



## Controllo sulle attività di pesca a seguito dell'evoluzione normativa a mezzo di un approccio integrato e con l'utilizzo di sistemi innovativi

**Accordo di Collaborazione tra Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste (già MIPAAF) - Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca - Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura e Consiglio Nazionale delle Ricerche - Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo, nell'ambito del Programma triennale 2019-21 per la ricerca scientifica e tecnologica applicata alla pesca marittima.**

### **Profili giuridici in materia di «pesca» : origini e sviluppo della disciplina nazionale e contaminazioni sovranazionali in tema di «controlli»**

Aprile 2023

*Studio realizzato con il contributo finanziario del MASAF - PEMAC  
Cup: J61F19000170001*

Rapporto di ricerca elaborato nell'ambito dei seguenti WP: WP 1 - Ricostruzione e analisi critica del quadro normativo di riferimento (Attività 1.1 - Ricostruzione e analisi del quadro normativo a livello globale, Attività 1.2 - Ricostruzione e analisi del quadro normativo a livello regionale, Attività 1.3 - Ricostruzione e analisi del quadro normativo a livello nazionale, con particolare riferimento al recepimento degli standard internazionali nell'ordinamento italiano; Attività 1.4 - Individuazione di punti di forza e debolezza nel recepimento degli standard internazionali nell'ordinamento nazionale); WP 2 - Analisi della prassi applicativa a livello internazionale e nazionale (Attività 2.1 - Analisi della prassi applicativa a livello globale, Attività 2.2 - Analisi della prassi applicativa a livello regionale, Attività 2.3 - Analisi della prassi applicativa a livello nazionale, con particolare riferimento al recepimento degli standard internazionali nell'ordinamento italiano, Attività 2.4 - Individuazione di incertezze interpretative, criticità applicative e buone pratiche, con particolare riferimento all'attuazione degli standard internazionali a livello nazionale; Work Package 3 – Analisi e implementazione del sistema di controllo sull'attività di pesca nell'ordinamento italiano (Attività 3.1 - Analisi del contesto istituzionale e mappatura delle competenze in materia di controlli sulle attività di pesca).

**PROGETTO DI  
RICERCA**

Il presente rapporto è frutto di un lavoro comune del gruppo di ricerca dell'Istituto di Ricerca su Innovazione e Servizi per lo Sviluppo del Consiglio Nazionale delle Ricerche – IRISS/CNR, sotto la responsabilità scientifica della dott.ssa Valentina Rossi. Il Rapporto è stato realizzato attraverso il confronto con gli uffici competenti della Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura del Ministero delle politiche agricole alimentari forestali, oggi Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste.

Nello specifico, sono autori del presente rapporto:

Sara Lieto (Consulente CNR/IRISS)

Valentina Rossi (Prima Ricercatrice CNR/IRISS, Responsabile scientifico)

Editing ed impaginazione: Antonio Marino (CNR/IRISS)

Progetto grafico: Angela Petrillo (CNR/IRISS)

Raccolta e gestione delle fonti documentali e bibliografiche: Maria Grazia Spronati (CNR/IRISS)

## INDICE

<b>Executive Summary</b>	<b>4</b>
<b>Sezione I</b>	
<b>La «pesca» in Costituzione ed il contributo della Corte costituzionale nella ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni</b>	<b>5</b>
<b>1. Premessa</b>	<b>5</b>
<b>2. I primi interventi normativi in materia di pesca: cenni</b>	<b>7</b>
<b>3. La «pesca» nel dibattito in Assemblea costituente</b>	<b>8</b>
<b>4. Interventi normativi sulla pesca marittima</b>	<b>9</b>
4.1. La legge 14 luglio 1965 n. 963 sulla disciplina della pesca marittima ed il relativo regolamento di esecuzione	10
4.2. La legge 17 febbraio 1982 n. 41 (Piano per la razionalizzazione e lo sviluppo della pesca marittima)	11
4.3. Rapporto tra privato ed attività di pesca: dal permesso alla licenza	12
<b>5. La «pesca» nella precedente formulazione dell'art. 117 Cost. e la giurisprudenza della Corte costituzionale</b>	<b>12</b>
<b>6. La scomparsa della «pesca» nel nuovo art. 117 Cost</b>	<b>15</b>
<b>7. Le principali sentenze della Corte costituzionale sulla pesca successive al 2001</b>	<b>15</b>
7.1. La sentenza n. 213 del 2006	16
7.2. La sentenza n. 81 del 2007	18
7.3. La sentenza n. 233 del 2009	21
7.4. La sentenza n. 288 del 2012	22
7.5. La sentenza n. 98 del 2017	23
<b>Sezione II</b>	
<b>Ulteriori sviluppi della disciplina legislativa in materia di «pesca» e i Piani triennali</b>	<b>25</b>
<b>1. Il D.lgs. n. 226 del 2001 su orientamento e modernizzazione del settore della pesca e dell'acquacoltura</b>	<b>25</b>
<b>2. Il D.lgs. n. 153 del 2004 in materia di pesca marittima: cenni</b>	<b>25</b>
<b>3. Il D.lgs. n. 154 del 2004 sulla modernizzazione del settore pesca e dell'acquacoltura</b>	<b>26</b>
<b>4. La Programmazione Nazionale sulla Pesca</b>	<b>34</b>
4.1. Programma triennale 2007-2009	35
4.2. Programma triennale 2013-2015	36
4.3. Programma triennale 2017-2019	37
<b>5. D.lgs. n. 4 del 9 gennaio 2012 (attività di pesca e acquacoltura e sistema sanzionatorio)</b>	<b>40</b>
<b>6. Legge di bilancio per il 2017 (Istituzione del Fondo di solidarietà per il settore della pesca)</b>	<b>45</b>
<b>7. Legge di bilancio 2018 (legge 27 dicembre 2017, n. 205): misure nel settore della pesca</b>	<b>46</b>
<b>8. Legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018): misure nel settore della pesca</b>	<b>47</b>
<b>9. Legge di bilancio 2020 (legge n. 160 del 2019): disciplina relativa al sostegno al reddito dei lavoratori del settore pesca</b>	<b>47</b>

<b>Sezione III</b>	
<b>La normativa europea sui «controlli» e la sua attuazione nell'ordinamento nazionale</b>	<b>49</b>
<b>1. Regolamento «controlli»</b>	<b>49</b>
1.1. La normativa europea sui «controlli»	49
1.2. Controllo, monitoraggio, poteri di ispezione e sanzioni	50
1.3. Raccolta dei dati e coordinamento	50
1.4. Norme sui programmi specifici di controllo e di ispezione per talune attività di pesca	50
1.5. Attuazione in Italia del Regolamento «controlli»	51
1.6. Le autorità competenti e l'organizzazione del controllo della pesca in Italia	53
1.7. Centro di Controllo Nazionale Pesca	54
1.8. Organizzazione centrale	55
1.9. Organizzazione periferica	55
1.10. Autorità di coordinamento	56
1.11. Digitalizzazione dell'attività di controllo della pesca	56
1.12. Fisheries Monitoring Centre	56
1.13. Formazione	57
1.14. I mezzi impiegati nell'attività di controllo	58
1.15. Le risorse finanziarie	58
1.16. Collaborazioni istituzionali	59
1.17. Giurisprudenza	59
1.18. La licenza di pesca	62
<b>Bibliografia essenziale</b>	<b>64</b>

## Executive Summary

Il Rapporto presenta un'analisi ragionata del quadro normativo di livello nazionale, dalla quale emerge che, nel corso degli anni, la materia «pesca» è stata oggetto di numerosi interventi, spesso disomogenei e privi di unitarietà, con la conseguenza di delineare una normativa di settore non propriamente organica. Tale circostanza ha reso complesso il compito dell'interprete, sia in relazione all'individuazione degli interessi tutelati, sia per quanto riguarda il coordinamento delle norme nella fase dell'applicazione.

Tale disomogeneità e frammentazione è stata anche la conseguenza del susseguirsi di interventi normativi emanati in periodi molto diversi tra loro, che a un certo punto hanno determinato la coesistenza di molteplici disposizioni ispirate a concezioni differenti e, addirittura, in qualche caso, contrastanti.

Inoltre, va evidenziato che gli interessi riferibili in senso stretto alla pesca sono spesso connessi ad altri interessi, quali, per esempio, l'ambiente, l'urbanizzazione, le discipline di settore relative agli inquinamenti, etc. Tale circostanza costituisce un ulteriore elemento di difficoltà nell'inquadramento della materia «pesca» all'interno di un quadro normativo definito e dai contorni certi. Spesso, infatti, disposizioni rilevanti per il settore della pesca si rinvencono nell'ambito di altri settori in qualche misura ad essa connessi.

Il piano di lavoro che è stato sviluppato nell'ambito del presente progetto di ricerca, oltre al contesto normativo nazionale, si è poi misurato con la dimensione normativa di livello sovranazionale, soprattutto in tema di «controlli». La pesca, come è noto, rientra tra le materie di competenza esclusiva Unione europea, pertanto, la disciplina di riferimento è ormai prevalentemente quella di derivazione europea; laddove, invece, il sistema di controllo della pesca è concepito come una competenza nazionale: gli Stati membri sono responsabili del controllo delle loro attività di pesca e delle attività correlate, mentre la Commissione verifica il modo in cui essi assolvono alle loro responsabilità.

Quanto alla struttura del testo, più in dettaglio, nella **Sezione I**, è stata effettuata l'analisi storico-normativa della disciplina in materia, per cercare di individuare le sue principali linee evolutive, con particolare attenzione al rilievo della materia «pesca» in Costituzione, nel riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni. L'analisi, sia pur sintetica, del contesto normativo nazionale costituisce, infatti, una condizione imprescindibile per un inquadramento giuridico esauriente della materia. Tale analisi, inoltre, costituisce anche un bagaglio di conoscenze indispensabili per poter verificare, rispetto alla disciplina eurounitaria, il livello di adattamento del nostro sistema giuridico rispetto all'indirizzo della politica comune sulla pesca e, nel caso, per elaborare soluzioni di maggior coordinamento al fine di migliorare il processo di armonizzazione tra gli ordinamenti in questo specifico settore.

Sul piano metodologico, in continuità con quanto approfondito nella Sezione I, sono stati analizzati nella **Sezione II** altri testi normativi sul diritto alla pesca, a partire dagli anni 2000 fino ai più recenti Piani triennali, mettendo in evidenza il loro progressivo adattamento agli indirizzi della politica comune in materia.

Infine, nella **Sezione III**, è stata analizzata la disciplina di matrice europea in tema di controlli e l'attuazione che la stessa ha ricevuto a livello statale, con particolare riguardo ai soggetti competenti e alle modalità concrete di realizzazione degli stessi.