rispettare.

83

Si rimanda alla risposta relativa al punto XI della sintesi.

La Commissione cerca di far sì che i contributi a favore del sostegno settoriale siano inclusi nella *Loi de Finance* dei paesi partner, al fine di assicurare la trasparenza dei fondi.

Conclusioni e raccomandazioni

85

La negoziazione dei protocolli degli APP dipende da una serie di fattori, molti dei quali sono al di fuori del controllo della Commissione. Si devono seguire regole che coinvolgono altre istituzioni dell'UE, ossia il Consiglio e il Parlamento. Il tempo complessivo dedicato al processo negoziale dipende inoltre in larga misura dalle procedure di adozione interne del paese partner.

86

Questo regime transitorio si basa sull'articolo 9 del regolamento (CE) n. 1006/2008, che mira ad assicurare la continuità delle attività di pesca per un periodo limitato di sei mesi, nei casi in cui sia stato definito un protocollo tra l'UE e il paese partner, ma esso non sia ancora applicato provvisoriamente. Queste licenze transitorie concesse su base strettamente volontaria dal paese partner, su richiesta della Commissione, andrebbero comunque considerate alla stregua di licenze concesse nel quadro dell'accordo principale (sebbene in assenza di un protocollo) e quindi compatibili con la clausola di esclusiva (a differenza delle «licenze private», come spiegato dalla Corte nella causa C-565/13).

87

Per quanto riguarda gli accordi sulla pesca del «tonno», questo approccio viene già seguito, soprattutto nell'Oceano Indiano, dove sono presenti attività di pesca con i paesi partner che rispettano la rotta migratoria del tonno. Per quanto riguarda gli accordi «misti», ciò sarebbe più difficile da realizzare, date le diverse attività di pesca interessate.

88

Ove applicabile, questo concetto implica che gli obiettivi di gestione, le misure di gestione e i criteri di ripartizione tra le diverse parti interessate, stabiliti dallo Stato costiero, devono essere chiaramente indicati e noti a tutti, come avviene nel caso degli accordi misti con la Groenlandia, il Marocco, la Mauritania e la Guinea-Bissau.

Per quanto riguarda gli accordi sulla pesca del tonno, le possibilità di pesca sono stabilite sulla base degli obiettivi e delle misure di gestione adottati dalle competenti organizzazioni regionali di gestione della pesca (ORGP) incaricate di eseguire tali compiti a livello regionale, e sostenuti dal lavoro e dai pareri scientifici delle ORGP.

89

La Commissione tiene conto del livello di utilizzo delle possibilità di pesca in passato e dei fattori esterni che possono avere ripercussioni sullo sfruttamento delle possibilità di pesca, a seconda della disponibilità e della variabilità delle catture.

I livelli di riferimento delle catture fissati nei «protocolli degli APP sulla pesca del tonno» — che non sono limiti di cattura — si basano sulle precedenti catture dichiarate dalla flotta peschereccia dell'UE. Il quantitativo di riferimento definito nei rispettivi protocolli, una preconditione essenziale per i nostri partner, costituisce la base giuridica per il pagamento del contributo dell'UE relativo ai diritti di accesso. Tuttavia tali livelli di riferimento devono anche tenere conto del fatto che le catture nelle diverse zone variano notevolmente da un anno all'altro, a causa della variabilità annuale della distribuzione e dell'abbondanza delle specie altamente migratorie.

Per quanto riguarda il nesso tra un possibile sottoutilizzo delle possibilità di pesca e l'attuazione di misure tecniche di conservazione più restrittive, va rammentato che tali misure sono concordate fra le parti al fine di garantire lo sfruttamento sostenibile dei diversi stock ittici, ridurre l'impatto delle attività di pesca sugli ecosistemi marini ed evitare conflitti tra le flotte d'altura industriali straniere e i pescatori costieri locali che praticano la pesca artigianale.

In molti casi, le misure tecniche di conservazione sono prescritte dalla legislazione nazionale dei paesi partner e non sono quindi negoziabili: devono essere incorporate nell'APP.

Il principio del pagamento anticipato del contributo dell'UE relativo ai diritti di accesso assicura al paese partner un'entrata stabile e fa sì che gli APP siano strumenti di governance allettanti.

90

La Commissione era a conoscenza dei problemi di comparabilità nella metodologia utilizzata dai consulenti indipendenti per condurre le valutazioni. A seguito di un audit interno e sulla base degli orientamenti risultanti da tale audit, la Commissione ha definito un modello comune di mandato per le valutazioni da svolgere nel contesto degli APP. È stata approvata una metodologia comune relativa alla valutazione degli effetti economici degli APP, che viene applicata dall'inizio del 2015.

Raccomandazione 1 a)

La Commissione accoglie la raccomandazione.

Raccomandazione 1 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha cominciato ad attuarla.

Raccomandazione 1 c)

La Commissione accoglie la raccomandazione, la cui attuazione è soggetta a negoziati e al consenso sia dell'UE sia del paese terzo interessato.

Raccomandazione 1 d)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ha già avviato il processo di consultazione con le parti interessate.

Raccomandazione 1 e)

La Commissione accoglie la raccomandazione.

Una nuova metodologia è stata presentata alla Commissione nel 2014 e approvata nel gennaio 2015. Essa fornisce una base comune per lo svolgimento delle valutazioni dell'impatto economico dei protocolli, che saranno condotte in vista dei negoziati futuri. Una volta applicata sistematicamente, tale metodologia risponderà pienamente alle raccomandazioni della Corte.

92

Nel corso degli ultimi anni la Commissione si è impegnata in un processo di ridefinizione dei propri strumenti informatici e all'inizio del 2013 ha lanciato il cosiddetto «Progetto Licenze TI», che registrerà sia la trasmissione sia il seguito dato alle autorizzazioni in formato digitale. Gli strumenti informatici esistenti consentono alla Commissione di gestire meglio le procedure relative alle domande e al rilascio delle autorizzazioni di pesca, dalla presentazione di una domanda completa da parte dello Stato membro fino al rilascio dell'autorizzazione da parte del paese terzo.

93

Dal 2011 la Commissione sviluppa nuove procedure per la presentazione dei dati e nuove banche dati, in particolare il cosiddetto «DataWareHouse», per migliorare e rendere più accurato il monitoraggio di tutte le catture realizzate dai pescherecci dell'UE. Tale strumento è risultato disponibile alla fine del 2013 ed è divenuto progressivamente operativo nel corso del 2014, in funzione della capacità degli Stati membri di adottare il sistema. I problemi specifici individuati sono discussi con gli Stati membri.

Raccomandazione 2 a)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere già cominciato ad adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione.

Nel corso degli ultimi anni la Commissione si è impegnata in un processo di ridefinizione degli strumenti informatici e ha lanciato il cosiddetto «Progetto Licenze TI» per registrare sia la trasmissione sia il seguito dato alle autorizzazioni in formato digitale.

Raccomandazione 2 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere già cominciato ad adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione.

Nell'ambito dei negoziati per il rinnovo dei protocolli, la Commissione promuove attivamente l'uso di licenze elettroniche per le navi dell'UE.

Raccomandazione 2 c)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di avere già cominciato ad adottare i provvedimenti necessari per porre rimedio alla situazione.

La Commissione è in continuo contatto con gli Stati membri al fine di risolvere tutti i problemi tecnici.

94

Gli orientamenti relativi al monitoraggio dell'attuazione del sostegno settoriale, elaborati dai servizi della Commissione nel 2013 e aggiornati nel 2014, stabiliscono i principi da applicare nella definizione e nel monitoraggio del sostegno settoriale e norme precise riguardanti gli obblighi di segnalazione. Ciò permette di introdurre adeguamenti nel programma da sottoporre all'approvazione della commissione mista.

Questi orientamenti sono stati integrati nei protocolli recenti tramite l'introduzione di disposizioni specifiche in materia di attuazione e monitoraggio del sostegno settoriale.

Esse prevedono, fra l'altro, lo sviluppo e l'approvazione di una matrice di attività da finanziare nell'ambito del sostegno settoriale, in cui vengono individuate chiaramente le azioni da sostenere, nonché gli obiettivi e i risultati conseguiti.

La matrice è esaminata periodicamente dalla commissione mista e monitorata dall'attaché per la pesca, al fine di assicurare che il relativo programma sia rispettato.

95

A seguito dell'adozione della nuova PCP nel 2013, che prevede il disaccoppiamento dei pagamenti per il sostegno settoriale e per i diritti di accesso e la condizionalità ad essi associata, i pagamenti per il sostegno settoriale sono ora direttamente legati alla performance e all'utilizzo del sostegno stesso.

Il sostegno settoriale nell'ambito degli APP è fornito sulla base di un numero ridotto di azioni specifiche proposte dal paese partner, non su un approccio sistemico come nel caso del Fondo europeo di sviluppo (FES), che tra l'altro fornisce sostegno al bilancio. Inoltre il sostegno settoriale in genere è molto inferiore a quello fornito nel quadro del FES.

Sono previste disposizioni per la revisione del sostegno settoriale in seno alla commissione mista nel caso in cui il paese partner richieda la riassegnazione dei fondi nell'ambito del programma, fornendo adeguata giustificazione, o, se necessario, per la sospensione dei pagamenti fino a quando non si raggiunga un'attuazione soddisfacente del sostegno settoriale.

Raccomandazione 3 a)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di averla in parte attuata, in quanto ha elaborato orientamenti specifici per la gestione e il monitoraggio del sostegno settoriale e, fatti salvi i negoziati con i paesi partner, la Commissione adotterà i provvedimenti necessari ai fini della piena attuazione.

Raccomandazione 3 b)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di averla in parte attuata.

La nuova PCP ha incluso la «coerenza con le altre politiche dell'Unione» tra i principi di buona governance cui si ispira (articolo 3, lettera h), del regolamento (UE) n. 1380/2013). Su tale base, gli aspetti concernenti la pesca sono sempre più integrati nella politica di sviluppo.

Raccomandazione 3 c)

La Commissione accoglie la raccomandazione e ritiene di averla in parte attuata.

Le erogazioni sono esaminate ogni anno nell'ambito della commissione mista di ogni APP. Se la commissione mista constata e decide che i finanziamenti forniti non sono stati utilizzati in modo adeguato, il pagamento del contributo per il sostegno settoriale negli anni successivi può essere sospeso.

Risposta alla tabella 4

Nel caso del Mozambico, una successiva verifica della Commissione ha determinato una correzione delle cifre. Le attuali informazioni in possesso della Commissione indicano che le catture sono state pari a 2 330 t, cifra che rispecchia da vicino il quantitativo dichiarato dalla Spagna e dalla Francia per lo stesso anno (2 326 t).

COME OTTENERE LE PUBBLICAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

Pubblicazioni gratuite:

- una sola copia:
tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- più di una copia o poster/carte geografiche:
presso le rappresentanze dell'Unione europea (http://ec.europa.eu/represent_it.htm),
presso le delegazioni dell'Unione europea nei paesi terzi (http://eeas.europa.eu/delegations/index_it.htm),
contattando uno dei centri Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_it.htm),
chiamando il numero 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito in tutta l'UE) (*).

(*) Le informazioni sono fornite gratuitamente e le chiamate sono nella maggior parte dei casi gratuite (con alcuni operatori e in alcuni alberghi e cabine telefoniche il servizio potrebbe essere a pagamento).

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

L'Unione europea (UE) negozia accordi con paesi costieri al fine di ottenere diritti di pesca per i pescherecci dell'UE e per fornire sostegno allo sviluppo sostenibile e della governance del settore locale della pesca. La Corte ha constatato che, nel complesso, tali accordi sono stati gestiti dalla Commissione europea in maniera adeguata, ma che sono necessari alcuni miglioramenti. I quantitativi di catture negoziati con i paesi costieri hanno superato sistematicamente l'effettivo utilizzo da parte della flotta dell'UE, rendendo gli accordi relativamente più costosi del previsto per l'UE. Il monitoraggio dei dati sulle catture e dell'iter per il rilascio delle licenze non è stato sufficientemente rigoroso e il sostegno fornito per lo sviluppo sostenibile del settore della pesca a livello locale necessitava di condizioni di ammissibilità più chiare, nonché di un miglior coordinamento e di una maggior coerenza con altre forme di sostegno allo sviluppo da parte dell'UE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni