CAMERA DEI DEPUTATI N. 1133-A

RELAZIONE DELLA VIII COMMISSIONE PERMANENTE

(TRASPORTI - COMUNICAZIONI - MARINA MERCANTILE)

(RELATORI **SENSI** E **TROISI**)

SULLA

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

CIBOTTO, GALLI, BIASUTTI, PENAZZATO, STORCHI, CALVI, BUTTÈ, DE MARZI FERNANDO

Annunziata il 4 agosto 1954

Estinzione dei diritti esclusivi di pesca

Presentata alla Presidenza il 9 maggio 1957

ONOREVOLI COLLEGHI!

1. — È necessario premettere che la proposta di legge in oggetto venne, a suo tempo, deferita all'VIII Commissione legislativa, *in sede deliberante*, insieme alle altre proposte di legge n. 1125 dell'onorevole Cibotto e colleghi: *Formazione dei pubblici elenchi delle acque del demanio marittimo*, n. 1281 dell'onorevole Rosini e colleghi: *Disposizioni sul regime giuridico della laguna di Venezia*, e n. 1824 dell'onorevole Boidi e colleghi: *Riordinamento dei diritti di pesca*, ritenute connesse.

Apertasi la discussione generale su relazione del sottoscritto la Commissione, attesa la complessità dei problemi tecnici e giuridici della delicata materia, nominava, nella seduta del 21 novembre 1956, un Comitato ristretto, tra i suoi componenti, per un approfondito esame delle proposte di legge e per l'eventuale compilazione di un testo concordato da sottoporre, quindi, alla Commissione stessa.

Il Comitato ristretto concludeva i suoi lavori formulando e presentando alla Commissione - nella seduta del 27 febbraio 1957 il seguente *ordine del giorno*, nel quale risultavano compendiati il suo pensiero e le sue proposte:

« La Commissione, considerato che la com-
« plessa materia delle proposte di legge n. 1125,
« 1133, 1281 e 1824, involgente tra l'altro va-
« lutazioni di ordine squisitamente tecnico,
« è già oggetto di studio approfondito da parte
« della Commissione degli esperti e dei giuri-
« sti per la riforma dell'intero Codice della na-

« vigazione e della legislazione vigente sull'og-
« getto delle anzidette proposte, e che essa ha
« altresì nesso col nuovo testo sulle acque pub-
« bliche in elaborazione a cura del Ministero
« dei lavori pubblici d'intesa con gli altri Mi-
« nisteri interessati; ritenuta l'opportunità, ai
« fini di una più esatta e corretta codifica-
« zione, di contenere in una visione unitaria
« e integrale la revisione dei vari istituti e
« l'esame dei complessi problemi proposti,
« la cui risoluzione peraltro non potrebbe pre-
« scindere dalle apprezzabili proposte e dagli
« utili suggerimenti di cui nelle presenti pro-
« poste di legge; considerato inoltre che sono
« in corso di decisione da parte della compe-
« tente autorità giudiziaria giudizi inerenti alla
« natura e all'appartenenza effettiva delle valli
« da pesca di Venezia e delle altre valli d'Ita-
« lia, in atto controverse; considerato inoltre
« che solo per *i motivi anzidetti* la Commis-
« sione non ha ritenuto di passare, allo stato
« delle cose, alla discussione degli articoli delle
« proposte di legge: ritenuto infine che è
« doveroso, frattanto, reprimere gli abusi e
« le trasgressioni denunciate, sia pure con i
« mezzi ed attraverso gli organi esistenti a
« stregua delle leggi vigenti; tanto conside-
« rato e ritenuto, la Commissione fa voti e
« impegna il Governo:

« 1°) a sollecitare gli studi in corso a
« cura delle commissioni e uffici indicati,
« richiamandone l'attenzione sul contenuto
« delle proposte di legge in oggetto;

« 2°) ad attivare frattanto la vigilanza
« sugli esercizi illegittimi, sugli abusi e sulle
« trasgressioni denunciate, sia nella laguna
« veneta che altrove ».

A questo punto, nella detta seduta del 27 febbraio 1957, l'onorevole rappresentante del Governo chiedeva la sospensione della discussione e la remissione in Aula delle quattro proposte di legge in esame « data la complessità dei problemi esposti dall'onorevole Relatore Sensi e dall'onorevole Cibotto »; e l'onorevole Presidente della Commissione provvedeva ai sensi dell'articolo 40 del Regolamento.

Le proposte di legge ritornavano, successivamente, davanti la stessa Commissione. in *sede referente*, e questa, nella seduta del 15 marzo 1957, approvava le conclusioni del Relatore sostanzialmente adesive al pensiero espresso, come sopra. dal Comitato ristretto.

E così che la proposta di legge in oggetto, assieme alle altre, sulle quali riferiremo a parte, viene ora all'esame della Camera, la quale anzitutto vedrà, in sua saggezza, se sia apprezzabile e da condividersi la contingente e pregiudiziale soluzione, già proposta dal Comitato ristretto della VIII Commissione e da questa condivisa.

II. — Sul merito della proposta di legge in esame consideriamo quanto segue:

Gli onorevoli proponenti, premessa una brillante sintesi storica, risalente all'Assemblea nazionale di Francia, e precisamente alla notte fra il 4 ed il 5 agosto del 1789, vi chiedono, onorevoli Colleghi, di abolire i diritti esclusivi di pesca, che sono residui di anacronistici diritti feudali, ormai incompatibili col diritto vigente nella nostra epoca, il quale consentirebbe non privilegi patrimoniali sul pubblico demanio, ma se mai concessioni amministrative, e cioè diritti di uso e di godimento, in via strettamente temporanea, regolati dalle disposizioni vigenti sulle concessioni demaniali.

Stà, però, in punto di fatto, che nel nostro Stato tali diritti esclusivi di pesca nelle acque del demanio pubblico marittimo e lagunare, e nel mare territoriale *esistono* in virtù della vecchia legge sulla pesca che, per la prima volta, regolò la materia, in modo uniforme, e per tutto il territorio nazionale, dopo l'unificazione, in virtù cioè della legge 4 marzo 1877, n. 3705, ed in virtù della vigente legge sulla pesca, testo unico 8 ottobre 1931, n. 1604, modificata dal decreto-legge 11 aprile 1938, n. 1183, la quale ultima estinse – come ricorderete – i diritti esclusivi di pesca risalenti a data anteriore alla entrata in vigore della legge del 1877 e non esercitati nel trentennio anteriore alla data del 24 marzo 1921; e tali diritti estinse altresì quando il loro possesso non fosse stato riconosciuto o gli aventi diritto non avessero presentato domanda di riconoscimento ai sensi delle leggi anteriori, (in virtù del testo unico citato si procedette altresì alla revisione dei decreti, coi quali era stato già riconosciuto il possesso dei diritti esclusivi di pesca).

E così dicasi pei diritti esclusivi di pesca nei laghi, fiumi, torrenti, canali ed in genere in ogni acqua pubblica.

Appunto perché *esistenti* e *legittimamente* allo stato della nostra legislazione, gli onorevoli proponenti ne chiedono la soppressione perché « oltre che contrario ai principi generali di diritto sarebbe contrario anche ad esigenze di interesse generale »; e ciò propongono in applicazione estensiva degli articoli 25 e 29 del vigente testo unico sulla pesca, che ne consentono l'espropriazione

per pubblica utilità – com'è noto – quando non siano esercitati in proporzione alla potenzialità delle acque sulle quali si estendono, o quando l'esercizio di tali diritti sia riconosciuto contrario ad esigenze di interesse generale.

Sicché per lo meno talune esigenze di interesse generale risultano già tutelate in atto dalla legge vigente – sia pure caso per caso – ma a parere degli onorevoli proponenti non sufficientemente!

Da ciò l'articolo 1 del progetto, che estingue tutti i diritti esclusivi o privative di pesca comunque «insistenti» sulle acque del demianio marittimo, lagunare e del mare territoriale, e sulle acque del demanio idrico e quanto altro segue.

Si propone di estinguere – a quanto sembra, per implicito – anche «i diritti patrimoniali di pesca dello Stato», dei comuni, ad esempio Comacchio, Sperlonga, ecc.; di collettività, come ad esempio il diritto di pesca spettante ai cittadini di Fondi sul lago omonimo, di pescatori soli o raggruppati in cooperative come nel caso della Corporazione dei pescatori del Lago di Garda sul lago omonimo: diritti aventi varia e differente origine.

È noto che lo Stato dispone di numerosi diritti patrimoniali di pesca, su acque pubbliche, che gestisce anche mediante concessioni a cooperative di pescatori di mestiere, diritti esclusi dalla estinzione operata, nei casi ricordati, dal vigente testo unico sulla pesca (articoli 23 e 26).

Eppure si tratta di diritti in atto goduti dalla collettività nazionale o da collettività comunali, o da categorie di pescatori, che la proposta di legge in esame si ripromette di tutelare ed aiutare!...

Occorre evidentemente chiarire tale situazione! Ad ogni modo non poteva sfuggire agli onorevoli proponenti la considerazione del costo della operazione, e cioè dell'onere corrispettivo dell'espropriazione, val quanto dire l'indennizzo da pagare agli espropriati, ai sensi della Costituzione (si confrontino gli articoli 2 e 3 della proposta). Vi è certamente una grave situazione sociale che si impone all'attenzione di tutti: un rilevante numero di pescatori in precarie condizioni di esistenza! E purtroppo non sono soltanto i Veneti: il pensiero va anche agli umili pescatori di Calabria, di Puglia e di altre regioni, sulla cui vita pesa ancor più grave l'infelicità della miseria!

Un grave problema è, adunque, questo ricordatoci dagli onorevoli proponenti, ma vari sono i suoi profili!

Vi è purtroppo anche un aspetto finanziario ed economico, nei confronti dello Stato (del quale anche i pescatori – siano di mestiere, che sportivi – fanno parte), che Voi, onorevoli Colleghi, vorrete considerare, sotto un duplice profilo:

convenienza o meno ad addossare questo onere, in questo momento, all'Erario. E su questo punto penso che gli onorevoli rappresentanti del Governo potranno fornire dati, sia pure approssimativi;

e, poi, se il sistema proposto risulti effettivamente più redditizio ai fini della produzione, e sia realmente più idoneo ad assicurare, nonché un migliore sfruttamento, la conservazione e la riproduzione del patrimonio ittico, costituente questo certamente uno tra i principali problemi della pesca.

Non possiamo tacere che in argomento ricorrono motivi di perplessità, i quali si estendono peraltro – passando ad altro ordine di considerazioni – anche ai criteri proposti per la liquidazione delle indennità che sarebbero dovute, in ogni caso, agli espropriati.

Invero, ai sensi della Costituzione e della legge fondamentale sulla espropriazione per pubblica utilità del 1865 – a stregua cioè del vigente sistema giuridico – si sostiene che l'indennizzo non potrebbe che essere corrispondente al valore venale corrente al giorno della espropriazione, e che non sembra ammissibile il diverso sistema proposto nello articolo 2, tratto da diverse e distinte situazioni di natura particolare, quale la espropriazione prevista dagli articoli 25 e 29 della legge sulla pesca in ipotesi di inerzia o di un modo pregiudizievole di esercizio da parte del titolare dei diritti; e, quanto alla corresponsione delle indennità in titoli del debito pubblico dello Stato, redimibile in 25 anni, dalla legge 21 ottobre 1950, n. 841, sulla riforma agraria stralcio, sistema eccezionale che riguarda una diversa materia, che sembra – *prima facie* – non prestarsi ad estensioni analogiche.

Questi, onorevoli Colleghi, sono, in sintesi, i problemi sui quali la Camera è chiamata a deliberare, ove essa non creda di accogliere preliminarmente la pregiudiziale soluzione proposta dal Comitato ristretto della VIII Commissione legislativa, e da questa condivisa.

SENSI, *Relatore*.

ONOREVOLI COLLEGHI! — A) Ritengo opportuno di premettere pochi cenni sull'ordinamento vigente del diritto di pesca, dato che le proposte in esame sono profondamente innovatrici in materia.

Gli specchi o corsi d'acqua, messi in valore con la pesca, possono essere costituiti dal mare (*pesca marittima, molluschicoltura*) oppure dai fiumi, laghi, bacini montani, stagni (*pesca d'acqua dolce o pesca interna*) o anche da valli, peschiere, ecc. (*vallicoltura, troticoltura, carpicoltura*, ecc.). Qualche autore classifica la pesca in *naturale* e *artificiale*: la prima in marittima (di alto mare e costiera) e d'acqua dolce o interna (fluviale, lacuale, ecc.); la seconda, detta anche di stagno, concerne le acque raccolte artificialmente ed almeno disposte in particolar modo, chiuse o chiudibili. (Cfr. B. Beneke, *Pesca*, in « Biblioteca dell'economista » 3ª serie, volume XII, parte I, pag. 395-97).

Nel nostro ordinamento vigente è considerata *pesca marittima* (distinta in limitata e illimitata), oltre quella eseguita nel mare, anche l'altra che si pratica:

1°) nei porti, lagune, laghi, canali ed ogni altro bacino d'acqua salata, sebbene siano in comunicazione con acque dolci, purché comunichino liberamente con il mare almeno durante una parte dell'anno;

2°) nelle acque dei fiumi o torrenti, dei canali navigabili e dei fossi di scolo, che sboccano in mare a foce libera, dal punto dove comincia la miscela delle acque salse con le dolci fino al mare.

Il Codice della navigazione, promulgato il 21 gennaio 1941 ed in vigore dal 21 aprile 1942, semplifica il criterio e considera *pesca marittima* (suddivisa in *limitata, mediterranea* e *oltre gli stretti*) quella che si esercita nel mare, nell'ambito del demanio marittimo e nei bacini d'acqua salsa o salmastra di proprietà privata, anche se non comunicanti permanentemente con il mare (articoli 201, 202).

L'uso di questi agenti naturali è libero a tutti oppure forma oggetto di proprietà pubblica o privata. Il diritto di esercizio della pesca può venire concesso dai proprietari delle acque (Stato, enti o privati) ad altri dietro corresponsione di un canone.

B) I *diritti esclusivi di pesca* formano oggetto della proposta di legge n. 1133 degli onorevoli Cibotto ed altri. Secondo i proponenti si tratterebbe di una interpretazione estensiva degli articoli 25 e 29 del testo unico 8 ottobre 1931, n. 1604, i quali prevedono e regolano l'espropriazione dei diritti esclusivi di pesca; ma è da notare come, a norma di tali articoli, l'espropriazione stessa è attualmente possibile soltanto quando i diritti esclusivi di pesca non vengano adeguatamente esercitati o quando l'esercizio di essi sia riconosciuto contrario ad esigenze di carattere generale. Secondo la legislazione vigente, quindi, la predetta espropriazione ha carattere sanzionatorio per il titolare poco diligente e di tutela di interesse generale, mentre nella proposta n. 1133 essa avrebbe valore generale, giungendo all'estinzione di tutti i diritti esclusivi di pesca e all'abolizione dell'istituto.

Anche per quanto riguarda la determinazione dell'indennità di esproprio, la proposta in esame si riferisce al sistema di accertamento previsto per gli espropri effettuati ai sensi dei precitati articoli 25 e 29 del testo unico n. 1604; ma, come si è detto, si tratta di un sistema riferito a norme sanzionatorie verso titolari non diligenti. La proposta n. 1133, invece, prevede lo esproprio per situazioni del tutto generali, indipendenti dalla condotta del titolare, che ricadono nello schema e nei canoni fondamentali dell'istituto dell'espropriazione (articolo 42 della Costituzione e legge del 1865) per cui l'indennità dovrebbe essere costituita da un giusto indennizzo, corrispondente al valore venale dell'oggetto espropriato.

Oltre che per queste considerazioni di carattere strettamente giuridico, la proposta n. 1133 suscita fondate riserve anche dal punto di vista economico e politico, poiché mentre gli attuali titolari dei diritti esclusivi di pesca, perpetui e trasmissibili hanno tutto l'interesse ad effettuare lo sfruttamento nel modo tecnicamente ed economicamente più

idoneo per conseguire il più alto reddito attuale assicurandosi anche i maggiori redditi futuri, eventuali concessionari temporanei (previsti dall'articolo 4) tenderebbero soltanto al massimo sfruttamento immediato del patrimonio ittico, senza garantirne l'efficienza futura.

C) Anche l'altra proposta di legge n. 1125 degli onorevoli Cibotto ed altri, che reca il titolo « Formazione dei pubblici elenchi delle acque del demanio marittimo », mira, in effetti, ad innovare profondamente il concetto di demanio marittimo. Solo la seconda parte della suddetta proposta, dall'articolo 6 in poi, è diretta alla formazione di un pubblico elenco delle acque del demanio marittimo; mentre la prima parte, dall'articolo 1 al 5, è intesa a rielaborare il concetto di demanio marittimo partendo dall'errato presupposto che l'articolo 28 del Codice della navigazione, così come l'articolo 822 del Codice civile, procedano ad una enumerazione esemplificativa dei beni demaniali e, in particolare, del demanio marittimo. Il compito di classificare di volta in volta le acque di compedio del demanio marittimo sarebbe – secondo i proponenti – demandato agli interpreti anziché alla legge.

Si tratta, però, di un presupposto del tutto errato, perché l'elencazione di cui agli articoli 28 del Codice della navigazione e 822 del Codice civile, così come quella di qualsiasi altra legge demaniale non può mai avere carattere esemplificativo essendo costitutiva della demanialità.

Inoltre la rielaborazione del concetto di demanio marittimo, quale risulta dalla proposta, porterebbe a considerare demaniali dei beni che sono attualmente oggetto di patrimonio privato in forza di titoli pienamente validi e legittimi e la cui demanializzazione dovrebbe comportare un indennizzo ai sensi dell'articolo 42 della Costituzione; mentre la proposta di legge non prevede nulla in tema di indennità di espropriazione e, sotto questo aspetto, è da considerarsi incostituzionale.

D) La proposta di legge n. 1281 degli onorevole Rosini ed altri, recante « Disposizioni sul regime giuridico della laguna veneta », ha una portata più limitata. Essa parte dal principio che ogni spazio compreso nell'ambito della laguna veneta debba essere considerato demaniale, ma avendo oggetto le cosiddette « valli da pesca », essa eccede l'ambito della predetta laguna, poiché le valli chiuse costituiscono entità a sé stante, non solo dal punto di vista giuridico, come sarà chiarito più avanti, ma spesso anche dal punto di vista tecnico quando si trovano ai margini della laguna e perciò fuori di essa.

Sta di fatto che molte di queste valli costituiscono legittima proprietà privata non solo a seguito dei pubblici incanti avvenuti al tempo della Repubblica Veneta, ma anche per regolari sdemanializzazioni e vendite effettuate dallo Stato a privati sia durante la sovranità austriaca sia durante quella italiana. In tal caso ci troviamo di fronte a vere e proprie entità patrimoniali private aventi ad oggetto non l'esercizio della pesca (come nel caso dei diritti esclusivi), ma proprio il bene entro cui la pesca viene esercitata, vale a dire il bacino o specchio d'acqua.

In proposito è da rilevare che, a parte le considerazioni giuridiche già svolte nella critica delle proposte di legge degli onorevole Cibotto ed altri, non è possibile affrontare il problema dell'espropriazione limitandolo, come fa l'onorevole Rosini, all'indennizzo del valore delle costruzioni o delle opere inamovibili stabilite dai privati, salvo che l'Amministrazione non ritenga di ordinare la rimozione a spese dell'autore. In tal modo, infatti, si dà alla Amministrazione una facoltà discrezionale di scelta tra l'espropriazione e l'ordine di rimozione, senza tener conto della legittimità o meno del titolo in base al quale le costruzioni e le opere furono effettuate, per cui si potrebbe anche giungere ad una vera e propria spogliazione, contro la lettera e lo spirito della Costituzione.

Anche per quanto riguarda l'onere finanziario, la proposta dell'onorevole Rosini prevede soltanto 500 milioni di lire, mentre da accertamenti effettuati dal Genio civile di Venezia il solo costo delle arginature e delle opere si può valutare in 3 miliardi e 300 milioni cui dovrebbero essere aggiunti, per dare costituzionalità alla proposta stessa, un miliardo e 356 milioni che rappresentano il valore delle superfici da espropriare.

E) La proposta di legge n. 1824 degli onorevoli Boidi ed altri, mira al « Riordinamento dei diritti di pesca » attraverso la formazione di un catasto generale dei diritti di pesca e, comunque, dei bacini di acqua dove si esercita o sia possibile esercitare la pesca. Essa è intesa a realizzare, per legge, pubblici elenchi del demanio marittimo e in tale sede si farebbe luogo alla revisione dei titoli su cui si fondano sia i diritti esclusivi di pesca sia i diritti di proprietà degli specchi d'acqua.

La proposta ha un indubbio fondamento giuridico e politico. Tuttavia presenta alcune imperfezioni. Così dicasi per l'articolo 12

secondo cui i bacini di acque salse o salmastre comunicanti con il mare appartengono in proprietà a chi ne sia in possesso da almeno un trentennio; e ciò in contrasto con il vigente sistema in materia di demanio cui i predetti bacini appartengono ai sensi dell'articolo 28 del Codice della navigazione, essendo pertanto non suscettibile di usucapione e di appropriazione.

Altra osservazione si può muovere per il fatto di prevedere che la revisione dei titoli su cui si fondano i diritti esclusivi di pesca e quelli di proprietà dei bacini sarebbe effettuata dalle Amministrazioni delle finanze e del tesoro, senza l'intervento anche dei Ministeri della marina mercantile e dell'agricoltura e foreste che sono invece i principali interessati, il primo per quanto concerne il demanio marittimo e il secondo per la parte relativa al demanio idrico.

Ho ritenuto non inutile esporre le suaccennate considerazioni di ordine giuridico ed economico, associandomi alle conclusioni del correlatore.

TROISI, *Relatore.*

PROPOSTA DI LEGGE

ART. 1.

Sono estinti i diritti esclusivi o privative di pesca comunque insistenti sulle acque del demanio marittimo, lagunare, e del mare territoriale, e sulle acque del demanio idrico.

L'estensione si applica anche ai diritti esclusivi di pesca, che siano stati alienati in applicazione della legge 21 agosto 1862, n. 753, e successive modifiche, sulle alienazioni dei beni demaniali.

ART. 2.

I possessori dei diritti di pesca, estinti in virtù della presente legge, hanno diritto ad una indennità ragguagliata alla media delle tasse pagate negli ultimi cinque anni per l'esercizio del diritto estinto, commisurato al tasso di capitalizzazione del cinque per cento.

Le indennità sono corrisposte in titoli del debito pubblico al cinque per cento netto, redimibili in venticinque anni. Il Ministro del tesoro è autorizzato ad emettere una serie speciale di titoli con la prima emissione di un prestito redimibile.

ART. 3.

Entro sei mesi dalla data di pubblicazione della presente legge, oppure entro sei mesi dal decreto di conferma del riconoscimento, i possessori dei diritti di pesca estinti devono, sotto pena di decadenza, presentare domanda al Ministero delle finanze per la determinazione dell'indennità.

Contro tale determinazione è ammesso reclamo in sede contenziosa avanti il tribunale delle acque.

ART. 4.

Le acque, sulle quali insistevano diritti esclusivi di pesca estinti, possono essere accordate in concessione temporanea, a scopo di pesca, ed a trattativa privata, quando per la conformazione dei bacini o per la comunicazione di essi col mare, o per altre circostanze, la concessione assicura l'incremento della produttività e l'occupazione stabile dei pescatori di mestiere.

Nelle concessioni è accordata la preferenza alle Cooperative di pescatori di mestiere, o a Consorzi di esse.

ART. 5.

Il libretto matricolare ed il foglio di ricognizione previsti dall'articolo 20 del testo unico 8 ottobre 1931, n. 1604, sono validi per l'esercizio della pesca in tutte le acque del demanio marittimo e lagunare, fino al limite di confusione delle acque salse con quelle dolci.

ART. 6.

Su proposta del Ministero della marina e del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ciascuno per le acque di rispettiva competenza, il Presidente della Repubblica può emanare con suo decreto norme integrative della presente legge.

Il regolamento di applicazione sarà presentato dal Ministro della marina mercantile, sentiti i Ministri dell'agricoltura e delle finanze, entro tre mesi dalla data di pubblicazione della legge.

ART. 7.

La presente legge entra in vigore, a tutti gli effetti, all'atto della sua pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale*.