

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Le società miste nel settore della pesca comunitaria: situazione presente e futura

(2006/C 65/09)

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 luglio 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del proprio Regolamento interno, di elaborare un parere sul tema: *Le società miste nel settore della pesca comunitaria: situazione presente e futura*.

La sezione specializzata Agricoltura, sviluppo rurale, ambiente, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 9 novembre 2005, sulla base del progetto predisposto dal relatore SARRÓ IPARRAGUIRRE.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 14 dicembre 2005, nel corso della 422a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 122 voti favorevoli e 10 astensioni.

1. Introduzione

1.1 La politica comune della pesca (PCP) ha introdotto per la prima volta le società miste, come strumento di politica strutturale, nel regolamento 3944/90, dandone la seguente definizione: «per società mista s'intende una società di diritto privato che raggruppi uno o più armatori comunitari e uno o più partner di un paese terzo con il quale la Comunità abbia delle relazioni e che siano vincolati da un contratto di società mista, destinata a sfruttare e, se del caso, a valorizzare le risorse alieutiche situate nelle acque sotto sovranità e/o giurisdizione di detti paesi terzi, nella prospettiva di approvvigionare in via prioritaria il mercato della Comunità»⁽¹⁾. Negli anni '90, periodo in cui la PCP ha registrato un importante sviluppo rispetto al passato, si è diffuso l'uso del termine «Europa blu». Tale concetto torna attualmente di attualità addirittura in un senso più ampio, come conseguenza dei dibattiti avviati in merito alla elaborazione di una politica marittima comune.

1.2 L'evoluzione della PCP non ha comportato una revisione del concetto di società miste le quali, dunque, hanno continuato ad essere considerate solo uno strumento di politica strutturale nel settore della pesca, alternativo allo smantellamento o alla definitiva esportazione dei pescherecci. I relativi articoli dei regolamenti citati al successivo punto 2.1.2 del presente parere illustrano perfettamente questa situazione. La normativa applicabile, pertanto, aveva esclusivamente un carattere di controllo finanziario.

1.3 Tuttavia, le società miste sono molto di più che un semplice strumento di politica strutturale nel settore della pesca. Esse sono un mezzo per raggiungere una serie di obiettivi chiaramente definiti nei diversi documenti e nelle varie norme esistenti nell'Unione europea e che vanno dall'approvvigionamento dei mercati alla politica di cooperazione, passando per le politiche in materia di occupazione e di sviluppo regionale, la promozione di una pesca responsabile, l'intervento dell'Unione europea nelle varie organizzazioni regionali nel settore della pesca (ORP) e, in generale, la presenza del capitale e della forza lavoro qualificata degli Stati membri nei progetti di investimento sostenibile in altri paesi e su altri mercati.

⁽¹⁾ Articolo 21 bis del regolamento 3944/90.

1.4 È chiaro che la visione delle società miste come semplice strumento di politica strutturale è stata definitivamente superata con la riforma della PCP. Tuttavia, come vedremo più avanti, è anche vero che questo ha portato, attualmente, alla mancanza quasi totale di una regolamentazione che fornisca un quadro specifico alle società miste nell'ambito delle competenze specifiche dell'UE e delle sue politiche.

1.5 È vero inoltre che il Comitato ha sempre sostenuto, nei pareri richiesti dalla Commissione, la necessità di adeguare le società miste nel settore della pesca alla nuova PCP. Lo ha affermato nel parere in merito alla proposta di regolamento del Consiglio sull'attuazione della riforma della PCP⁽²⁾ e lo ha ribadito nel parere⁽³⁾ relativo alla proposta di regolamento del Consiglio concernente il Fondo europeo per la pesca⁽⁴⁾. La posizione del Comitato è stata poi comunicata pubblicamente, in occasione della sua visita alla sezione specializzata NAT il 16 giugno 2005, al commissario responsabile, il quale ha deciso di prenderla in considerazione.

1.6 Con il presente parere, il Comitato economico e sociale europeo intende approfondire ulteriormente la linea già tracciata, apportando gli elementi di giudizio necessari per promuovere una nuova definizione del ruolo delle società miste nel settore della pesca e modificando, di conseguenza, il contenuto delle norme che le disciplinano, sulla base dei documenti ufficiali e dei fatti in essi contenuti.

1.7 Un'eventuale accettazione di questo nuovo concetto potrebbe rendere necessari gli sforzi per dare a questo tipo di società un riconoscimento ampio e specifico. Le società miste costituiscono infatti una realtà particolare e unica nell'ambito del commercio internazionale e forniscono all'Unione europea una linea d'azione ben precisa nelle relazioni con i paesi terzi.

⁽²⁾ (GU C 85 dell'8.4.2003).

⁽³⁾ GU C 267 del 27.10.2005. (punti 3.5.1.1.2.1. e 5.5., secondo trattino).

⁽⁴⁾ COM(2004) 497 def. - 2004/0169 (CNS).

2. Osservazioni generali

2.1 *L'inserimento delle società miste nella normativa dell'Unione europea*

2.1.1 Le società miste operanti nel settore della pesca sono state inserite nel diritto comunitario con il regolamento 3944/90 del Consiglio, che ha modificato il regolamento 4028/86 del Consiglio. Esse sono viste come uno strumento in grado di ridurre la capacità di pesca della flotta comunitaria e di garantire al tempo stesso l'approvvigionamento del mercato dell'UE, tenendo conto della penuria di risorse presenti nelle acque comunitarie e del divieto di accesso alle zone economiche esclusive dei paesi terzi. Si tratta di un approccio basato su quattro punti: eliminazione dell'eccesso di capacità, garanzia dell'approvvigionamento, mantenimento parziale dell'occupazione e realizzazione degli accordi politici e commerciali con i paesi terzi⁽⁵⁾. Le modalità di applicazione di detti regolamenti sono state fissate nel regolamento 1956/1991 della Commissione⁽⁶⁾.

2.1.2 Con l'adozione dei regolamenti (CEE) 2080/93⁽⁷⁾ e 3699/93⁽⁸⁾ del Consiglio, la gestione e il finanziamento delle società miste nel settore della pesca sono stati integrati nello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP). Il principio di sussidiarietà rende gli Stati membri responsabili della scelta dei progetti, della loro gestione e controllo, e infine del pagamento delle sovvenzioni. Queste ultime all'inizio erano identiche a quelle relative allo smantellamento o all'esportazione e alla fine corrispondevano all'80 % del premio previsto in caso di smantellamento dei pescherecci. Gli armatori comunitari possono dunque legittimamente pensare che la differenza di sovvenzioni tra il premio allo smantellamento e quello relativo al trasferimento a società miste sia dovuta al mantenimento di un rapporto favorevole tra la nuova società mista cui l'armatore cede il suo o i suoi pescherecci e l'Unione europea. Tali principi hanno continuato ad essere in vigore nel regolamento 2468/98 del Consiglio del 3 novembre 1998⁽⁹⁾, che deroga al regolamento 3699/93, e nel regolamento 2792/1999 del Consiglio del 17 dicembre 1999⁽¹⁰⁾. È tuttavia importante sottolineare che quest'ultimo ha introdotto un concetto più semplice di società mista, definita come «una società commerciale con uno o più soci del paese terzo di iscrizione della nave»⁽¹¹⁾.

2.2 *Antecedenti*

2.2.1 Nel *Libro verde sul futuro della politica comune della pesca*⁽¹²⁾ la Commissione ha riconosciuto sia l'eccesso di capacità della flotta comunitaria sia la globalizzazione del settore della pesca e la legittima aspirazione di molti paesi in via di sviluppo ad ampliare la loro propria industria in questo settore. Su queste tre idee, e sulla necessità di consistenti capitali di investimento nel settore (in termini di flotta, porti, frigoriferi, impianti, ecc.) anch'essa riconosciuta nel Libro verde, si sarebbe

⁽⁵⁾ Analisi delle società miste nel contesto degli interventi strutturali nel settore della pesca, Cofrepeche 16.6.2000 (http://europa.eu.int/comm/fisheries/doc_et_publ/liste_publi/bilansm.pdf).

⁽⁶⁾ Regolamento (CEE) 1956/91 della Commissione del 21 giugno 1991 che fissa le modalità d'applicazione del regolamento (CEE) n. 4028/86 del Consiglio per quanto riguarda le azioni di incentivazione alla costituzione delle società miste - GU L 181 dell'8.7.1991, da pag. 1 a pag. 28.

⁽⁷⁾ GU L 193 del 31.7.1993, pag. 1.

⁽⁸⁾ GU L 346 del 31.12.1993, pag. 1.

⁽⁹⁾ GU L 312 del 20.11.1998, pag. 19.

⁽¹⁰⁾ GU L 337 del 30.12.1999, pag. 10.

⁽¹¹⁾ Articolo 8, paragrafo 1, secondo capoverso, del Regolamento 2792/1999 del Consiglio del 17 dicembre 1999.

⁽¹²⁾ COM(2001) 135 def. del 20.3.2001.

dovuto avviare un dibattito specifico sull'importanza delle società miste nel settore della pesca, che avesse una portata più ampia rispetto a quella evidenziata nei documenti ufficiali di quel periodo⁽¹³⁾.

2.2.1.1 Le società miste sono lo strumento con cui l'Unione europea è presente nei paesi in via di sviluppo e può investire a favore dello sviluppo del settore ittico di questi paesi consentendo la formazione o la crescita di un settore economico a tutti gli effetti. Il trasferimento di pescherecci a tali società miste permette non solo di promuovere la pesca come attività di cattura, ma è anche vantaggioso per altri settori, ad esempio quello portuario. Esso favorisce inoltre il miglioramento di alcuni servizi (riparazioni, ingegneria, rifornimento di viveri, consegna, trasbordo, carico e scarico, assistenza agli equipaggi, viaggi, ecc.), il mantenimento effettivo delle condizioni di raffreddamento (come richiesto dalle norme di sicurezza alimentare dell'Unione europea) attraverso investimenti in costosi impianti frigoriferi, l'osservanza delle norme sanitarie in materia di prodotti alimentari e, infine, la creazione di industrie di trasformazione.

2.2.1.1.1 Oltre a mantenere posti di lavoro di qualità tra gli ufficiali e i gradi medi degli equipaggi di numerosi pescherecci, le società miste rappresentano uno strumento in grado di creare un gran numero di posti di lavoro sulle navi stesse e nelle imprese di servizi complementari. Questi posti di lavoro possono offrire una valida alternativa, in termini di condizioni di lavoro e di introiti, ai pescatori locali i quali avrebbero altrimenti come unica soluzione la pesca tradizionale, in molti casi inefficiente e pregiudizievole per le stesse risorse, a causa della mancanza o della penuria di meccanismi di controllo, conservazione, commercializzazione, ecc.

2.2.1.2 A sua volta, la creazione di ricchezza locale e l'esportazione delle catture, soggette o no a trasformazione, permette da un lato di creare catene di valore internazionali, in cui i vantaggi vengono ripartiti in modo più equo, e dall'altro di incrementare in maniera esponenziale il PIL e il reddito pro capite attribuibile al settore nei paesi in questione. Poco per volta, questo crea una industria della pesca in luoghi dove prima esisteva una pesca essenzialmente costiera, che non godeva delle adeguate condizioni sanitarie e commerciali.

2.2.1.3 Le società miste nel settore della pesca sono state obbligate a sottoscrivere l'impegno di rifornire in via prioritaria i mercati europei, in modo da garantire la realizzazione e il mantenimento degli investimenti da parte degli armatori, degli industriali del settore, degli Stati membri e della stessa Unione europea (attraverso le sovvenzioni) e di rifornire un mercato comunitario in situazione deficitaria, nel quale il consumo di pesce è aumentato in quanto i cittadini, rispondendo alle ripetute raccomandazioni da parte sia degli organi scientifici sia delle autorità pubbliche, tendono sempre più a seguire una dieta sana e varia. Tale rifornimento deve inoltre basarsi sulla rigorosa osservanza della normativa alimentare dell'Unione europea.

⁽¹³⁾ Cfr. la *Comunicazione della Commissione relativa ad un quadro integrato applicabile agli accordi di partenariato con i paesi terzi nel settore della pesca* - COM(2002) 637 def. del 23.12.2002, pag. 7 e nota 15 riportata nella stessa pagina.

2.2.1.4 L'attività delle società miste nelle zone dell'Unione europea che dipendono dalla pesca permette di garantire non solo i livelli occupazionali in questo settore, mantenendo in funzione gli uffici centrali, tecnici e commerciali delle imprese con sede in Europa, ma anche i posti di lavoro creati nelle industrie complementari, vuoi direttamente, quando le grandi navi rientrano nei porti di base europei per la loro manutenzione quadriennale, vuoi indirettamente, in quanto si creano catene di servizi *know-how* con le industrie locali di servizi cui si è fatto riferimento in precedenza.

2.2.1.5 Le società miste nel settore della pesca consentono all'Unione europea di raccogliere dati importanti per il monitoraggio e il controllo delle catture nelle acque dei paesi terzi e internazionali, mantenendo un legame giuridico con le società di pesca con sede nelle zone di origine. L'Europa può in tal modo svolgere un ruolo di leader nell'attività svolta all'interno delle apposite Organizzazioni regionali della pesca, create o gestite sotto l'egida della FAO, l'organizzazione delle Nazioni Unite competente in materia ⁽¹⁴⁾. Le società miste hanno infatti l'obbligo di comunicare agli Stati membri i dati semestrali relativi alle loro catture, affinché la Commissione, gli Stati membri e la Corte dei conti possano effettuare il necessario controllo finanziario.

2.2.1.6 Le società miste inoltre assicurano la presenza dell'Unione europea e la salvaguardia dei suoi interessi nelle acque e nei fondali internazionali. La qualità della presenza dell'UE è garantita dai requisiti in termini di pesca responsabile, conservazione e gestione delle risorse, sicurezza a bordo delle navi, controllo e sicurezza della catena alimentare imposti dai regolamenti comunitari. In tal modo, si evita o si riduce al minimo l'effetto dannoso di alcune flotte pescherecce straniere che non favoriscono lo sviluppo del paese terzo sul piano industriale e della pesca, non garantiscono la qualità della pesca di prodotti destinati al consumo nell'Unione europea e non consentono un controllo adeguato e responsabile delle risorse.

2.2.1.7 Grazie alle società miste, infine, l'Unione europea può contribuire in modo efficace e duraturo allo sviluppo di una industria di pesca locale in quei paesi con cui ha sottoscritto accordi nel settore e nei quali operano società miste o società locali controllate da imprenditori europei. Tale industria ha prodotto benefici sia nei paesi terzi sia nella stessa UE, in quanto ha permesso l'approvvigionamento costante di prodotti ittici.

2.2.2 A tutto questo il già più volte citato Libro verde non fa neppure un riferimento indiretto, né al punto 3.9 (*La dimensione internazionale della PCP*) ⁽¹⁵⁾ né al punto 5.8 (*Relazioni esterne*) ⁽¹⁶⁾. Le società miste nel settore della pesca non vengono citate nemmeno una volta come strumento idoneo per la realizzazione dei principi della politica di pesca propugnati dallo stesso «Libro verde». Eppure, fino al 2002, tali società erano state prese in considerazione in una lunga serie di norme comunitarie, come il presente parere dimostra ampiamente.

2.2.3 La quasi totale scomparsa delle società miste dalla nuova PCP è dimostrata dal fatto che l'ultima relazione eseguita su incarico della Commissione contenente dati completi su questo aspetto specifico risale al 2001 e non precisa quali navi appartengano a società miste ⁽¹⁷⁾. La relazione precedente a questa era datata 16 giugno 2000 e intitolata *Étude de bilan des sociétés mixtes dans le contexte des interventions structurelles dans le domaine de la pêche* (Analisi delle società miste nel contesto degli interventi strutturali nel settore della pesca). Tali documenti segnalano attualmente la presenza di circa 300 società miste che possiedono più di 600 pescherecci. Tali società sono rimaste escluse dal quadro normativo comunitario in materia di pesca e trovandosi in una situazione di vuoto giuridico divengono semplici imprese straniere a partecipazione comunitaria, che hanno nei confronti dell'UE l'obbligo di approvvigionamento prioritario e di trasmissione regolare di informazioni. La loro unica protezione è quella garantita dai trattati bilaterali di tutela reciproca degli investimenti tra lo Stato membro di origine e il paese terzo destinatario.

2.3 La situazione attuale

2.3.1 Nel corso della stesura definitiva del già citato Libro verde, sono stati adottati due regolamenti: il regolamento (CE) n. 1263/1999 del Consiglio del 21 giugno 1999 relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca ⁽¹⁸⁾ e il regolamento (CE) n. 2792/1999 del 17 dicembre 1999 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali nel settore della pesca ⁽¹⁹⁾. Questi due regolamenti continuano a dare alle società miste valore giuridico all'interno dello SFOP fino al 31 dicembre 2006, data in cui non saranno più in vigore.

2.3.2 Dal 31 dicembre 2004, tuttavia, in base al regolamento (CE) n. 2369/2002 del Consiglio del 20 dicembre 2002, che modifica il regolamento n. 2792/1999 che definisce modalità e condizioni delle azioni strutturali nel settore della pesca ⁽²⁰⁾, le società miste sono rimaste praticamente escluse dalla politica strutturale dell'Unione europea in materia di pesca. Esse comunque continuano a far parte dell'*acquis* comunitario in quanto devono soddisfare le norme applicabili al momento della loro creazione, ma non dispongono di un apposito quadro regolamentare a medio e lungo termine.

2.3.3 Il principio su cui si basa l'eliminazione degli aiuti alle società miste nel settore della pesca e dunque la soppressione di quasi tutti i riferimenti giuridici in merito, è contenuto al quinto considerando del regolamento (CE) n. 2369/2002, secondo cui lo SFOP dovrebbe essere mirato principalmente alla riduzione delle capacità mediante demolizione dei pescherecci. La semplice riduzione della capacità di pesca è solo uno dei tanti obiettivi delle politiche comunitarie ai quali hanno contribuito e possono continuare a contribuire le società miste, come sarà illustrato più avanti.

⁽¹⁷⁾ «European Distant Water Fishing Fleet» some principles and some data, aprile 2001, disponibile in francese e in inglese sul sito Internet della direzione generale Pesca e affari marittimi della Commissione europea.

⁽¹⁸⁾ GU L 161 del 26.6.1999.

⁽¹⁹⁾ GU L 337 del 30.12.1999, pag. 10.

⁽²⁰⁾ GU L 258 del 31.12.2002, pag. 49.

⁽¹⁴⁾ <http://www.fao.org/fi/inicio.asp>

⁽¹⁵⁾ Pag. 18.

⁽¹⁶⁾ Da pag. 37 a pag. 41.

3. Osservazioni particolari

3.1 L'opportunità di mantenere una politica specifica per le società miste del settore della pesca nell'ambito della PCP

3.1.1 Le società miste del settore della pesca non devono essere escluse dalla normativa in vigore in quanto rispondono ad una logica economica particolarmente adeguata in un contesto caratterizzato dalla globalizzazione. Tale logica consiste da un lato in un risparmio dei costi, che nel paese di destinazione sono generalmente più contenuti rispetto a quelli dello Stato membro di origine, e dall'altro nel trasferimento di tecnologie, nella creazione e nella ripartizione di valore aggiunto, nell'accesso alle risorse e nell'approvvigionamento dei mercati.

3.1.2 Oltre a garantire, nella zone dell'UE dipendenti dalla pesca, il mantenimento parziale dell'occupazione tanto a mare quanto a terra, le società miste consentono di creare nuovi posti di lavoro di maggiore qualità nei paesi terzi in cui trovano sede. Detta creazione di posti di lavoro prevede la formazione e la qualificazione dei lavoratori locali.

3.1.3 Le società miste del settore della pesca sono state introdotte nell'ordinamento comunitario nel 1990, nell'ambito della politica strutturale della pesca. Per quindici anni, pertanto, esse sono state uno strumento riconosciuto valido. La loro ingiusta eliminazione dalla nuova PCP proposta dalla Commissione e la loro scomparsa dalla normativa in vigore a partire dal 1° gennaio 2005 hanno per effetto la mancanza di un sostegno comunitario ad un meccanismo utile di cooperazione economica dell'Unione europea nei paesi terzi, normalmente paesi in via di sviluppo. Questo inoltre può essere visto come una violazione del principio di legittima fiducia che normalmente presiede alle relazioni tra gli operatori europei e le istituzioni comunitarie.

3.1.4 Le società miste possono e devono essere oggetto di un capitolo specifico dei trattati multilaterali o bilaterali di cooperazione con i paesi terzi, in cui occorre definire norme concrete che tengano conto delle loro particolarità, sia dal punto di vista dell'attività di pesca in quanto tale, sia sotto il profilo della promozione e protezione degli investimenti europei all'estero, e infine sul piano doganale, professionale, fiscale, ecc.

3.1.5 Anche se, in base alla normativa vigente, le società miste possono rientrare nei cosiddetti «accordi di partenariato», finora non è stato possibile osservare risultati pratici di una certa importanza. È dunque necessaria una norma che coordini le diverse competenze all'interno della Commissione (direzioni generali Sviluppo, Cooperazione e Pesca e affari marittimi) e precisi agli imprenditori e agli altri operatori del settore in che modo bisogna agire nel quadro di tali accordi o di qualsiasi altro strumento esistente per raggiungere detti risultati.

4. Conclusioni

4.1 Il Comitato raccomanda che, nell'ambito dei lavori di revisione della PCP e conformemente a quanto è già emerso nelle conclusioni del Consiglio del 19 luglio 2004 ⁽²¹⁾, le società miste, non più considerate un fattore di regolamentazione strutturale delle capacità di pesca alternativo allo smantellamento dei pescherecci, siano riconosciute come un mezzo di approvvigionamento dei mercati e come uno strumento di azione settoriale a disposizione dell'Unione europea nel quadro delle sue competenze proprie, degli accordi internazionali e regionali e dei Trattati bilaterali, ai fini di una corretta applicazione delle politiche di pesca dell'UE conformemente ai principi della FAO e dell'OMC. Occorre ovviamente fare attenzione a non produrre un incremento delle capacità di pesca che possa portare ad uno sfruttamento eccessivo delle risorse.

4.2 Per il Comitato è necessario:

4.2.1 effettuare, ad opera della Commissione, un'analisi particolareggiata e aggiornata sulla realtà e sulle potenzialità delle società miste nel settore della pesca, trasmettendone le conclusioni alle altre istituzioni dell'Unione e ai settori interessati;

4.2.2 introdurre nella legislazione comunitaria vigente le norme e le procedure necessarie per dare sicurezza giuridica alle società miste in un quadro d'azione a lungo termine, specifico e stabile, basato sugli accordi bilaterali o multilaterali conclusi con i paesi terzi e che tenga conto delle particolarità di questa attività, dei suoi effetti positivi dal punto di vista della gestione delle risorse ittiche, dell'approvvigionamento dei mercati, della creazione di posti di lavoro nelle zone dipendenti dalla pesca, della creazione di valore aggiunto, della cooperazione e degli scambi internazionali.

Bruxelles, 14 dicembre 2005

La Presidente

del Comitato economico e sociale europeo

Anne-Marie SIGMUND

⁽²¹⁾ Cfr. il documento 11234/2/04 riv. 2 (presse 221) disponibile sul sito www.consilium.eu.int