

**Gilberto Ferrari**

*Direttore Federcoopesca*

---

## **Diritto della pesca**



# Nascita, evoluzione e consolidamento della politica comune della pesca nel regime previgente al Trattato di Lisbona

---

- Le prime normative comuni nel settore della pesca risalgono al 1970
  - *Fissano le condizioni per l'accesso alle zone di pesca, introducono per la prima volta un modello per l'organizzazione comune dei mercati e definiscono un regime-quadro per la politica strutturale di settore*
- Nel 1973 inizia il rafforzamento del quadro giuridico della futura politica comune della pesca
  - *Si comincia a parlare dell'opportunità/obbligo di creare una politica di conservazione delle risorse, istituendo al contempo un regime di diritti esclusivi di pesca costiera entro la fascia costiera delle 12 miglia*
- Nel 1983, dopo anni di intensa negoziazione, Bruxelles pone le basi per una vera politica comune
- Nel corso degli anni 90 la Politica Comune della Pesca vive una fase di grande rafforzamento
  - *Si afferma il potere di tipo diretto della Commissione europea*

# Nascita, evoluzione e consolidamento della politica comune della pesca nel regime previgente al Trattato di Lisbona

---

La Politica Comune della Pesca (PCP) ha il medesimo fondamento giuridico della Politica Agricola Comune (PAC)

**artt. 38 ss., TFUE**

ma finalità diverse se non opposte

PCP  
contenimento dello sforzo di  
pesca e della produzione nel  
settore ittico

PAC  
incremento della  
produttività nel settore  
agricolo

Rispetto alla versione del Trattato in vigore fino al 30.11.2009 (dall'1.12.2009 è in vigore la versione del Trattato così come ridefinita dal trattato di Lisbona 13.12.2007), l'intero Titolo III è oggi intestato all'agricoltura e la pesca (fino all'entrata in vigore delle modifiche adottate con il trattato di Lisbona il titolo riportava il solo nome dell'agricoltura), testimoniando così una diversa attenzione riconosciuta dagli Stati membri a questo settore

# Le competenze dell'Unione

---

**TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA**  
come modificato dall'art.2 del Trattato di Lisbona del 13.12.2007 ratificato dalla L. 130/08

***Parte Terza***  
***Politiche dell'Unione e Azioni interne***

**TITOLO III**  
**AGRICOLTURA E PESCA**  
**Articolo 38**

1. *L'Unione definisce e attua una politica comune dell'agricoltura e della pesca.*

*Il mercato interno comprende l'agricoltura, la pesca e il commercio dei prodotti agricoli. Per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca, come pure i prodotti di prima trasformazione che sono in diretta connessione con tali prodotti. I riferimenti alla politica agricola comune o all'agricoltura e l'uso del termine "agricolo" si intendono applicabili anche alla pesca, tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.*

.....

L'art. 38 definisce il mercato interno (non più comune) come un'area economica di cui fanno parte a pieno titolo i prodotti della pesca i quali, pur continuando ad essere considerati come parte della più grande produzione agricola richiedono una trattazione propria, mediante l'elaborazione di una politica comune della pesca, «...tenendo conto delle caratteristiche specifiche di questo settore.»

# Le competenze dell'Unione

---

## TITOLO III AGRICOLTURA E PESCA Articolo 39

1. *Le finalità della politica agricola comune sono:*

- a) *incrementare la produttività dell'agricoltura, sviluppando il progresso tecnico, assicurando lo sviluppo razionale della produzione agricola come pure un impiego migliore dei fattori di produzione, in particolare della manodopera;*
- b) *assicurare così un tenore di vita equo alla popolazione agricola, grazie in particolare al miglioramento del reddito individuale di coloro che lavorano nell'agricoltura;*
- c) *stabilizzare i mercati;*
- d) *garantire la sicurezza degli approvvigionamenti;*
- e) *assicurare prezzi ragionevoli nelle consegne ai consumatori.*

*Incrementare la produttività con l'avvertenza che, per il settore della pesca, occorre innanzitutto evitare il sovrasfruttamento delle risorse biologiche marine*

## Le competenze dell'Unione

---

### **TITOLO III AGRICOLTURA E PESCA Articolo 39**

*2. Nell'elaborazione della politica agricola comune e dei metodi speciali che questa può implicare, si dovrà considerare:*

- a) il carattere particolare dell'attività agricola che deriva dalla struttura sociale dell'agricoltura e dalle disparità strutturali e naturali fra le diverse regioni agricole;*
- b) la necessità di operare gradatamente gli opportuni adattamenti;*
- c) il fatto che, negli Stati membri, l'agricoltura costituisce un settore intimamente connesso all'insieme dell'economia.*

# La procedura di adozione degli atti in materia

## Procedura legislativa ordinaria

---

- La procedura legislativa ordinaria, con il trattato di Lisbona, è divenuta la

### *CO - DECISIONE*

- La procedura di co-decisione consiste nell'adozione di un regolamento, una direttiva o una decisione da parte del Parlamento europeo e del Consiglio su proposta della Commissione.
- Alcuni aspetti (fissazione dei prezzi, tasse, aiuti e limitazioni di quantità, fissazione dei diritti di pesca) restano, tuttavia, soggetti ad adozione da parte del Consiglio dell'UE su proposta della Commissione europea.
- Gli accordi internazionali sono ratificati dal Consiglio dell'UE dopo parere conforme da parte del Parlamento europeo.

# La procedura di adozione degli atti in materia

## Procedura legislativa speciale

---

- L'adozione secondo la «*procedura legislativa speciale*», ovvero dal Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio o dal Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo, è riservata a pochi casi, espressamente disciplinati.
- Questa procedura legislativa viene integrata da una «procedura di parere conforme», secondo la quale il Parlamento europeo ha l'ultima parola quanto all'entrata in vigore di un atto, e dalla «procedura semplificata», prevista per l'emanazione di atti non vincolanti o di atti provenienti da un'unica Istituzione.



# La procedura di adozione degli atti in materia

## Fase di elaborazione di una proposta

---

- La procedura viene avviata di regola dalla Commissione, la quale elabora una proposta sulla misura da adottare (*diritto d'iniziativa*).
- La procedura viene avviata sotto la responsabilità del servizio della Commissione competente per il settore economico interessato (per il settore pesca, quasi sempre la DG MARE), che spesso si avvale della consulenza di esperti nazionali.
- La Commissione non è tuttavia tenuta a conformarsi ai pareri degli esperti nazionali.
- Il progetto elaborato dalla Commissione, che stabilisce nei particolari il contenuto e la forma della misura da adottare, è discusso dai membri della Commissione (Collegio dei Commissari) e infine approvato a maggioranza semplice.
- La proposta della Commissione, corredata da una dettagliata relazione introduttiva, viene quindi presentata contemporaneamente al Consiglio, al Parlamento europeo ed eventualmente, con funzioni consultive, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni.

## **La procedura di adozione degli atti in materia Prima lettura nel Parlamento Europeo e nel Consiglio**

---

Il presidente del Parlamento europeo affida l'elaborazione della proposta alla commissione parlamentare competente. I risultati delle consultazioni in sede di commissione parlamentare vengono discussi dall'assemblea plenaria ed esposti in un parere che contiene l'espressa approvazione o il rigetto della proposta, oltre agli eventuali emendamenti proposti. Il Parlamento trasmette la sua posizione al Consiglio.

Il Consiglio può procedere in prima lettura in due modi:

- se approva la posizione del Parlamento, l'atto in questione è adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Parlamento europeo; la procedura legislativa è così conclusa;
- se non approva la posizione del Parlamento europeo, esso adotta la sua posizione in prima lettura e la trasmette al Parlamento europeo. Il Consiglio informa il Parlamento europeo dei motivi che l'hanno indotto ad adottare la sua posizione. La Commissione illustra nel dettaglio la sua posizione al Parlamento europeo.

# La procedura di adozione degli atti in materia

## Seconda lettura nel Parlamento Europeo e nel Consiglio

---

- Il Parlamento europeo può, in seconda lettura ed entro un termine di tre mesi dalla comunicazione della posizione del Consiglio:
  - approvare la posizione del Consiglio o non pronunciarsi: l'atto in questione si considera adottato nella formulazione che corrisponde alla posizione del Consiglio;
  - respingere la posizione del Consiglio a maggioranza dei membri che lo compongono: l'atto proposto si considera non adottato e la procedura legislativa si conclude;
  - proporre emendamenti alla posizione del Consiglio deliberando a maggioranza dei membri che lo compongono: il testo così emendato è inoltrato al Consiglio e alla Commissione che formula un parere su tali emendamenti.
- Il Consiglio valuta la posizione emendata del Parlamento e, entro tre mesi dalla sua comunicazione, può :
  - approvare tutti gli emendamenti del Parlamento; in tal caso l'atto in questione si considera adottato. A tal fine, se la Commissione ha espresso parere favorevole sugli emendamenti, è sufficiente la maggioranza qualificata; in caso contrario il Consiglio può approvare gli emendamenti solo all'unanimità;
  - non approvare tutti gli emendamenti o non raggiungere la maggioranza a tal fine necessaria: viene introdotta la procedura di conciliazione.

# La procedura di adozione degli atti in materia

## Procedura di conciliazione

---

- La procedura di conciliazione (*trilogo*) viene attivata dal presidente del Consiglio d'intesa con il presidente del Parlamento europeo.
- A questo scopo viene convocato il comitato di conciliazione.
- Il comitato di conciliazione ha il compito di pervenire, a maggioranza qualificata dei suoi membri ed entro un termine di sei settimane dalla convocazione, ad un accordo su un progetto comune, basandosi sulle posizioni del Parlamento europeo e del Consiglio in seconda lettura.
- La Commissione partecipa ai lavori del comitato di conciliazione e prende le iniziative necessarie per favorire il ravvicinamento fra la posizione del Parlamento europeo e quella del Consiglio.
- Se, entro un termine di sei settimane dalla convocazione, il comitato di conciliazione non approva un progetto comune, l'atto in questione è ritenuto non adottato.

## **La procedura di adozione degli atti in materia Terza lettura nel Parlamento Europeo e nel Consiglio**

---

- Se, entro il termine di sei settimane, il comitato di conciliazione approva un progetto comune, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno a disposizione un ulteriore termine di sei settimane a decorrere da questa approvazione per adottare l'atto in questione
- Il Parlamento europeo delibera a maggioranza dei voti espressi e il Consiglio a maggioranza qualificata.
- In caso contrario, l'atto in questione si considera non adottato e la procedura legislativa si conclude.

# La procedura di adozione degli atti in materia

## Pubblicazione

---

- L'atto adottato, nella sua versione definitiva, viene elaborato nelle attuali 24 lingue ufficiali dell'Unione, sottoscritto dai presidenti del Parlamento europeo e del Consiglio e, infine, pubblicato nella "Gazzetta ufficiale dell'Unione europea" o, se l'atto è rivolto a destinatari specifici, comunicato a quest'ultimi.
- Le attuali 24 lingue ufficiali dell'Unione sono:
  - Bulgaro
  - Ceco
  - Croato
  - Danese
  - Estone
  - Finlandese
  - Francese
  - Greco
  - Inglese
  - Irlandese
  - Italiano
  - Lettone
  - Lituano
  - Maltese
  - Olandese
  - Polacco
  - Portoghese
  - Rumeno
  - Slovacco
  - Sloveno
  - Spagnolo
  - Svedese
  - Tedesco
  - Ungherese

## La ripartizione delle possibilità di pesca

---

- Il *Regolamento (UE) n. 1380/2013* del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla politica comune della pesca (il «regolamento di base») fissa gli obiettivi per le proposte annuali relative ai limiti di cattura e dello sforzo di pesca al fine di garantire la sostenibilità ambientale, economica e sociale delle attività di pesca dell'Unione.
- La fissazione delle possibilità di pesca si inserisce in un ciclo di gestione annuale o biennale nel caso degli stock di acque profonde. E' possibile tuttavia attuare strategie di gestione a lungo termine.
- Tutti i regolamenti che stabiliscono le possibilità di pesca devono limitare il prelievo degli stock ittici a livelli che siano compatibili con gli obiettivi generali della PCP.

### **Reg.(UE) 1380/2013**

#### **Art. 16**

#### **Possibilità di pesca**

*1. Le possibilità di pesca assegnate agli Stati membri garantiscono la stabilità relativa delle attività di pesca di ciascuno Stato membro per ciascuno stock ittico o ciascun tipo di pesca. Nell'assegnare nuove possibilità di pesca si tiene conto degli interessi di ciascuno Stato membro.*

.....

# La ripartizione delle possibilità di pesca

---

**Reg.(UE) n. 1380/2013**

**Art. 16**

**Possibilità di pesca**

.....

*4. Le possibilità di pesca sono assegnate conformemente agli obiettivi stabiliti all'articolo 2, paragrafo 2, e conformemente agli obiettivi specifici quantificabili, ai calendari e ai margini stabiliti ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 2, e all'articolo 10, paragrafo 1, lettere b) e c).*

**Art. 2**  
**Obiettivi**  
**par. 2**

....

La PCP applica alla gestione della pesca l'approccio precauzionale ed è volta a garantire che lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituisca e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile

.....

**Art. 9**  
**Principi e obiettivi dei piani pluriennali**  
**par.2**

....

Qualora non sia possibile determinare gli obiettivi specifici relativi al rendimento massimo sostenibile di cui all'articolo 2, paragrafo 2, a causa di dati insufficienti, i piani pluriennali prevedono misure basate sull'approccio precauzionale che garantiscano almeno un livello comparabile di conservazione degli stock in questione.

.....

**Art. 10**  
**Contenuto dei piani pluriennali**

1. Se del caso e fatte salve le rispettive competenze ai sensi del trattato, un piano pluriennale include:

.....

**b)** obiettivi coerenti con quelli fissati all'articolo 2 e con le disposizioni pertinenti degli articoli 6 e 9;  
**c)** obiettivi specifici quantificabili quali il tasso di mortalità per la pesca e/o la biomassa riproduttiva;

.....



## Le relazioni esterne dell'Unione: gli accordi di pesca

- Le relazioni internazionali sono un importante elemento della PCP e comprendono la negoziazione e conclusione di accordi di partenariato della pesca con i paesi terzi (APP) e la partecipazione dell'UE alle diverse organizzazioni regionali incaricate della gestione della pesca (ORGP) dei grandi migratori e di specie diverse dal tonno.
- Per la sua attività a livello internazionale, l'UE è rappresentata dalla Commissione e la sua azione mira ad assicurare l'accesso alle unità da pesca comunitarie in acque sottoposte alla giurisdizione di altri Stati non europei, contribuendo a garantire uno sfruttamento duraturo delle risorse della pesca, anche attraverso il versamento di risorse finanziarie ai vari paesi *partner*.
- Gli accordi di pesca bilaterali in essere si ispirano ai principi del Codice di condotta per la pesca responsabile promosso dalla FAO nel 1992. In questo modo, l'Unione europea ha accettato di cooperare con i paesi in via di sviluppo per aiutarli a gestire e conservare in modo più efficace il settore della pesca, nel quadro della sostenibilità ambientale, sociale ed economica.

## Le relazioni esterne dell'Unione: gli accordi di pesca

- Gli accordi di pesca bilaterali consentono alla flotta comunitaria di accedere alle acque dei paesi partner.
- Le condizioni su cui si basano questi accordi comprendono, in molti casi, l'impegno dell'Europa ad intervenire nel settore della pesca dei paesi contraenti, attraverso la fornitura di assistenza tecnica, il supporto alla creazione di organizzazioni professionali ed il rafforzamento delle capacità istituzionali ed amministrative; ma anche la promozione di una pesca responsabile mediante la collaborazione nella ricerca, la valutazione degli *stock*, il monitoraggio e la sorveglianza.
- L'obiettivo è quello di contribuire allo sviluppo sostenibile dei paesi partner, incoraggiando l'attuazione di adeguati strumenti finanziari o incoraggiando la formazione delle risorse umane locali.

## L'Unione nelle organizzazioni internazionali e regionali di pesca

---

Tra le organizzazioni regionali per la gestione della pesca, due di esse meritano particolare attenzione: la Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi nell'Atlantico (CICTA/ICCAT) e la Commissione generale per la pesca nel Mediterraneo (CGPM).

La *Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi nell'Atlantico* ha assunto nel corso degli ultimi anni un'importanza sempre maggiore e, attraverso le proprie raccomandazioni, è stata profondamente rivoluzionata la pesca dei grandi pelagici segnatamente del tonno rosso mediterraneo e del pesce spada.

Attraverso le proprie raccomandazioni, adottate dal 2006 in poi, è stata ridimensionata la flotta peschereccia dedita a questo tipo di catture e sono state altresì ridotte grandemente le catture consentite. Oggi lo stock di tonno rosso gode di ottima salute, ma il costo, in termini finanziari e sociali, di questa imponente operazione di contenimento dello sforzo di pesca è stato molto elevato e, probabilmente, la ricerca del difficile contemperamento dei vari interessi in gioco (biologici di tutela della specie e della biodiversità, economici e sociali per i relativi contraccolpi gestionali) è ancora lontana dall'essere terminata.

## L'Unione nelle organizzazioni internazionali e regionali di pesca

---

La *Commissione Generale per la pesca nel Mediterraneo* è stata istituita nel 1949 con un accordo internazionale stipulato in base all'art. XIV della Costituzione della FAO. La zona di competenza della CGPM abbraccia il mar Mediterraneo, il mar Nero e le acque adiacenti.

I paesi aderenti alla CGPM sono: Albania, Algeria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Egitto, Francia, Giappone, Grecia, Israele, Italia, Libano, Libia, Malta, Marocco, Monaco, Romania, Serbia e Montenegro, Siria, Slovenia, Spagna, Tunisia, Turchia e Unione europea.

Possono far parte della CGPM i paesi che si affacciano sul Mediterraneo ed i paesi che pescano nelle sue acque.

Sue principali funzioni, ai sensi dell'art. III del Trattato istitutivo, sono:

- la promozione dello sviluppo, della conservazione e della corretta gestione delle risorse biologiche marine;
- la formulazione di misure di conservazione;
- la promozione di progetti cooperativi di formazione.