



Interventi per il settore ittico A.C. N.T. 338 e abb.

Dossier n° 279 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 maggio 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	N.T. 338 e abb.
Titolo:	Interventi per il settore ittico
Iniziativa:	Parlamentare
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	18
Commissione competente :	XIII Agricoltura
Stato dell'iter:	In corso d'esame in sede referente

Contenuto

L'articolo 1 definisce le **finalità e l'ambito di applicazione**, consistenti nel:

- l'incentivare una gestione razionale delle risorse, con particolare riguardo allo sviluppo sostenibile delle risorse ittiche autoctone;
- sostenere le attività che fanno riferimento alla pesca e all'acquacoltura marittima professionale e alla pesca ricreativa e sportiva;
- assicurare un sistema di relazioni efficiente tra lo Stato e le regioni per garantire l'applicazione delle politiche europee.

L'articolo 2 prevede una **delega per il riordino e l'aggiornamento della normativa vigente in materia di pesca ed acquacoltura**. A tal fine è prevista l'emanazione di uno o più decreti legislativi (*comma 1*), da emanare entro diciotto mesi, aventi natura di testi unici. I **criteri e principi direttivi** a cui dovranno ispirarsi sono declinati al *comma 2* che fa riferimento alla necessità di: operare una ricognizione ed abrogazione espressa di quelle norme che sono state intese come abrogate implicitamente; effettuare i necessari coordinamenti per assicurare coerenza alla normativa e per aggiornarla; eliminare le duplicazioni, risolvendo le eventuali incongruenze e antinomie; coordinare ed adeguare la normativa nazionale con quella internazionale ed europea; semplificare le procedure amministrative in materia di rilascio e rinnovo delle autorizzazioni e licenze, mediante l'utilizzo degli sportelli delle Capitanerie di porto. Il *comma 3* definisce la procedura di adozione dei decreti legislativi in esame mentre il *comma 4* contiene la clausola di invarianza finanziaria degli oneri.

L'articolo 2-bis reca una delega al Governo in materia di politiche sociali nel settore della pesca professionale. Si prevede di utilizzare le risorse derivanti dal Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca (FEAMP) per garantire agli operatori della pesca, armatori ed imbarcati, l'equo indennizzo o ristoro in caso di sospensione dell'attività di pesca dovuta al fermo biologico o ad altre cause legate alle avversità meteorologiche o a ristrutturazioni aziendali.

L'articolo 3 istituisce il **Fondo per lo sviluppo della filiera ittica**, sul quale confluiscono le risorse derivanti dal pagamento del contributo previsto dall'articolo 12, comma 3, da parte di coloro che praticano la pesca sportiva. Ai sensi del comma 2 il Fondo è chiamato a svolgere le seguenti attività: a) stipula di convenzioni per la salvaguardia dell'ambiente marino; b) ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima; c) svolgimento di campagne di educazione alimentare; c-bis) interventi per favorire l'accesso al credito attraverso l'istituzione di un apposito sportello presso Ismea; c-ter) attivazione di programmi di formazione professionale; c-quater) progetti dedicati alla tutela e allo sviluppo delle risorse ittiche autoctone.

L'articolo 4 sostituisce la normativa sui **distretti di pesca** già contenuta nell'art. 4 del [D.Lgs. n. 226 del 2001](#), dettando al riguardo nuove disposizioni. I distretti di pesca sono sistemi produttivi locali che saranno istituiti con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali; sono fatti salvi i distretti già riconosciuti dalle regioni. Il comma 3 declina le finalità dei distretti consistenti nell'adottare specifici piani di gestione delle risorse ittiche compatibile con l'ecosistema marino, capaci di valorizzare, al tempo stesso, l'identità storica e locale dei territori interessati, la qualità e la salubrità delle risorse alieutiche locali e l'incremento delle specie autoctone.

L'articolo 5 disciplina i **Centri di assistenza per lo sviluppo della pesca e dell'acquacoltura** chiamati a svolgere compiti di assistenza tecnico-amministrativa agli operatori della pesca. I CASP sono istituiti dalle associazioni rappresentative delle imprese di pesca, intese come le associazioni nazionali riconosciute delle

cooperative della pesca, delle imprese di pesce, e delle imprese di acquacoltura. Possono essere costituite anche da enti promossi dalle organizzazioni sindacali nazionali che hanno stipulato i contratti nazionali di lavoro di riferimento nel settore. I centri di assistenza possono essere costituiti all'interno dei centri di assistenza fiscale già costituiti.

L'articolo 6 aggiunge gli organismi promossi dalle **associazioni di categoria** maggiormente rappresentative tra i soggetti legittimati a predisporre i programmi per la promozione della cooperazione e dell'associazionismo delle imprese di pesca (artt. 16 e 17 del [D.Lgs n.154 del 2004](#))

L'articolo 7 detta disposizioni in materia di **prodotti della pesca**. Il comma 1 consente agli operatori di utilizzare cassette standard per le specie ittiche individuate con decreto. Il comma 1-bis, introdotto durante l'esame in Commissione, rinvia a un decreto l'attuazione nell'ordinamento interno della facoltà di deroga rispetto all'obbligo di pesatura dei prodotti della pesca nel luogo di sbarco. Il comma 2 prevede che in attuazione degli obblighi europei, gli operatori devono apporre le informazioni relativi ai prodotti della pesca e dell'acquacoltura utilizzando un codice a barre o un QR-code come strumento di identificazione. Strumenti equivalenti potranno essere individuati con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali.

L'articolo 8 autorizza il Governo ad adeguare la normativa primaria in materia di **pescaturismo** ed **ittiturismo** enucleando i principi ed i criteri direttivi che devono informare la riforma. Nulla viene detto in merito alla tipologia di atto che il Governo è chiamato ad adottare. Si ricorda, al riguardo, che l'[articolo 17, comma 2, della legge n.400 del 1988](#), richiede che i regolamenti che comportano una delegificazione della materia devono essere adottati con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta.

L'articolo 9 aggiunge i settori della pesca e dell'acquacoltura al già previsto settore agricolo, relativamente **all'esenzione dall'imposta di bollo** per le domande, gli atti e la documentazione finalizzati alla concessione di aiuti comunitari e nazionali e a prestiti agrari di esercizio.

L'articolo 10 disciplina la **vendita diretta** dal pescatore al consumatore finale dei prodotti derivanti dall'esercizio della propria attività, compresi quelli oggetto di manipolazione o trasformazione degli stessi prodotti. Il comma 4 aggiunge gli imprenditori ittici e dell'acquacoltura che esercitano attività di vendita diretta tra i soggetti ai quali non si applicano le norme relative al commercio di cui al [decreto legislativo n.114 del 1998](#). Il comma 5 abroga i commi 3, 4 e 5 della [legge n.99](#); del 2009 secondo i quali tutte le partite dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, escluse quelle relative alle imprese titolari di licenze di imbarcazioni inferiori a 15 metri e comunque alle partite di peso inferiore a 15 chilogrammi, devono recare alcune informazioni (il numero di identificazione di ogni partita; il nome commerciale e il nome scientifico di ogni specie; il peso vivo espresso in chilogrammi; la data della cattura, della raccolta ovvero la data d'asta del prodotto; il nome del peschereccio ovvero il sito di acquacoltura; il nome e l'indirizzo dei fornitori; l'attrezzo da pesca), ed avere un sistema specifico di marcatura individuato con decreto.

L'articolo 11 modifica l'[art. 2, co. 339, della legge n. 244 del 2007](#) che disciplina la rappresentanza delle associazioni della pesca nelle **commissioni di riserva delle aree marine** sostituendo il riferimento all'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM) con il subentrante Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) ed aggiungendo il riferimento a tre esperti designati dalle associazioni nazionali della pesca professionale più rappresentative (uno in rappresentanza delle imprese di pesca, uno in rappresentanza delle cooperative di pesca ed uno in rappresentanza delle imprese di acquacoltura) nonché ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali firmatari dei contratti nazionali di riferimento, senza diritto di voto.

L'articolo 12 prevede che **l'esercizio della pesca non professionale** è subordinato alla comunicazione e al pagamento di un contributo annuale il cui importo sarà stabilito con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali e sarà compreso tra un minimo di 10 euro ed un massimo di 100 euro, commisurato alla tipologia della pesca sportiva praticata e alla tipologia dell'imbarcazione utilizzata. Sono esentati i minori di 16 anni, i soggetti di età superiore a 65 anni e le persone con disabilità. In caso di violazione è previsto il pagamento della sanzione di cui all'art. 1168 del codice della navigazione (ammenda fino a euro 51), incrementata del doppio. Il 50% dei proventi è destinato al Fondo per lo sviluppo della filiera ittica; il 30% è destinato all'incremento delle attività di vigilanza svolte dalle Capitanerie di porto per il contrasto alla pesca illegale; il restante 20% è destinato alla promozione della pesca sportiva.

L'articolo 13 reca una delega per il **riordino della normativa in materia di pesca sportiva**. I principi e criteri direttivi fanno riferimento alla necessità di includere i pescatori sportivi nelle attività di valorizzazione della risorsa ittica, all'opportunità di adeguare le disposizioni sugli attrezzi di pesca alla normativa comunitaria nonché alla necessità di coordinare e riorganizzare in generale la normativa in materia.

L'articolo 14 delega il Governo al riordino della normativa in materia di **concessioni demaniali** per la pesca e l'acquacoltura, di **licenze di pesca** e di **costo dell'energia** elettrica impiegata dalle imprese di acquacoltura.

L'articolo 15 ripristina le funzioni della **Commissione consultiva centrale della pesca e dell'acquacoltura**.

L'articolo 16 prevede che, fermi restando i **coefficienti di ripartizione e le quote individuali di tonno rosso** assegnate, ogni eventuale incremento annuo del contingente di cattura di tonno rosso assegnato all'Italia è ripartito per una quota non superiore al 20% esclusivamente tra i sistemi di pesca del tipo

palangaro (LL) e tonnara fissa (TRAP) e per il restante 80% alla pesca accidentale o accessoria.

L'articolo 17 apporta talune modifiche agli articoli 9 e 11 del [decreto legislativo n.4 del 2012](#), come da ultimi modificati dal collegato agricolo, in modo da prevedere la confisca del prodotto al posto della sanzione amministrativa pecuniaria in caso di catture accessorie o accidentali in quantità superiori a quelle autorizzate per ciascuna specie. In caso di pesca di specie sotto taglia sono state rimodulate le **sanzioni** in modo da rapportarle più specificamente alla quantità del pescato, sopprimendo le sanzioni accessorie aventi ad oggetto la sospensione dell'esercizio commerciale.

L'articolo 18 contiene la **clausola di salvaguardia**.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La giurisprudenza costituzionale, pronunciandosi sull'assetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e le regioni dopo la riforma del Titolo V, ha rilevato che nella **materia "pesca"** è riscontrabile la sussistenza di una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema ittico in ragione dei principi di **sviluppo sostenibile** e di pesca responsabile, al fine di coniugare le **attività economiche** di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi.

Se, quindi, la materia è considerata oggetto della **potestà legislativa residuale delle regioni**, la **complessità e la rilevanza delle attività** in cui essa si estrinseca giustifica l'**intervento statale**.

La Corte ha, quindi, ritenuto che assume, in definitiva, peculiare rilievo l'applicazione del **principio di prevalenza** tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di **leale collaborazione**, che si sostanzia in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

In particolare, con la **sentenza n. 213 del 2006**, la Corte ha ribadito (riprendendo quanto affermato nella sentenza n. 370 del 2003) l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni «per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'[art. 117 Cost.](#)». D'altro canto, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa; «in siffatti casi di concorso di competenze deve, pertanto, farsi applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione» (**sentenza n. 231 del 2005**).

La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'[art. 117, quarto comma, Cost.](#), sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono **interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali**, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme.

A ciò va aggiunto che per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (tutela della salute, alimentazione, tutela e sicurezza del lavoro, commercio con l'estero, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione delle imprese per il settore produttivo della pesca, porti, previdenza complementare e integrativa, governo del territorio) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi.

L'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale.

Riguardo ai **distretti di pesca** si ricorda che con la **sentenza n. 213 del 2006** la Corte costituzionale ha esaminato l'art. 4, comma 2, lettera a), della legge regionale delle Marche 13 maggio 2004, n. 11, che indica tra i contenuti del Piano regionale l'articolazione territoriale dei **distretti di pesca** «intesi non come confine ma come regolamentazione dell'attività di pesca-produzione in forza di regole obbligatorie per tutti coloro che vi operano». La Corte, dopo avere ricordato che i distretti di pesca sono disciplinati dall'[art. 4 del d.lgs. n. 226 del 2001](#), «al fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche, in attuazione del principio di sostenibilità», ha ritenuto "immune da censure la disposizione impugnata, che opera comunque nell'ambito della pianificazione regionale, e non si sovrappone alle competenze statali disciplinate dal suddetto art. 4".

L'articolo 8 dispone che il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, adegua la regolamentazione vigente in materia di disciplina dell'attività di pesca-turismo, senza specificare la tipologia di atto da adottare e senza prevedere un coinvolgimento delle Regioni nella procedura di adozione di tale atto, suscettibile di incidere sulle competenze regionali residuali in materia di "pesca" e di "turismo".

All'articolo 8, sia dunque valutata l'esigenza di specificare espressamente la natura dell'atto - soprattutto nel caso in cui si intenda prevedere un regolamento di delegificazione - da adottare per la disciplina dell'attività di pesca-turismo e di stabilire, alla luce delle competenze regionali residuali in materia di "pesca" e di "turismo", la previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni per l'adozione di tale atto.

Attribuzione di poteri normativi

L'art. 3, comma 3, demanda ad un decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali (*in prosieguo* denominato Ministro) , sentita la Commissione consultiva centrale della pesca e dell'acquacoltura, d'intesa con la Conferenza Stato regioni, la definizione dei criteri e delle modalità di accesso ai finanziamenti concessi con le risorse del Fondo istituito dal comma 1 (Fondo per lo sviluppo della filiera ittica).

L'art. 4 prevede al comma 1 che il Ministro, sentite le region interessate, istituisca i distretti di pesca per aree omogenee. Un ulteriore decreto del Ministro, adottato d'intesa con la Conferenza Stato-regioni e sentite la Commissione consultiva centrale e le associazioni nazionali di categoria, definirà i criteri di identificazione, delimitazione e gestione nonché l'attribuzione di specifiche competenze.

L'art. 5, co.3, rinvia ad un decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi d'intesa con il Ministro delle politiche agricole e con il Ministro dell'economia e delle finanze, la definizione delle modalità di istituzione e di funzionamento dei Centri di assistenza per lo sviluppo della pesca e dell'acquacoltura. Anche in tal caso è prevista l'intesa con la Conferenza Stato-regioni.

L'art. 7 rinvia ad un decreto del Ministro l'attuazione prevista in sede comunitaria della facoltà di deroga all'obbligo di pesatura nel luogo di sbarco del pescato.

L'art. 8 rinvia implicitamente ad un regolamento di delegificazione la revisione della normativa in materia di pescaturismo ed ittiturismo senza richiamare espressamente l'articolo 17, comma 2, della [legge n.400 del 1988](#) che prevede al riguardo l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Consiglio di Stato e previo parere delle Commissioni parlamentari competenti in materia, che si pronunciano entro trenta giorni dalla richiesta.

L'art. 12 rinvia ad un decreto del Ministro, emanato di concerto con il Ministro dell'economia, la determinazione dell'importo esatto cui sono tenuti i pescatori non professionali per esercitare l'attività di pesca sportiva. Si prevede che con le stesse modalità si potrà prevedere all'aggiornamento annuale del canone.

L'art. 16, co. 2 prevede che con decreto del Ministro si provvede a ripartire tra i vari sistemi di pesca la quota di cattura del tonno rosso assegnata annualmente all'Italia, riservando un contingente specifico alla pesca ricreativa e sportiva.

cost279	Servizio Studi Dipartimento Istituzioni	st_istituzioni@camera.it - 066760-3855	 CD_istituzioni
	Servizio Studi Dipartimento Agricoltura	st_agricoltura@camera.it - 066760-3610	 CD_agricoltura