

Capitolo 9

Le istituzioni e le leggi che regolamentano il settore in Italia



9.1 Il mare e le istituzioni: le difficoltà di *governance* nella pesca

Abate F. S.

Con la globalizzazione economica aumentano gli impatti sugli ecosistemi marini. Per fronteggiare questa situazione è più che mai necessario che le regole del gioco siano chiaramente definite, esplicitamente condivise e facilmente applicabili. In sintesi, è necessario definire una *governance* effettiva ed efficace, quanto più possibile ampia, partecipativa e democratica.

La *governance* della politica della pesca è particolarmente complessa e, ad oggi, non è ancora definita in modo effettivo e compiuto. La pesca incide su risorse comuni e condivise, la cui corretta gestione richiede il coinvolgimento di più competenze e di diversi criteri interpretativi, al fine di una connessione tra le differenti dimensioni che caratterizzano la materia pesca.

Da un lato, è necessaria una gestione congiunta delle risorse: gli stock ittici attraversano le frontiere e i mari, così come fanno da secoli anche le flotte di pescherecci. Poiché le attività di una flotta incidono su quelle delle altre, i Paesi dell'UE hanno deciso di dotarsi di una politica comune della pesca (PCP) da attuare in collaborazione con i partner locali, regionali, nazionali e internazionali. Dall'altro, tutte le materie connesse alla pesca, quali l'ecologia, l'economia, il diritto, la sociologia, costituiscono un *unicum* per la definizione di un'efficace politica della pesca.

Queste le ragioni che rendono particolarmente complessa la ripartizione delle competenze inerenti la pesca: la partecipazione qualificata e trasparente di tutti i soggetti interessati nelle varie fasi di elaborazione ed esecuzione della politica e la coerenza della politica ittica con le altre politiche. La definizione di una *governance* effettiva dell'attività ittica costituisce, ad oggi, ancora una sfida ardua.

Ulteriori elementi di complessità sono determinati dalla particolare tecnicità che caratterizza la gestione delle risorse ittiche e che rende inefficace la separazione della funzione tecnico-gestionale da quella politico-legislativa: la funzione tecnico-gestionale deve necessariamente partecipare al processo di formazione delle norme per una corretta elaborazione, propedeutica ad una efficace attuazione delle norme stesse. L'evoluzione normativa, che ha caratterizzato la materia sino ad oggi, conferma tale notazione.

In ambito comunitario, la Commissione europea ha accentrato tutte le competenze necessarie per l'attuazione della PCP in una unica Direzione. Lo strumento normativo principale è il regolamento, caratterizzato da un grado di tecnicità particolarmente marcato, che non necessita di trasposizione nell'ordinamento interno in quanto direttamente applicabile. Da qui l'accentuata natura prescrittiva delle funzioni di programmazione e pianificazione comunitarie, dalle quali la funzione tecnica non può essere separata.

Dopo aver stabilito obiettivi comuni per mezzo delle decisioni del Consiglio, dopo aver fissato le condizioni minime da soddisfare e i criteri da rispettare per garantire regole uniformi, ogni Paese dell'Unione deve definire le modalità per un'efficace attuazione di tali regole.

Le istituzioni nazionali, chiamate a dare attuazione alla PCP e a realizzarne gli obiettivi, devono mantenere uno stretto rapporto con gli Uffici comunitari, sia nella fase di predisposizione degli strumenti di regolazione sia durante tutte le fasi operative di attuazione degli stessi. Infatti, in Italia le attività propedeutiche alla formazione delle norme e quelle inerenti l'attuazione delle stesse sono tendenzialmente accentrate, in conformità a quanto avviene in UE, in un'unica Direzione

generale. L'esperienza ha evidenziato l'efficacia di un tale approccio, caratterizzato dalla partecipazione dei tecnici, che successivamente saranno incaricati di dare attuazione a tali norme, a tutte le fasi del processo di elaborazione della PCP.

Inoltre, nel processo vengono coinvolti anche gli operatori economici del comparto, attraverso le Associazioni di categoria e le Organizzazioni sindacali di settore, al fine di contemperare gli interessi coinvolti, salvaguardando la posizione di coloro che dal mare traggono reddito e lavoro e che sono i primi destinatari delle norme in materia.

In materia di pesca, il dialogo tra Commissione, Consiglio e Stati membri non prevede solo le grandi riunioni ministeriali, ma assume la veste di una consultazione costante, grazie ai gruppi di lavoro del Consiglio, in seno ai quali partecipano i rappresentanti della Direzione della pesca per discutere e criticare le bozze dei documenti. Si delineano, in questo modo, le varie posizioni e si definiscono i possibili compromessi. Definite le norme, gli Stati membri sono responsabili dell'attuazione e del controllo della politica per la pesca e la natura prescrittiva della regolamentazione comunitaria lascia poco margine di manovra nella fase attuativa.

Occorre riaffermare l'importanza di tale processo e garantirne l'efficace funzionamento: dalla forza dell'Amministrazione di influenzare le posizioni assunte in tali sedi deriva la possibilità di tutelare le specificità del nostro mare. Diventa così fondamentale accrescere la capacità incisiva della partecipazione italiana nella fase di negoziato UE, che sempre di più svolge un ruolo trainante nella gestione delle problematiche del settore.

Governance del Mediterraneo

I problemi di gestione della pesca in Italia non trovano soluzione esclusivamente a livello comunitario. Larga parte delle difficoltà sono connesse non solo alla struttura della flotta da pesca in Italia – frammentata, per lo più, in piccole imprese a conduzione familiare – ma anche alla posizione geografica della penisola, al centro del Mediterraneo.

La natura semichiusa del Mediterraneo e le ripercussioni transfrontaliere delle attività marittime rendono necessaria una maggiore cooperazione con i partner mediterranei non appartenenti all'UE. Nel bacino convivono oltre venti Stati costieri con livelli di sviluppo economico e capacità amministrative differenti e tra i quali sussistono forti divergenze politiche, riguardanti in particolare la delimitazione degli spazi territoriali e marittimi.

Nello specifico, sette degli Stati costieri sono membri dell'UE, due sono Paesi candidati e tre sono candidati potenziali destinatari della politica di allargamento dell'UE. I restanti Paesi intrattengono relazioni forti con l'UE, principalmente nell'ambito della politica europea di prossimità. Ad eccezione di un solo Paese, tutti gli altri sono membri dell'Unione per il Mediterraneo.

Contrariamente ad altri mari semichiusi, come il Mar Baltico o il Mar Nero, gran parte del Mediterraneo è costituita da acque di alto mare, il che crea problemi di *governance* specifici: circa il 16% dello spazio marino è composto da acque territoriali e il 31% da diverse zone marittime, spesso contestate da altri Stati costieri a causa dell'estensione della zona rivendicata o della validità della rivendicazione.

Una parte considerevole delle acque del Mediterraneo si trova pertanto al di fuori della zona sotto la giurisdizione o la sovranità degli Stati costieri. I suddetti Stati non dispongono pertanto di poteri prescrittivi o esecutivi che consentano di regolamentare in modo esaustivo le attività umane al di fuori di queste zone, in particolare per quanto concerne la protezione dell'ambiente marino, la pesca o lo sviluppo delle fonti energetiche. Al di fuori delle zone sotto la loro giurisdizione, gli

Stati possono dunque adottare solo misure applicabili ai propri cittadini e alle proprie navi. Alcune azioni possono essere intraprese congiuntamente nel quadro limitato di convenzioni regionali per la tutela dell'ambiente marino e per la conservazione e la gestione delle risorse ittiche, benché sussista il problema dell'esecuzione delle decisioni adottate, in particolare nei riguardi di Paesi terzi che non sono parte delle convenzioni.

Questa situazione è dovuta al fatto che, nel Mediterraneo, i problemi di delimitazione delle frontiere fra Stati limitrofi sono legate a dispute complesse e politicamente sensibili in una zona che non supera le 400 miglia nautiche.

L'ambiente marino particolarmente vulnerabile del Mediterraneo è vittima di un'inquietante combinazione di fenomeni: inquinamento proveniente dalla terraferma e dalle navi, scarico di rifiuti, minacce alla biodiversità, pesca eccessiva e degrado costiero. Nel quadro della convenzione MARPOL, il Mediterraneo è stato classificato "zona speciale" con riguardo agli idrocarburi a partire dal 1983 e con riguardo ai rifiuti a partire dal maggio 2009. L'Unione per il Mediterraneo ha incluso la riduzione dell'inquinamento del Mediterraneo fra le sue priorità. Il litorale risulta sempre più minacciato, così come il patrimonio culturale e naturale unico al mondo, comprendente oltre 400 siti dell'UNESCO.

Per risolvere i problemi sopra illustrati è necessario porre rimedio a due lacune importanti in materia di *governance*: in primo luogo, nella maggior parte degli Stati mediterranei ciascuna politica settoriale è svolta da un'amministrazione specifica, così come ciascun accordo internazionale è applicato secondo norme proprie di ogni Stato; risulta pertanto difficile ottenere una visione d'insieme dell'impatto cumulativo delle attività marittime, a livello di bacino. In secondo luogo, poiché gran parte dello spazio marino è costituita da acque di alto mare, risulta difficile per gli Stati costieri pianificare, organizzare e regolamentare attività che inevitabilmente finiscono per incidere direttamente sulle loro acque territoriali e le loro coste. La combinazione di questi due elementi crea una situazione in cui politiche e attività tendono a svilupparsi indipendentemente le une dalle altre, senza un reale coordinamento fra i vari settori di attività che hanno un'incidenza sul mare, né fra tutti gli attori locali, nazionali, regionali e internazionali. A ciò si aggiungono altre questioni essenziali ai fini di una buona *governance*: la partecipazione delle parti interessate, la trasparenza del processo decisionale e l'attuazione di norme fissate di comune accordo.

In tale contesto, un importante strumento di gestione delle risorse ittiche è costituito dalla Commissione Generale per la pesca nel Mediterraneo (CGPM): si tratta di un'organizzazione regionale di tipo consultivo avente lo scopo di promuovere lo sviluppo, la conservazione e la corretta gestione delle risorse biologiche marine. Tra i suoi compiti c'è la formulazione di misure di conservazione, disciplina dei metodi e dei sistemi di pesca, definizione di taglie minime di cattura, ecc. La CGPM costituisce un modello di cooperazione a livello regionale particolarmente efficace, in cui sono rappresentati tanto Stati appartenenti all'UE che Paesi rivieraschi extracomunitari.

Il particolare rilievo di questo organismo è connesso anche al peculiare metodo di lavoro. La CGPM è strutturata in comitati e gruppi di lavoro, composti da esperti delle diverse nazionalità, che tengono il settore in costante osservazione per gli aspetti relativi alla materia di competenza. Ciò consente un monitoraggio continuo della situazione e la possibilità di dar voce agli operatori del settore che partecipano ai lavori dei gruppi.

Un limite degli organismi internazionali risiede nell'assenza di potere coattivo e nella scarsa vincolatività delle determinazioni assunte. Le raccomandazioni della CGPM divengono obbligatorie per il singolo Stato membro, dopo la notifica, in assenza di formale obiezione: in caso di obiezione la

raccomandazione non ha efficacia per lo Stato obiettante. Come rilevato dalla Commissione nella comunicazione sulla *governance* del Mediterraneo, il nostro mare costituisce un ottimo esempio di regione marittima in cui l'attività umana potrebbe trarre dal mare vantaggi economici più consistenti, con un impatto di gran lunga minore sull'ecosistema. In tal senso, occorre rafforzare la cooperazione fra le parti interessate e le amministrazioni in tutti i settori della sfera marittima, per intensificare la cooperazione multilaterale e promuovere il dialogo e la cooperazione con i Paesi del bacino mediterraneo che non sono membri dell'UE. In questa ottica, al fine di disporre di regole condivise, appare necessaria una migliore applicazione degli accordi internazionali e regionali che regolamentano le attività marittime e la ratifica e l'applicazione della convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare.

In particolare, gli strumenti su cui intensificare l'impiego sono: la pianificazione dello spazio marittimo, la gestione integrata delle zone costiere, la sorveglianza marittima integrata, per rendere la sorveglianza marittima più uniforme in tutto il bacino mediterraneo.

In questa direzione si concentrano in nostri sforzi.

Bibliografia e fonti normative

- COM (2009) 163 definitivo del 22/4/2009, Libro Verde sulla Riforma della politica comune della Pesca.
- COM (2009) 466 dell'11/9/2009. Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento Europeo su "Una politica marittima integrata per una migliore governance nel Mediterraneo".
- COM (2011) 417 del 13/7/2011, Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico sociale europeo e al Comitato delle Regioni su "Riforma della Politica Comune della Pesca"
- ISMEA (2006) - *Verso un sistema di regole comuni per la pesca nel Bacino del Mediterraneo*, Roma.
- Spagnolo M. (2006) - *Elementi di economia e gestione della pesca*. Franco Angeli, Milano: 279 pp.

9.2 Le modifiche di rango costituzionale nell'attribuzione delle competenze in materia di pesca

Marzio P., Romanò P.

Le odierne competenze in materia di pesca sono il prodotto di una lunga evoluzione normativa iniziata con il r.d. 387/1861 che le attribuiva al Ministero dell'agricoltura, industria e commercio, senza operare alcuna differenziazione tra pesca marittima e nelle acque interne. Anche il r.d. 1604/1931, testo unico delle leggi sulla pesca, trattava unitariamente la disciplina della pesca nelle acque marittime e interne e le relative competenze venivano assegnate al Ministero dell'agricoltura e foreste.

Il citato testo unico approfondiva in via principale la normativa relativa alla pesca marittima, anche perché l'acquacoltura e l'itticoltura rivestivano un ruolo assolutamente marginale rispetto alla pesca tradizionale.

Con il d.l.c.p.s. 26/1946 venne istituito il Ministero della marina mercantile al quale, con il d.l.c.p.s. 396/1947, furono conferite le attribuzioni in materia di pesca già spettanti al Ministero dell'agricoltura e foreste, con esclusione di quelle relative alle acque interne che rimasero a quest'ultimo.

In precedenza, con r.d. 327/1942 era stato approvato il codice della navigazione che disciplinava, in poche norme, esclusivamente la pesca marittima.

La normativa successiva, poi, è stata inevitabilmente influenzata dal dettato della Costituzione Repubblicana del 1948, che ha indicato, tra le materie di cui all'art. 117 riservate alla competenza del legislatore regionale, la pesca nelle acque interne.

In particolare, alla separazione della materia hanno finito per corrispondere potestà legislative differenti: quella dello Stato per quanto attiene la pesca marittima e quella delle Regioni per la pesca nelle acque interne. Con l'approvazione della l. 963/1965 e del d.P.R. 1639/1968 è stata nuovamente regolamentata la materia della pesca marittima, per cui il t.u. 1604/1931 è rimasto in vigore solo per quella non marittima.

L'interesse, sempre maggiore, per il settore della pesca marittima è stato ribadito con la l. 41/1982, ove è stata introdotta la programmazione nazionale e prevista per la prima volta la nozione di sforzo di pesca.

La citata legge, al fine di favorire lo sfruttamento razionale e la rivalutazione delle risorse del mare attraverso uno sviluppo equilibrato della pesca marittima, statuiva che il Ministro della marina mercantile (oggi il Ministro delle politiche agricole), in considerazione della programmazione statale e regionale, degli indirizzi comunitari e degli impegni internazionali, predisponesse il piano nazionale triennale della pesca e dell'acquacoltura.

Pertanto, con la l. 41/1982 il legislatore nazionale ha dato primario rilievo all'aspetto della conservazione e della gestione razionale delle risorse biologiche del mare, conformandosi in tal modo ai principi già particolarmente chiari e previsti in ambito internazionale, ridimensionando in modo significativo, il rapporto tra privato e attività di pesca.

Successivamente, con la legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 (G.U. 248/2001) il Parlamento italiano ha attribuito alle Regioni ulteriori competenze legislative e amministrative e, quindi, ha gettato le basi per una svolta verso uno stato federale. In particolare, il principio della competenza generale dello stato centrale con una enumerazione tassativa delle competenze attribuite agli enti territoriali, principio tradizionalmente tipico di uno stato unitario, è stato sostituito con il principio, tipico degli stati federali, della competenza generale delle Amministrazioni regionali, ad eccezione di quelle materie per cui la competenza legislativa venga espressamente riservata allo Stato.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha, dunque, rappresentato un decisivo mutamento nel criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni. Contrariamente a quanto previsto dall'originario articolo 117 Cost., in cui la competenza regionale era limitata alle sole materie espressamente indicate dallo stesso, il nuovo articolo 117 Cost. attribuisce alle Amministrazioni regionali la competenza a legiferare in tutti i campi non attribuiti alla potestà esclusiva dello Stato o alla potestà concorrente regionale. Allo Stato appartiene, pertanto, la competenza a normare le materie elencate nel secondo comma, in via esclusiva, e terzo comma, per questo ultimo nei limiti della fissazione dei principi fondamentali, dell'articolo 117 Cost. Qualunque altro ambito è attribuito in modo esclusivo alla competenza delle Regioni.

In particolare, la materia della pesca, con il nuovo titolo V, non è stata fatta oggetto di alcun cenno dall'articolo 117 Cost., non essendo ricompresa negli elenchi di materie rimesse alla potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato di cui ai commi 2 e 3.

In base a quanto riferito, si è ritenuto che la stessa debba essere ricompresa nella potestà legislativa regionale "residuale" ed esclusiva, di cui al quarto comma dell'articolo 117 Cost.

Quanto previsto, primariamente, determinava il venir meno della differenziazione tra pesca nelle acque interne e pesca marittima quale criterio di attribuzione della funzione normativa; inoltre, il nuovo assetto costituzionale appariva composto di una serie di materie, connesse a quella della

pesca e con essa in rapporto di stretta relazione condizionante, che erano espressamente elencate ai commi 2 (potestà legislativa esclusiva statale) e 3 (potestà concorrente).

Da ultimo, per completezza di informazione, si segnala che con la l. 57/2001, comunemente nota come «legge mercati», è stata conferita al Governo una delega per emanare decreti in tema di foreste, pesca, acquacoltura, al fine di modernizzare tali settori.

A tale legge hanno fatto seguito tre decreti legislativi, tutti in data 18 marzo 2001, e precisamente i decreti 226, 227 e 228, denominati «decreti orientamento». Tali decreti, così come quelli numero 153 e 154 del 2004, emanati in base alla legge di delega 38/03, hanno profondamente modificato la disciplina giuridica in materia di pesca, abrogando la l. 41/1982 e quasi integralmente la l. 963/1965.

All'esito della sopra indicata disamina delle fonti normative che si sono susseguite nel settore della pesca, è possibile affermare che la sola breve analisi di alcuni degli aspetti maggiormente rilevanti nella regolazione dell'attività di pesca ha manifestato taluni profili di immediata criticità.

Sono, infatti, emersi numerosi aspetti sui quali l'analisi giuridica finora svolta dalla dottrina e dalla giurisprudenza non ha raggiunto, per quanto attiene il settore della pesca, un grado di indagine analogo a quanto avvenuto in altri settori produttivi.

Tuttavia, nel cercare di delineare il rapporto tra fonti statali e autonomie territoriali in materia di pesca, è possibile evidenziare alcuni criteri interpretativi di sicura utilità.

In particolare, è infatti primariamente al momento della formulazione della norma che si determina la composizione degli interessi collegati all'attività di pesca: analizziamo, pertanto, quali criticità sono emerse dall'analisi svolta e quali sono le possibili chiavi di lettura.

In primo luogo, le norme che disciplinano il settore ittico hanno assunto caratteristiche del tutto proprie e peculiari. La predetta peculiarità si sostanzia sicuramente nella corposa sovrapposizione temporale di disposizioni, frutto di periodi e concezioni normative dell'attività di pesca assai differenti tra loro, nonché, nella difficoltosa sostituzione delle norme risalenti più indietro nel tempo al fine di garantire omogeneità all'impianto normativo.

Secondariamente, le norme giuridiche che si riferiscono all'attività di pesca, presentano una marcata eterogeneità in relazione ai contenuti. Tale aspetto comporta, nel settore di cui trattasi, una moltiplicazione esponenziale delle norme di pari rango con differenze qualitative notevoli che finiscono per inficiarne l'omogeneità.

Inoltre, risulta necessario ponderare la specificità della disciplina comunitaria del settore ittico, che difficilmente potrebbe essere rinvenuta in altri settori di regolazione. Tale peculiarità è originata dalla tipologia di fonte normativa decisamente predominante, ovvero quella del Regolamento comunitario. Contrariamente ad altri settori con esso paragonabili, la disciplina comunitaria della pesca conosce quasi unicamente lo strumento del regolamento, con due effetti specifici non trascurabili anche sulla regolazione dei singoli ordinamenti. Da un lato, infatti, tali norme comunitarie, essendo direttamente applicabili, non necessitano di trasposizione interna, come invece avviene per le Direttive, e determinano sia l'effetto di prevedere regole uniformi per tutti gli Stati membri sia quello di non stimolare una attività normativa interna costante nel tempo. Dall'altro, le fonti comunitarie in questo settore sono caratterizzate da un grado di dettaglio particolarmente evidente, che lascia poco spazio alla regolazione dei singoli Stati membri. Peraltro, il livello di legislazione sub-statale, pur essendo pienamente legittimato dal dettato costituzionale dell'art. 117 Cost., non raggiunge un grado di sviluppo omogeneo e adeguato su tutto il territorio nazionale.

Infine, si manifesta un grado di frammentarietà della disciplina statale che solo parzialmente è

stata mitigata dagli interventi normativi più recenti e che rendono oltremodo complessa l'attività dell'interprete. In un quadro di siffatta complessità normativa, la ripartizione delle competenze ha dovuto necessariamente confrontarsi in primo luogo con il passaggio della considerazione dell'attività di pesca dalla finalità produttiva all'essere il punto di equilibrio di interessi complementari che necessariamente devono combinarsi. Tuttavia tali interessi, naturalmente, determinano uno spostamento delle competenze, normative e amministrative, verso un livello di regolazione "adeguato" di difficile sistemazione. Tale livello, come è stato evidenziato, svolge le competenze tendenzialmente verso l'alto. Ciò detto, bisogna rammentare che la difficoltà di riconoscimento del livello territoriale adeguato dipende, altresì, dalla peculiarità del bene oggetto di regolazione, ovvero lo sfruttamento delle risorse ittiche.

L'assetto di competenze delineato dal legislatore statale e dalla Corte Costituzionale propone, come detto, innumerevoli difficoltà di interpretazione.

In ogni caso, sembra possibile individuare un criterio sufficientemente sicuro per garantire la piena legittimità all'esercizio della potestà normativa da un lato e amministrativa dall'altro.

Il criterio è individuato dalla Corte Costituzionale che prevede, anche se nelle pochissime pronunce che si occupano direttamente della "materia" della pesca, quali siano i titoli di legittimazione della funzione statale, oltre i quali si identifica la piena legittimità dell'intervento regionale.

Nonostante l'attribuzione di funzioni normative e amministrative che il testo della legge parrebbe collocare al livello territoriale sub-statale, tuttavia, una analisi sistematica delle pronunce giurisprudenziali permette di rilevare come essenziali alla regolazione del settore siano proprio le funzioni attribuite al livello statale.

In particolare due ordini di motivazioni legittimano le funzioni statali di governo del settore.

La prima, che sarebbe di per sé sufficiente a comprendere tutti i profili ulteriori, è la responsabilità dello Stato nei confronti degli obblighi comunitari.

Nonostante la presenza di molteplici livelli di regolazione, sembra indubitabile che debba necessariamente sussistere un principio di parallelismo tra funzioni esercitate e relative responsabilità. Allo stesso modo, è certo che la gestione delle attività di pesca individua lo Stato quale responsabile nei confronti degli organi comunitari per l'applicazione efficace della voluminosa normativa sovranazionale. Quanto detto appare confermato sia da quanto riportato nel dato Costituzionale, in base al quale (art. 117, comma 2, lettera a) lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di "politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea", ma anche nella stessa normativa comunitaria. Infatti, analizzando le fonti comunitarie relative ai controlli, si è riscontrato come l'inadempimento delle prescrizioni ivi contenute determina una sanzione per lo Stato membro che si può concretizzare in varie forme, tra cui, la più rilevante, con diretta applicabilità e conseguenze sullo stesso livello regionale, della sospensione dell'erogazione dei fondi comunitari sui cui l'intero comparto di interventi si fonda.

Si tratta, pertanto, di ritenere legittimo l'intervento statale in materia di pesca, nella misura in cui assicura al soggetto statale gli strumenti adeguati per garantire il rispetto degli obblighi assunti in ambito sovranazionale.

La seconda motivazione che giustifica l'attribuzione delle competenze a livello statale consiste nella definizione dei livelli minimi uniformi in tema di tutela ambientale e della concorrenza. La funzione statale si legittima primariamente nell'esigenza di conseguire il principio di unitarietà cui devono mirare in ogni caso le funzioni amministrative. In base a quanto detto, le funzioni di determinazione di standard non permettono una regolazione disomogenea per singola regione. Ciò detto, la coesistenza di funzioni dei livelli di governo, sia sovranazionali che regionali, impone

di determinare le forme privilegiate di composizione degli interessi nelle modalità di esercizio delle citate funzioni. Il rapporto tra funzioni concorrenti sembra segnalarsi in modo particolare in due ambiti. Il primo è dato dalla ricorrenza e corposità della funzione di programmazione. Infatti, lo strumento privilegiato di collocazione dei diversi livelli di esercizio di funzioni è individuabile nel concatenarsi di strumenti di programmazione in rapporto di dipendenza l'uno dall'altro.

La seconda veste, desumibile dal rapporto tra funzioni, è individuata dalla stessa Corte Costituzionale e consiste nelle forme di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La modalità della regolazione diviene l'unico strumento in grado di assicurare piena legittimità all'intervento statale. Tale regolazione del settore passa inevitabilmente attraverso le varie forme di coordinamento. Queste, in particolare, possono assumere due specifiche forme.

La prima è quella procedimentale riferibile alla concertazione tra soggetti istituzionali e portatori di interessi. Tale forma deve confrontarsi in modo continuativo con le problematiche connesse all'appesantimento procedimentale, nonché, con la facoltà di veto sul normale svolgimento dei procedimenti attribuita ai soggetti concertanti. La seconda forma, verso cui la necessità di cooperazione può tendere, è quella della dimensione organizzativa. Si pensi alla creazione di organismi collegiali *ad hoc* per l'esercizio di funzioni amministrative in cui siano rappresentati tutti i livelli governativi, quali ad esempio la Commissione consultiva centrale per la pesca e l'acquacoltura, di cui all'articolo 3 del d.lgs. 154/2004.

All'esito dell'analisi, in ogni caso parziale, delle problematiche sottese all'attività di pesca, una volta rappresentato come l'intervento statale sia da considerarsi non solo legittimo ma addirittura indispensabile per assicurare il rispetto delle norme comunitarie e l'efficace disciplina del settore, si ritiene opportuno brevemente rendere taluni spunti critici sulle prospettive future di regolazione del settore ittico.

La disciplina comunitaria evidenzia senza ombra di dubbio come negli ultimi anni una tutela maggiore delle risorse ittiche sia divenuta un obiettivo primario dell'Unione europea, obiettivo ritenuto indispensabile al perseguimento del rispetto delle norme della Politica Comune della Pesca.

Dall'esame condotto sul nuovo regime di controllo della pesca, è possibile confermare che l'obiettivo di una pesca responsabile e sostenibile non può più prescindere dal diffondersi, tra gli operatori, di una cultura del rispetto che deve seguire sia le misure gestionali che di esecuzione delle norme adottate e da una più stretta cooperazione tra i Paesi membri dell'Unione europea. Esaminando la normativa, dunque, emerge la progressiva presa di coscienza sia degli effetti negativi del sovrasfruttamento delle risorse ittiche, sia della necessità di concepire misure gestionali sempre più specifiche e adeguate.

Il rimedio deve, infatti, essere individuato in un'azione globale la cui efficacia non può prescindere dalla necessaria cooperazione di tutti i Paesi membri. Tutti i soggetti della filiera sono impegnati nell'osservanza e nella esecuzione delle disposizioni della PCP, al fine di affermare quella cultura del rispetto che può garantire uno sfruttamento sostenibile e responsabile delle risorse della pesca. Per quanto attiene il riparto di competenze tra Stato e Regioni, questo appare lungi dall'essere compiutamente delineato e i criteri sopra esposti lasciano spazio al legislatore per l'applicazione, in senso virtuoso, di una razionalizzazione delle stesse.

In questo senso, la razionalizzazione dell'assetto di competenze passa necessariamente dal possibile accorpamento di funzioni per interessi omogenei, applicando al settore della pesca il criterio enucleato dalla sentenza 225/2009 della Corte Costituzionale stessa, secondo la quale, pur con le dovute precisazioni in ordine alla necessità di assicurare la leale collaborazione tra livelli di governo, il criterio distintivo è teleologico: allo Stato spetta in via esclusiva la "tutela", e dunque la

conservazione e il miglioramento della risorsa, alle Regioni, la disciplina delle varie forme di “fruizione” a fini di valorizzazione dell’ambiente, evitando compromissioni o alterazioni dell’ambiente stesso. In tal senso, la competenza statale, quando è espressione della tutela dell’ambiente, costituisce “limite” all’esercizio delle competenze regionali. In conclusione, il panorama normativo descritto evidenzia molti spunti di grande interesse per l’analisi giuridica che, con ogni probabilità, in questo settore non ha conosciuto il grado di approfondimento invece riservato ad altri ambiti dell’ordinamento, come prova la esigua dottrina nazionale in merito. Il quadro delle funzioni appare ripartito tra livelli di governo parimenti legittimati, ma la Corte costituzionale ha determinato i criteri logici sulla base dei quali il legislatore dovrà necessariamente muoversi. Vi è margine per una razionalizzazione delle competenze che, come detto, richiede una ponderazione conforme degli interessi giuridicamente rilevanti connessi all’attività di pesca.

Bibliografia

- Casanova M. (1990) - *La pesca nell’ordinamento giuridico italiano*. Dir. mar.: 433 pp.
- Cigolini F. (1933) - *Lineamenti e principi informativi del nuovo testo unico delle leggi sulla pesca*. Riv. pen.: 312 pp.
- Di Giandomenico G. (2003) - *Il diritto della pesca*. Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli: 500 pp.
- Fonderico F. (2010) - Corte Costituzionale e codice dell’ambiente. *Giornale di diritto amministrativo* (4): 368 pp.
- Grigoli M. (1982) - *Diritto della navigazione*. UTET, Torino: 696 pp.
- Righetti G. (1987) - *Trattato di diritto marittimo* (2). Giuffrè, Milano: 2067 pp.

9.3 Il contributo delle Regioni alla gestione delle risorse ittiche e allo sviluppo della pesca marittima

Tudini L.

Inquadramento della tematica

La gestione del sistema pesca e acquacoltura risulta articolata e coordinata a livello internazionale, comunitario, nazionale, regionale e locale. Il processo di elaborazione delle politiche nazionali e regionali per la gestione delle risorse ittiche, fortemente condizionato dalla Politica comune della pesca, è in fase di “assestamento”.

La normativa regionale in materia di pesca marittima mostra un elevato livello di diversificazione per quanto riguarda le materie oggetto di normazione, da attribuire in parte ai nodi da sciogliere in relazione ai rapporti Stato-Regioni. In alcuni casi l’intervento regionale assume una valenza di ampia portata, con la previsione di regole specifiche che comprendono i soggetti e le modalità della programmazione, i distretti di pesca e acquacoltura, le attività integrative con la regolamentazione del pescaturismo e dell’ittiturismo.

Al di là dell’azione normativa settoriale, le Regioni intervengono in tutta una serie di altre attività, tra le quali si ricordano: la predisposizione di propri programmi di sviluppo e di ricerca, la valorizzazione dei prodotti locali in relazione alle tipicità del territorio, l’attività di supporto per la tutela della biodiversità, il contributo alla definizione dei Piani nazionali di gestione di applicazione locale, l’adozione dei Piani locali di gestione e la definizione di regole per l’istituzione dei Distretti di pesca e acquacoltura.

I Piani nazionali di gestione di applicazione locale

Viene qui illustrato il contributo delle Regioni alla definizione dei Piani nazionali di gestione, con riferimento al rossetto (*Aphia minuta*) e all'anguilla europea (*Anguilla anguilla*).

Il reg. (CE) 1967/2006 disciplina le operazioni di pesca degli stock ittici del Mediterraneo anche attraverso specifiche norme tecniche che riguardano la dimensione minima delle maglie delle reti, le taglie minime degli organismi marini, i valori minimi di distanza dalla costa e di profondità per l'uso degli attrezzi da pesca, la protezione di habitat specifici. Il regolamento vieta l'esercizio della pesca con attrezzi trainati entro tre miglia dalla costa e l'utilizzo di maglie inferiori a 40 mm, ma prevede la possibilità di usufruire di deroghe sulla distanza dalla costa e la dimensione della maglia delle reti per l'esercizio di alcuni tipi di pesca. Per usufruire di tali deroghe è necessario che lo Stato membro predisponga un Piano di gestione relativo alla specie interessata, che deve essere valutato dal Comitato scientifico tecnico ed economico della pesca (STECF) e successivamente approvato dalla Commissione mediante Regolamento del Consiglio.

Considerato che le condizioni imposte rendono impraticabile la pesca del rossetto, che si pratica sottocosta e con maglie di dimensioni più ridotte rispetto ai limiti comunitari, in Italia è stato necessario predisporre un apposito Piano di gestione per la pesca di tale specie. Per la sottozona geografica 9 (GSA 9, Mar Ligure e Tirreno settentrionale) vi è stata una stretta collaborazione tra il MiPAAF e le Regioni interessate: nel documento predisposto per la richiesta di deroga viene dimostrata la sostenibilità ambientale ed economica dell'esercizio di tale attività in riferimento alla risorsa disponibile. Nel maggio 2011 l'Amministrazione nazionale ha adottato il Piano di gestione per la pesca del rossetto nella GSA 9, poi trasmesso alla Commissione europea che ha richiesto di apportare alcune modifiche. Pertanto, nel luglio 2011 è stato approvato un nuovo Piano adeguandolo alle richieste della Commissione, che ha approvato il Regolamento di Esecuzione (UE) 988/2011 del 4 ottobre 2011, relativo alla concessione delle deroghe richieste in talune acque territoriali dell'Italia. La deroga si applica fino al 31 marzo 2014 e l'Italia trasmette alla Commissione, entro il 1° maggio 2014, una relazione redatta conformemente al piano di sorveglianza stabilito nel Piano di gestione.

Il reg. (CE) 1100/2007 introduce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea e prevede la comunicazione alla Commissione europea, da parte di ogni Stato membro, di un Piano di gestione relativo all'applicazione di misure finalizzate a garantire il raggiungimento dell'obiettivo previsto dal Regolamento stesso, vale a dire l'emigrazione del 40% della biomassa pristina di anguilla argentina, riferita al periodo antecedente al 1980. Per continuare l'esercizio della pesca dell'anguilla è necessario presentare un Piano di gestione, che deve essere approvato dalla Commissione, altrimenti si riduce l'attività di prelievo fino alla chiusura dell'attività. In Italia, il Piano nazionale è stato redatto dal MiPAAF, con il supporto di esperti della comunità scientifica e di rappresentanti delle Regioni. Il Piano tiene conto della complessa realtà italiana. L'anguilla è presente nelle acque lagunari e nelle acque interne di tutte le Regioni, ma la densità, le caratteristiche demografiche e l'accrescimento sono molto variabili a seconda della tipologia ambientale e di conseguenza anche il pattern produttivo che ne risulta è estremamente eterogeneo. In relazione alla competenza amministrativa, la pesca in mare e la pesca delle ceche in mare fino alle foci dei fiumi sono attribuibili all'Amministrazione centrale, mentre è attribuibile alle Regioni la competenza sulla pesca nelle acque interne, ivi compresa la pesca delle anguille.

A causa della complessa realtà italiana e della eterogenea competenza amministrativa sulla pesca dell'anguilla, il Piano nazionale è un Piano misto. È previsto un quadro di intervento a

livello nazionale per le acque costiere e per le Regioni (in totale 11) che hanno preferito delegare all'Amministrazione centrale la gestione della risorsa anguilla. Altre Regioni (Friuli Venezia Giulia, Veneto, Emilia Romagna, Lombardia, Toscana, Lazio, Umbria, Puglia e Sardegna) hanno deciso di dare un proprio contributo, elaborando un Piano regionale di gestione e tutela, ottenendo in tal modo la deroga al divieto assoluto di pesca dell'anguilla. I Piani regionali sono stati elaborati in modo coordinato, utilizzando, per la definizione degli obiettivi, una metodologia uniforme di calcolo e differenziando poi le misure di intervento nonché gli elementi attuativi, a seconda delle normative regionali. Nei Piani regionali viene identificata e descritta l'Unità di gestione e sono individuati gli elementi essenziali per la valutazione dello stato della risorsa e la quantificazione dell'impatto delle diverse tipologie di prelievo, con l'obiettivo di individuare le misure gestionali più idonee a scala locale.

Il Piano nazionale, presentato alla Commissione europea nel gennaio 2009 e poi ripresentato con le opportune integrazioni nel febbraio 2011, è stato approvato con Decisione della Commissione europea C (2011) 4816 dell'11 luglio 2011.

I Piani locali di gestione

Il reg. (CE) 1198/2006, relativo al Fondo europeo per la pesca, prevede, tra l'altro, di migliorare la gestione e il controllo delle condizioni di accesso alle zone di pesca mediante l'elaborazione di Piani locali di gestione, approvati dalle autorità nazionali competenti (art. 37, lettera m). Tali Piani possono essere attivati nell'ambito dell'Asse prioritario III del Programma FEP, che prevede tutta una serie di misure di interesse comune (Azioni collettive, Porti, luoghi di sbarco e ripari di pesca, Sviluppo di nuovi mercati e campagne rivolte ai consumatori e Progetti pilota).

Il Programma operativo nazionale del FEP dispone che i Piani siano realizzati da gruppi di pescatori associati, da loro Consorzi e OP che rappresentano almeno il 70% delle imbarcazioni o della capacità di pesca dell'area in cui si vuole applicare il Piano. Tutti gli interventi previsti nel Piano devono essere coerenti con i principi di tutela e conservazione delle risorse biologiche enunciati al capitolo II del reg. (CE) 2371/2002¹ e devono obbligatoriamente comportare una graduale riduzione dello sforzo di pesca quantificato e dimostrato scientificamente. I Piani devono includere interventi volti alla regolamentazione dell'attività di pesca che prevedono obblighi normativi più restrittivi di quelli attualmente disposti dal diritto comunitario.

Le Amministrazioni regionali sono state individuate quali Organismi Intermedi per promuovere l'attuazione dei Piani da parte dei pescatori, finalizzati a:

- migliorare la gestione e il controllo delle condizioni di accesso a determinate zone di pesca;
- incoraggiare iniziative volontarie di riduzione dello sforzo di pesca per la conservazione delle risorse;
- incoraggiare l'utilizzo di innovazioni tecnologiche (tecniche di pesca più selettive che vanno oltre gli obblighi normativi attualmente previsti dal diritto comunitario o innovazioni volte a proteggere gli attrezzi e le catture dai predatori) che non aumentano lo sforzo di pesca;
- contribuire in modo sostenibile ad una migliore gestione e conservazione delle risorse;
- promuovere metodi o attrezzature di pesca selettivi e ridurre le catture accessorie.

¹ Relativo alla conservazione e allo sfruttamento sostenibile delle risorse della pesca nell'ambito della Politica comune della pesca.

Le Regioni promuovono la presentazione dei Piani locali di gestione da parte di organismi di gestione costituiti dagli operatori che si avvalgono di un Istituto di ricerca scientifica, la cui competenza sia riconosciuta. Il Piano costituisce la risultante di un processo di consultazione e condivisione con associazioni di categoria e operatori del settore. Le Regioni provvedono alla prima valutazione dei Piani, che dovranno essere successivamente approvati dal MiPAAF. Il regolamento FEP finanzia le spese di elaborazione del Piano e le misure tecniche di gestione e controllo individuate al suo interno.

Alcuni Piani locali presentati dalle Regioni sono stati già approvati dall'Amministrazione nazionale (Sicilia, Friuli Venezia Giulia), altre Regioni hanno avviato il processo mediante pubblicazione di bandi (Campania, Calabria e Sardegna), mentre altre ancora stanno definendo le procedure di selezione dei beneficiari ai fini della pubblicazione dei relativi avvisi o bandi.

I Distretti di pesca e acquacoltura

La previsione dei Distretti di pesca per la gestione razionale delle risorse biologiche risale al V Piano triennale della pesca marittima e dell'acquacoltura 1997-1999 che, tra gli strumenti di intervento prevede una gestione programmata delle licenze di pesca e l'istituzione, anche in via sperimentale, dei Distretti di pesca. L'obiettivo di tale strumento era stato individuato nella introduzione di diritti territoriali in favore di organismi collettivi costituiti dagli operatori del settore previa predisposizione di piani di sviluppo locale.

Nell'approvare il VI Piano triennale della pesca marittima e dell'acquacoltura 2000-2002, il CIPE raccomanda al Ministro delle politiche agricole e forestali che nell'attuazione del Piano e ove necessario, nell'orientamento delle risorse finanziarie, sia avviata l'esperienza dei Distretti di pesca e consolidati i consorzi di gestione, come mezzo per assicurare i benefici economici derivanti da una gestione sostenibile dell'attività di pesca.

La legge di delega per la modernizzazione nei settori dell'agricoltura, delle foreste, della pesca e dell'acquacoltura (l. 57/2001) stabilisce l'emanazione di più decreti legislativi diretti a creare le condizioni per promuovere, anche attraverso il metodo della concertazione, il sostegno e lo sviluppo economico e sociale dell'agricoltura, dell'acquacoltura, della pesca e dei sistemi agro-alimentari secondo le vocazioni produttive del territorio, individuando i presupposti per l'istituzione di distretti agro-alimentari, rurali e ittici di qualità e assicurando la tutela delle risorse naturali, della biodiversità, del patrimonio culturale e del paesaggio agrario e forestale².

L'art. 4 del d.lgs. 226/2001, emanato in attuazione della legge delega, introduce e definisce i Distretti di pesca, istituiti con il fine di assicurare la gestione razionale delle risorse biologiche. Sono considerati Distretti di pesca le aree marine omogenee dal punto di vista ambientale, sociale ed economico. Le modalità di identificazione, delimitazione e gestione dei Distretti di pesca sono definite, su proposta della regione o delle regioni interessate, con decreto del Ministro delle Politiche agricole e forestali, di concerto con il Ministro dell'Ambiente, sentite le associazioni nazionali di categoria. Di diversa natura sono i distretti produttivi che, sebbene inizialmente non includevano la pesca fra le attività ammissibili alla costituzione del Distretto, furono successivamente ampliati in modo da includere anche quest'ultima attività. Infatti, con il d.lgs. 228/2001, il legislatore ha definito l'individuazione dei presupposti per l'istituzione dei Distretti agro-alimentari, rurali e ittici, affidandone il riconoscimento alle Regioni.

² In attuazione della legge delega sono stati emanati i seguenti decreti legislativi del 18 maggio 2001: n. 226 per il settore della pesca e dell'acquacoltura, n. 227 per il settore forestale e n. 228 per il settore agricolo.

Nell'ambito della successiva delega conferita al Governo per la modernizzazione dei settori dell'agricoltura, della pesca, dell'acquacoltura, dell'agro-alimentare, dell'alimentazione e delle foreste, era previsto il rilancio dei Distretti di pesca³.

La l. 81/2006⁴ estende ai Distretti della pesca la disciplina in materia di Distretti produttivi introdotta dalla legge finanziaria per il 2006. Le norme introdotte dalla finanziaria stabiliscono che le imprese aderenti possono essere oggetto di accordi fiscali e civilistici sia a livello locale che nazionale, con evidenti benefici in termini di tassazione concordata e semplificazione amministrativa. La loro identificazione è demandata ad un decreto interministeriale, firmato anche dal Ministro delle politiche agricole e forestali. L'adesione ai Distretti da parte di imprese industriali, dei servizi, turistiche e agricole e della pesca è libera.

La successiva l. 205/2008⁵ stabilisce che per favorire l'integrazione di filiera del sistema ittico e il rafforzamento dei Distretti di pesca nelle aree sottoutilizzate, il MiPAAF, nel rispetto della programmazione regionale, promuove Contratti di filiera e di Distretto a rilevanza nazionale con gli operatori delle filiere, comprese le forme associate, finalizzati alla realizzazione di programmi di investimenti aventi carattere interprofessionale.

Sono in fase di definizione – a livello locale, interregionale e nell'ambito della cooperazione internazionale – i percorsi metodologici, le modalità operative e gli ambiti territoriali per l'attivazione dei Distretti di pesca e acquacoltura, diversi dai Distretti produttivi. All'interno di tale processo di definizione in alcune realtà si fa ampio riferimento alle cosiddette sottoaree geografiche concordate a livello internazionale (come nel caso dell'Alto Adriatico e dell'Alto Tirreno⁶), mentre in altri casi il livello di gestione delle risorse ittiche interessa il territorio regionale (come nel caso dei cinque Distretti individuati in Sardegna)⁷.

Con il decreto MiPAAF 23 febbraio 2010 è stato istituito il Distretto di pesca Nord Adriatico (area indicata dalla FAO come sottozona 17), includente le aree marine e costiere delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Veneto e Emilia Romagna. Il Distretto di pesca Nord Adriatico ha la finalità di promuovere il partenariato con i produttori e le imprese delle filiere del settore ittico per lo sviluppo in comune delle azioni previste nelle politiche e negli interventi individuati e condivisi tra il Ministero e le tre Regioni.

Inoltre, nel panorama italiano sono presenti alcune esperienze riconducibili al filone dei Distretti produttivi, tra i quali si ricordano il "Distretto produttivo della pesca industriale in Sicilia (CO-SVAP)", il "Distretto della filiera della pesca e del pescaturismo Siciliae", il "Distretto produttivo del settore ittico della provincia di Rovigo" e il "Distretto produttivo della Pesca e Acquicoltura pugliese" di recente riconoscimento.

Rimane da comprendere l'effettiva operatività dei Distretti di pesca e acquacoltura per la gestione delle risorse biologiche, considerando l'esistenza di altri strumenti successivamente intervenuti e finalizzati al medesimo scopo e tenendo presente che spesso l'obiettivo di tali Distretti risiede proprio nella predisposizione dei Piani locali di gestione.

³ L. 38/2003, Disposizioni in materia di agricoltura.

⁴ L. 81/2006, Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 2/2006, recante interventi urgenti per i settori dell'agricoltura, dell'agro-industria, della pesca, nonché in materia di fiscalità d'impresa.

⁵ L. 205/2008, Conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 171/2008, recante misure urgenti per il rilancio competitivo del settore agro-alimentare.

⁶ L'ambito territoriale su cui dovrebbe agire il Distretto Alto Tirreno potrebbe essere costituito da Liguria, Toscana, Lazio e Corsica.

⁷ Regione Sardegna, Decreto Assessorato della Difesa dell'ambiente n. 4 del 15 maggio 2007, Definizione e delimitazione territoriale dei "distretti di pesca".

Gli Accordi o i Protocolli d'Intesa con le Capitanerie di porto

Le Capitanerie di porto, organismi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sono i soggetti competenti a svolgere attività amministrative e tecniche di verifica e controllo in materia di pesca marittima, in rapporto di dipendenza funzionale con il MiPAAF.

In considerazione del ruolo che le Regioni svolgono per la gestione e lo sviluppo della pesca marittima nel proprio territorio, è opportuno instaurare forme di collaborazione tra le Regioni e detti organismi, anche ai sensi di quanto previsto, dal d.lgs. 112/1998, che prevede che per lo svolgimento di compiti conferiti in materia di diporto nautico e pesca marittima le Regioni e gli enti locali si avvalgono degli uffici delle Capitanerie di porto. Tale collaborazione risulta indispensabile se si considera che in alcuni casi la normativa regionale prevede compiti aggiuntivi a carico delle Capitanerie (ad esempio, per quanto attiene i controlli in materia di pescaturismo o derivanti dall'attuazione di misure tecniche previste dai Piani locali di gestione).

In tale ambito, la Regione Liguria ha sottoscritto con la Direzione Marittima un Protocollo d'Intesa relativo ai rapporti di collaborazione in materia di osservazione e protezione delle zone costiere, demanio marittimo, protezione civile e pesca marittima e con successiva Convenzione ha dettagliato i rapporti di reciproca collaborazione nelle attività di pesca marittima.

Conclusioni

Il quadro normativo in relazione alle competenze nel settore pesca e acquacoltura, risulta largamente pacifico su molte delle materie che caratterizzano l'attività del settore ittico e dell'acquacoltura. Tuttavia, relativamente all'attività di pesca marittima professionale sussistono ancora alcune questioni irrisolte nei rapporti tra Stato e Regioni. Sebbene alcune Regioni abbiano legiferato in materia, non sempre è stato poi dato seguito all'attuazione di quanto previsto in normativa. Infatti, alcuni aspetti dell'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il loro carattere unitario e la conseguente esigenza di una regolazione uniforme, mentre per gli aspetti connessi a materie di competenza concorrente sussiste la potestà legislativa statale, nella determinazione dei principi fondamentali ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi. Risulta, pertanto, necessario ridefinire il quadro giuridico di riferimento all'interno del quale le Regioni intervengono nelle materie di loro competenza nell'ambito del coordinamento nazionale.

La definizione dei compiti e delle regole ha una forte ricaduta sulle tematiche relative agli interventi previsti dalla Politica comune della pesca, con particolare attenzione alle modalità di attuazione del sostegno al settore e ai Piani di gestione – sia nazionali che locali – per la tutela e la ricostituzione delle risorse alleutiche. Per il Fondo europeo per la pesca, in particolare, una miope ripartizione delle attività fra Stato e Regioni ha determinato alcune difficoltà operative, considerando che le misure a favore dell'adeguamento della flotta peschereccia sono in parte di competenza statale e in parte regionale. In questo ambito si sono venute a determinare modalità di gestione che possono creare confusione nei rispettivi ruoli, a causa del contemporaneo intervento dei diversi livelli istituzionali nella definizione delle linee di azione. Lo Stato interviene sull'intero territorio nazionale, regolamentando con i Piani di disarmo e di gestione lo sforzo di pesca, ma può adottare misure che ricadono nella competenza regionale e addirittura gestire direttamente misure che sono di competenza regionale, qualora inserite nei Piani nazionali di gestione (quali ad esempio le compensazioni socio-economiche); così come, a livello regionale, i Piani di gestione locale possono prevedere anche misure di diretta attuazione statale.

L'analisi svolta mostra non solo un significativo livello di coinvolgimento di alcune Regioni nella gestione della materia "pesca", ma anche la necessità di introdurre modalità di coordinamento innovative, che richiedono un costante aggiornamento delle relazioni tra lo Stato e le Regioni e dei rapporti tra le stesse Regioni.

Pertanto, appare evidente il delinearsi di un modello organizzativo flessibile tra i livelli istituzionali, in grado di adattarsi agli strumenti di intervento disponibili e alle esigenze delle diverse aree che presentano caratteristiche differenziate. In questo modello risulta essenziale il contributo degli attori locali per l'individuazione di strategie condivise di sviluppo sostenibile, dal punto di vista ambientale e socio-economico, anche se rimane ancora l'esigenza di precisare una cornice di coordinamento nazionale, all'interno della quale si inseriscono le competenze regionali.

Bibliografia

- MiPAAF (2007) - Piano Nazionale di Gestione (PNG) per l'anguilla in Italia reg. (CE) 1100/2007.
- MiPAAF (2007) - Programma operativo FEP per il settore pesca in Italia.
- MiPAAF (2011) - National management plan for derogation to mesh size and distance from the coast (Rule (EC) n. 1967/2006, art. 9) and 13) regarding the use of boat seines for transparent goby (*Aphia minuta*) fishing in GSA 9.

9.4 La Capitaneria di porto e il contrasto alla pesca illegale

Pasetti A.

La pesca, al pari di tutte le altre attività economiche basate sullo sfruttamento di risorse naturali esauribili, ha imposto da sempre un rigoroso regime di controllo da parte degli Stati, al fine di tutelare un bene a tutti comune da cui per altro dipende l'occupazione e il sostentamento del cetο peschereccio, che rappresenta una componente importante del tessuto sociale.

L'interesse nazionale connesso a tale funzione è stato riconosciuto e valorizzato dalla comunità sovranazionale europea, che ha ritenuto indispensabile coordinare gli Stati aderenti nel comune intento di tutelare la risorsa alieutica, ormai universalmente riconosciuta bene primario dell'Umanità e fonte rinnovabile di sostentamento delle popolazioni.

Il compito assegnato dall'UE agli Stati membri è stato pertanto codificato in numerose risoluzioni che, in buona sostanza, tendono a limitare l'uso indiscriminato dei mezzi e dei metodi di pesca nel superiore intento di tutelare la risorsa, regolamentandone il prelievo e di distribuire equamente la possibilità di sfruttamento delle risorse alieutiche.

In tale ottica, il contrasto alla pesca IUU in Italia, al pari che negli altri Stati comunitari, persegue la finalità di adeguamento alla normativa sovranazionale attraverso il recepimento nel diritto interno delle numerose risoluzioni comunitarie in materia di controllo pesca.

In particolare, il nuovo impianto regolamentare (reg. (CE) 1005/2008 e successive modifiche e integrazioni), in linea con i principi sanciti nelle più recenti edizioni del Libro Verde, sta consentendo agli Stati membri di muoversi, in maniera sempre più incisiva, verso il raggiungimento di quello che può, senza alcun dubbio, definirsi uno degli obiettivi fondamentali della Politica Comune della Pesca: "assicurare la conservazione e lo sfruttamento delle risorse ittiche in condizioni di piena sostenibilità economica, sociale e ambientale".

Da una parte, infatti, sono state adottate precise disposizioni rivolte a rafforzare le procedure e

le modalità di controllo sulla legalità dei prodotti ittici catturati e sbarcati (o trasbordati), in particolare da pescherecci di Paesi terzi in porti comunitari. Dall'altra, è stato introdotto un rigoroso sistema di certificazione delle catture, che formano oggetto di scambi commerciali da e verso il mercato comunitario.

Allo scopo di assicurare la piena e corretta applicazione delle nuove misure, è stato, altresì, realizzato un *alert system* basato sul principio dell'assistenza reciproca a livello intracomunitario e tra la Commissione europea e i Paesi terzi.

In tale scenario, che sta richiedendo un notevole impegno operativo e amministrativo da parte degli Stati membri, continua ad emergere, in maniera sempre più palese, la centralità del ruolo del Corpo delle Capitanerie di porto - Guardia Costiera, non solo quale organo istituzionalmente deputato alla vigilanza e controllo delle molteplici attività connesse al settore della pesca marittima, ma anche come strumento d'azione attraverso cui l'Italia potrà efficacemente contribuire allo sviluppo di una migliore "governance" dei mari.

Il controllo sull'ordinato svolgimento della pesca marittima richiede, oltre alla perfetta conoscenza delle norme comunitarie e nazionali, anche quella della normativa ad esse connesse (codice della navigazione, sicurezza della navigazione, norme a tutela degli equipaggi, norme igienico-sanitarie, disciplina sul commercio dei prodotti ittici, ecc.). Di qui l'esigenza, avvertita dal legislatore, di affidare il coordinamento di detta attività al Corpo delle Capitanerie di porto, struttura radicata e capillarmente diffusa lungo gli oltre 8.000 km di costa. Infatti l'art. 21 della l. 963/1965 recante la disciplina della pesca marittima prevede espressamente che "la sorveglianza sulla pesca e sul commercio dei prodotti ittici e l'accertamento delle infrazioni alle leggi e ai regolamenti che li riguardano sono affidati alla direzione del Comandante della Capitaneria di porto". Va aggiunto che, a seguito del varo della politica comune della pesca, gli Stati dell'Unione europea hanno avvertito l'esigenza di individuare in ogni Stato aderente un soggetto qualificato a cui tutti gli organi preposti al controllo della filiera della pesca devono fare riferimento, dando vita, in tal modo, alla istituzione di Centri di controllo nazionali pesca. Il Centro controllo nazionale pesca (CCNP) è stato costituito in attuazione del reg. (CE) 1489/97 della Commissione del 29/07/1997, recante le modalità di applicazione del reg. (CEE) 2847/93 del Consiglio sui sistemi di controllo dei pescherecci via satellite.



Compito del CCNP, secondo quanto previsto dal d.P.R. 424/1998, è la sorveglianza sullo sforzo di pesca e sulle attività economiche connesse. Detta sorveglianza è rivolta ai pescherecci battenti bandiera italiana (a prescindere dalle acque nelle quali essi operano o dal porto in cui fanno scalo) e alle unità da pesca appartenenti a Stati membri, nonché a quelle appartenenti a Paesi non facenti parte dell'Unione europea, quando operano in acque comunitarie.

In definitiva, l'Italia, con il suindicato d.P.R. 424/98 ha designato, quale "capofila del controllo", il Comando generale del corpo delle Capitanerie di porto e ha predisposto a tal fine strutture, impianti e programmi informatici che consentono la localizzazione, in tempo reale dei pescherecci a mezzo *blue boxes* e, in un prossimo futuro, anche a mezzo AIS (*Automatic Identification System*), previsto dal reg. (CE) 1224/2009 che ha istituito un regime di controllo per garantire il rispetto delle norme della politica comune della pesca.

Da quanto precede, si evince che i compiti assegnati al Comando Generale e a tutte le articolazioni della Guardia Costiera sono ardui e gravosi. Infatti, l'attuazione delle norme comunitarie richiede risorse umane e mezzi che devono consentire all'Italia di svolgere nel campo della politica comune della pesca un ruolo primario, in virtù della posizione baricentrica della Penisola nel Mediterraneo.

Le potenzialità del nuovo strumento normativo adottato e implementato a livello comunitario sono davvero enormi, sia in termini di contrasto effettivo alla pesca illegale, sia in termini di ulteriore rafforzamento e rinnovo della Politica comune della pesca. Naturalmente, l'efficienza e l'efficacia di tale implementazione necessitano della costante collaborazione di e fra tutti gli operatori pubblici e privati coinvolti. I primi, nel fornire gli adeguati elementi attuativi e di supporto, i secondi, nell'adeguarsi, sempre di più, ai nuovi meccanismi richiesti. Questa osmosi necessaria, unitamente all'impegno profuso dai competenti organi di vigilanza e controllo (*Guardia Costiera in primis*), soprattutto in attività di prevenzione, costituiscono il punto cruciale per accelerare i tempi di realizzazione di quello scenario ideale, ipotizzato dalla Commissione europea per la pesca marittima nel 2020.

Lo sforzo compiuto dalla Guardia Costiera in questa direzione è variegato e molteplice e viene esercitato non soltanto in mare aperto con l'ausilio dei propri mezzi navali e aerei, ma viene condotto capillarmente sul territorio ispezionando mercati ittici, esercizi commerciali e ristoranti per verificare la corretta applicazione delle normative vigenti (tabella 9.1).

Tabella 9.1 - Resoconto complessivo delle attività di controllo pesca svolte dalla Guardia Costiera nel periodo 1° gennaio 2011 al 3 novembre 2011.

	n. controlli	n. sanzioni amministrative	n. sanzioni penali	Importo in euro	n. sequestri	kg	attrezzi
In mare	14.150	1.140	232	1.431.162	293	144.766,8	3.087
Punti di sbarco	45.256	935	126	845.365	226	40.972	380
Grossisti	1.642	118	21	391.664	44	30.932,2	-
Mercati ittici	2.351	65	27	118.146	40	2.914,1	1
Grande distribuzione	1.572	110	15	244.517	25	8.052,6	-
Ristorazione	3.181	200	47	310.332	114	2.038	-
Aeroporti	4	-	-	-	-	-	-
In strada	5.725	339	273	475.951	404	55.101,7	77
Pescheria	4.144	349	72	561.685	139	4.963,3	-
Totale	78.025	3.256	813	4.378.822	1.285	289.740,7	3.545

Fonte: Centro controllo nazionale pesca - Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto.

9.5 La pesca e la comunicazione istituzionale

Ricciardi S.

Alla fine degli anni ottanta i movimenti ambientalisti indicarono nell'attività di pesca uno dei principali fattori del progressivo impoverimento dei mari. Il mondo della pesca si difese sottolineando che le prime vittime dell'inquinamento marino erano proprio i pescatori. Ma tutti i soggetti erano consapevoli della complessità del problema e Amministrazioni e Associazioni della pesca iniziarono, dietro la guida dei ricercatori universitari, a dedicare sempre maggiore attenzione a quelle che potevano essere, oggettivamente, le proprie responsabilità verso l'ambiente.

I primi passi furono comunque cauti e spesso fra ambientalisti e pescatori si scatenarono accesi contrasti, degenerati in qualche porto in vere e proprie risse.

La Direzione della pesca e dell'Acquacoltura a partire dal '93 mise a punto una strategia di comunicazione finalizzata sostanzialmente a due obiettivi:

- rivalutare l'immagine del pescatore per riscattarlo dalla fama negativa di predatore del mare, esaltarne il ruolo di sentinella delle sue risorse e sensibilizzare i cittadini sulla valenza della pesca nel nostro patrimonio culturale;
- condurre la pesca italiana verso una riconversione che le permettesse di essere all'altezza della difficile situazione ambientale del mare e delle coste e allinearsi con le indicazioni europee sempre più stringenti in fatto di quantità e qualità delle catture.

Fu quello il primo passo per l'attivazione di una serie di azioni di comunicazione indirizzate a diversi *target* con l'obiettivo di valorizzare il ruolo della pesca nella nostra società, aumentare la cultura del mare nelle giovani generazioni e sensibilizzarle sull'importanza della pesca e delle risorse marine, nonché a dare un concreto aiuto ad un processo di avvicinamento fra le diverse posizioni in campo.

Nel 1995 viene pubblicato il primo annuncio sui grandi quotidiani, dove il Ministero si fa apertamente fautore del nuovo atteggiamento da parte del mondo della pesca sulla questione ambientale. Per alcuni aspetti, quell'annuncio rappresenta l'inizio del nuovo corso. Ammettendo pubblicamente la necessità di un nuovo atteggiamento culturale per la salvaguardia delle risorse marine da parte del mondo della pesca, quest'ultimo si scrollò di dosso l'indecisione di prendere posizione e si pone in maniera costruttiva al fianco degli altri soggetti per tentare di affrontare concretamente la questione ambientale.

Uno dei principali strumenti di comunicazione individuato, innovativo per quegli anni, è rappresentato dalle convenzioni con la RAI, che prevedevano coproduzioni di numerosi spazi televisivi, inseriti in trasmissioni-contenitore quali *Lineablu* e *Sereno Variabile*. La presenza della pesca in televisione ha determinato un cambiamento radicale nella percezione della pesca entrata a pieno titolo nelle case degli italiani fino ad allora relegata a spazi informativi per i soli addetti ai lavori.

È anche grazie alla spinta di questa ritrovata identità e al progressivo successo delle trasmissioni televisive, che le Associazioni della pesca e le Associazioni ambientaliste intraprendono numerose azioni insieme, tanto che, diverse attività di comunicazione a partire dal 1995, richiamano ripetutamente l'attenzione dei cittadini e degli stessi operatori della pesca sugli aspetti salienti della questione ambientale.

Le campagne di comunicazione ideate e lanciate ad oggi sono state diverse, ma alcune – in particolare – sono entrate nelle case degli italiani e hanno raccolto il plauso delle famiglie. Basti pensare all’operazione “Pesce trasparente”, la capillare campagna di informazione sulla corretta lettura dell’etichettatura, realizzata in collaborazione con le migliaia di peschierie sparse per la penisola, o le campagne contro il prelievo e il consumo delle specie protette.

In quest’ambito l’iniziativa sui datteri di mare ebbe un particolare riscontro in tutta l’opinione pubblica e in migliaia di ristoranti che decisero di esporre gli adesivi della campagna all’ingresso dei locali.

Parte fondamentale della strategia di comunicazione adottata sono state le campagne nelle scuole. Tra queste “Vivere il Mare”, che lanciò per la prima volta nelle scuole medie superiori un concorso per la produzione di un video, e “Marinando”, la ormai storica rassegna teatrale, promossa dal 1995 per sensibilizzare i giovani delle scuole medie inferiori italiane e dei Paesi del Mediterraneo sull’importanza del mare e delle sue risorse. Elemento importante della campagna Marinando è stata la continuità che ha permesso negli anni di attuare una profonda azione culturale attraverso l’utilizzo del linguaggio teatrale che ha permesso ai giovani di affrontare le tematiche del mare e della pesca in modo innovativo e al contempo avvicinarli alle istituzioni.

La crescita e la penetrazione di Marinando nel mondo scolastico ha determinato una evoluzione della campagna che, dal 2012, si estenderà anche alle scuole superiori e prevederà una più ampia presenza di studenti. Inoltre, il festival teatrale che si svolge ogni anno ad Ostuni approderà anche a Roma con i migliori lavori rappresentati, per sottolineare la centralità e l’importanza dell’iniziativa e la qualità del lavoro svolto dai giovani studenti italiani e stranieri.

A distanza di anni si può affermare che la comunicazione istituzionale realizzata sulla pesca ha tracciato anticipatamente le linee di comunicazione che il MiPAAF e altre amministrazioni pubbliche hanno poi adottato e stanno perseguendo ancor oggi.



