

# CAMERA DEI DEPUTATI

N. 1171

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**COLUCCI, BALZAMO, RUBBI EMILIO, RIZZI, BABBINI,  
GOTTARDO, SANGALLI, ANDREONI**

*Presentata il 18 dicembre 1979*

Interpretazione autentica dell'articolo 100 del decreto  
del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616

ONOREVOLI COLLEGHI! — L'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, individua l'ambito della materia « pesca nelle acque interne » relativamente alla quale spettano alle regioni a statuto ordinario lo potestà legislativa entro i limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e le relative funzioni amministrative, ma sostanzialmente non allarga, nella suddetta materia, la sfera delle funzioni già trasferite alle regioni nel 1972.

L'articolo 100, nei primi quattro commi, resta, infatti, nella portata dell'articolo 1, lettera p) del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1972 n. 11, chiarendone alcune incertezze interpreta-

tive, disegnando il confine ideale tra acque interne e acque marittime ai fini della pesca nelle acque interne, apportando una modificazione all'« iter » procedurale del rilascio delle concessioni di pesca nelle acque interne appartenenti al demanio dello Stato, che spetta alle regioni promuovere la ricerca e la sperimentazione nel settore.

Il successivo ultimo comma, invece, attribuisce direttamente alle province, mediante l'istituto del decentramento amministrativo, la titolarità delle funzioni amministrative relativamente ai diritti esclusivi di pesca già appartenenti allo Stato. Detta norma va posta in relazione con lo articolo 2 dello stesso decreto del Presi-

dente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, che stabilisce che ai comuni, alle province e alle comunità montane sono attribuite le funzioni amministrative indicate nel decreto medesimo, ferme restando quelle già loro spettanti secondo le vigenti disposizioni di legge e nel contempo, rientra nel quadro della disciplina dei beni appartenenti allo Stato e agli enti pubblici territoriali di cui all'articolo 822 e seguenti del Codice civile integrata dall'articolo 11 della legge 16 maggio 1970, n. 281, così come modificato dall'articolo 35 della legge n. 335 del 1976.

Nello stesso articolo 100 coabitano, in materia di pesca nelle acque interne, la norma concernente le funzioni amministrative trasferite alle province e le norme relative alle funzioni amministrative trasferite alle regioni. Relativamente a queste ultime, con apposito provvedimento di legge verranno stabiliti i principi fondamentali in base ai quali le regioni disciplineranno legislativamente l'esercizio delle funzioni ad esse trasferite.

In questo quadro si colloca la presente proposta di legge che incorpora, in senso ideale, la parte normativa della quale sono destinatarie le province, ponendosi così nel diverso ambito della normazione concernente il « governo locale » che, in questa VIII legislatura, è stata già oggetto di varie iniziative legislative, le quali, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, pongono norme per la identificazione delle funzioni amministrative da attribuire alle Province, ai comuni e agli altri enti locali territoriali, nel momento in cui il rapporto programmazione-funzione amministrativa informa l'attuale assetto legislativo.

\* \* \*

Per completezza di esposizione si tracciano brevi cenni storici sui diritti esclusivi di pesca. Detti diritti hanno origine da un fatto acquisitivo svoltosi sotto precedenti legislazioni e legittimato nella nostra legislazione a seguito di riconoscimento amministrativo. Hanno comunque

origine medioevale ed erano ottenuti mediante la concessione del principe oppure la usurpazione legittimata da un lungo possesso, fonti entrambe legittime di diritti per le legislazioni precedenti. Essi son diritti di pesca spettanti, in modo esclusivo, ad enti, a privati, allo Stato, su acque pubbliche interne o marittime.

I diritti esclusivi di pesca appartenenti allo Stato quale erede e successore di antichi principi e sovrani rappresentano una forma proficua di godimento delle acque perfettamente conciliabile con la loro demanialità e inalienabilità.

Tale forma di godimento si concreta in un servizio che le acque pubbliche rendono e che lo Stato poteva utilizzare a beneficio dell'erario, affidandole ad altri senza ledere con ciò il supremo dominio che sulle medesime gli compete. Né può dubitarsi che il diritto dell'Amministrazione finanziaria di accordare, mediante le forme previste dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato, la cessione dell'esercizio di pesca esclusiva nelle sue riserve, sia stato inerente alle funzioni che ad essa Amministrazione finanziaria spettavano sino al 31 dicembre 1977, e che, da tale data, spettano alle Amministrazioni provinciali.

\* \* \*

Tanto premesso, la presente proposta di legge mira a dare l'interpretazione autentica dell'articolo 100, ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, mediante una chiara disciplina legislativa che consenta alle province la gestione dei diritti esclusivi di pesca di cui le province medesime sono titolari dal 1° gennaio 1978; disciplina che si pone nel solco di quell'indirizzo dottrinale e giurisprudenziale che si è venuto affermando in base al quale soltanto muovendo dalla utilizzazione interdisciplinare di apporti economici e giuridici, si può arrivare a stabilire una adeguata normativa per la gestione e la tutela dei « beni pubblici », tra i quali — non è il caso

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

di soffermarsi sulla questione che è stata già ampiamente discettata — sono da ricomprendersi anche diritti soggettivi.

Nel concetto giuridico di « bene » rientrano infatti, secondo la dottrina dominante, anche i diritti soggettivi e le situazioni soggettive in quanto è « bene » ogni cosa idonea (per il diritto) ad essere riferimento oggettivo di rapporti giuridici.

Prima di illustrare l'articolo unico della presente proposta di legge, si ritiene di dover evidenziare che le disposizioni ivi contenute muovono dalla considerazione che la « qualità della vita », oggi, è particolarmente legata all'intervento pubblico e, con riguardo ai beni pubblici, la efficienza della loro gestione ha senso non soltanto se riferita a specifici obiettivi (ad esempio, produzione di reddito attraverso il canone pagato dal concessionario), ma anche quando a beni di proprietà pubblica vengono attribuite funzioni collegate con l'ambiente e la sua difesa (ad esempio, il bosco non dà soltanto un reddito con il taglio degli alberi bensì serve alla difesa del suolo).

Queste considerazioni inducono, come è stato autorevolmente rilevato in dottrina, a una diversa prospettiva d'indagine sulla pubblicità dei beni rispetto ad altre di carattere tradizionale, consentendo così d'identificare dietro il velo formale della tripartizione (beni demaniali, patrimonio indisponibile e disponibile) una realtà normativa più complessa caratterizzata da una serie di istituti differenziati. Ne consegue, parallelamente, che anche la disciplina dell'amministrazione e della tutela dei beni pubblici dovrà essere stabilita in base ad una indagine più complessa del legislatore, il quale, di volta in volta, valutando gli elementi soggettivi e oggettivi e strutturali del bene, lo assoggetterà al regime giuridico che meglio si attagli alla destinazione del bene stesso, cioè alle utilizzazioni o a quella utilizzazione ritenuta prevalente avuto riguardo alla sua importanza sociale con riferimento al momento contingente.

Non v'è dubbio che, nel momento attuale, vitale importanza è riservata ai pro-

blemi dell'inquinamento e della difesa dell'ambiente che, in una società industrializzata, si connotano quali problemi fondamentali per la sopravvivenza della società stessa. È compito perciò del legislatore, nel corso dell'indagine innanzi accennata, ricercare, al fine di privilegiarli rispetto agli altri, gli utilizzi dei beni pubblici in funzione ambientale.

La materia della pesca nelle acque interne così come disciplinata dall'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, risulta essere riguardata dal legislatore da una ottica di salvaguardia ambientale più che produttivistica, da coordinarsi perciò sia con gli interventi a protezione della natura, sia con le funzioni delegate alle regioni in materia di acque interne, sia con la tutela dall'inquinamento dei corpi idrici.

Da ciò emerge che la conservazione e la tutela del patrimonio ittico s'inseriscono nell'organizzazione dell'intervento pubblico nella gestione del demanio idrico (da attuarsi in sede di programmazione), e quindi nella stessa politica del territorio.

In questa visuale normativa il « bene » pubblico rappresentato dai diritti di pesca dello Stato nel passaggio dal patrimonio dello Stato alle Amministrazioni provinciali, s'inserisce nella problematica ambientale.

Detto bene non va più riguardato soltanto quale strumento produttivo di reddito per l'impinguamento del bilancio pubblico (articolo 25, quinto comma, del regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, e decreto-legge 27 febbraio 1936, n. 799), bensì come strumento annoverabile tra quelli idonei in via immediata alla tutela e al miglioramento della pescosità dell'acqua pubblica e quindi della « qualità » dell'acqua stessa.

Chi gestisce un diritto esclusivo di pesca, sia esso titolare che concessionario, ha l'obbligo di eseguire opere ittogeniche: il regio decreto 8 ottobre 1931, n. 1604, che ha approvato il testo unico delle leggi sulla pesca, prevede nei confronti dei trasgressori un procedimento sanzionatorio

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

culminante con la espropriazione; e, successivamente, la relazione illustrativa al disegno di legge per la conversione in legge del regio decreto legge 27 febbraio 1936, n. 799, poneva in luce che la normativa di cui al decreto-legge medesimo proponeva di sottoporre a maggiori controlli, da parte dello Stato, l'esercizio dei diritti esclusivi di pesca posseduti da soggetti diversi dallo Stato, in quanto la loro sussistenza poteva essere giustificata soltanto se, attraverso il regime della riserva di pesca, si conseguiva un vantaggio per l'economia del paese. Il decreto del 1936 stabilisce infatti l'obbligo del razionale esercizio della pesca mediante la esecuzione di opere di miglioramento della pescosità delle acque ai fini del mantenimento del possesso dei diritti esclusivi di pesca.

Nel momento attuale si rende indispensabile il reclutamento di tutte le risorse disponibili e di quelle che comunque, per qualche loro peculiarità, siano in grado di concorrere alla difesa ambientale.

Nell'ambito di quanto si è venuto esponendo, allo scopo di garantire, da parte delle province, l'esercizio in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, dei diritti esclusivi di pesca di cui all'ultimo comma dell'articolo 100 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, con la presente proposta di legge, che si compone di un articolo unico, si propone la gestione dei diritti di pesca suddetti in concessione obbligatoria, cosicché la veste di concessionario viene imposta dalla legge come un dovere giuridico vincolato alla destinazione, in quanto oggetto della concessione non è il « bene » bensì la « utilitas » del bene medesimo, poiché l'interesse pubblico si fonda non sul bene come tale ma sul servizio pubblico che il concessionario rende attraverso il bene. In questa tematica, nulla osta a chè le concessioni siano conferite normalmente mediante gara pubblica utilizzando, a tal fine i procedimenti della evidenza pubblica, secondo la disciplina sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato.

Tra i procedimenti della evidenza pubblica sarà da preferirsi quello dell'appalto-concorso il quale assicura lo svolgimento concorsuale e nel contempo comporta una valutazione comparativa delle diverse domande di concessione sia sotto il profilo tecnico che sotto quello economico.

Al fine di garantirne la destinazione a pubblico servizio, i diritti in questione vengono assoggettati al regime giuridico previsto dal Codice civile per i beni del demanio pubblico: tali diritti diventano pertanto inalienabili, non usucapibili e non possono formare oggetto di diritti da parte di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla presente legge.

Nell'ambito della procedura per la scelta del concessionario viene stabilito che la valutazione dei progetti di gestione delle acque devono essere conformi ai programmi regionali in materia di tutela dell'ambiente e di qualità delle acque idonee alla pesca; in tal modo vengono evidenziate le finalità della gestione dei diritti di pesca in questione.

Viene inoltre disposto che gli organi statali forniscano alle province, a richiesta, le notizie utili allo svolgimento delle funzioni amministrative ai diritti esclusivi di pesca. La relativa disposizione s'inquadra in quella collaborazione, sempre ribadita legislativamente, tra Stato e regioni, ai fini della migliore attuazione del trasferimento di funzioni.

La proposta di legge dispone che le norme di cui ai commi primo e secondo costituiscono l'interpretazione autentica dell'articolo 100, ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e, nel contempo, i principi fondamentali ai quali le regioni a statuto ordinario dovranno conformarsi nell'espletamento della potestà legislativa concorrente loro spettante a norma dell'articolo 117 della Costituzione.

Le province non hanno attribuzioni legislative nelle materie ad esse attribuite in base a decentramento amministrativo di funzioni amministrative statali: la relativa disposizione si rende perciò necessaria

## VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

in quanto le regioni sono sottratte allo Stato nei poteri di indirizzo e vigilanza nei confronti delle province in ordine all'esercizio delle funzioni decentrate, rientrando tali funzioni, per una certa parte, fra le materie di spettanza regionale a seguito dei trasferimenti di funzioni statali alle Regioni stesse con i decreti del 1972 e del decreto del Presidente della Repubblica n. 616.

## PROPOSTA DI LEGGE

## ARTICOLO UNICO.

I diritti esclusivi di pesca già appartenenti allo Stato, e trasferiti dal 1° gennaio 1978, a norma dell'articolo 100, ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, al demanio dell'Amministrazione provinciale, sono assoggettati al regime previsto dal Codice civile per i beni del demanio pubblico e sono disciplinati dalla presente legge.

Ciascuna provincia esercita i diritti esclusivi di pesca di cui al precedente comma mediante concessione del loro esercizio a soggetti pubblici o privati, singoli o associati.

Ai fini della stipulazione ed approvazione della convenzione accessiva al provvedimento di concessione, la scelta del concessionario è fatta normalmente da ciascuna provincia a seguito di espletamento di gara, tenuto conto della idoneità tecnico-economica del progetto di gestione che dovrà essere conforme agli indirizzi programmatici regionali nel settore della difesa ambientale e specificatamente della tutela del demanio idrico e della qualifica delle acque pubbliche interne idonee alla vita dei pesci.

Le concessioni in atto relative all'esercizio dei suddetti diritti di pesca restano in vigore e, alla scadenza, ciascuna provincia provvederà all'esercizio dei diritti esclusivi di pesca medesimi a norma del precedente primo comma.

Gli organi statali forniranno alle province, a richiesta, ogni notizia utile allo

---

VIII LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

---

svolgimento delle funzioni ad esse spettanti nella materia di cui alla presente legge.

Le disposizioni di cui ai commi primo e secondo dell'articolo unico della presente legge costituiscono interpretazione autentica dell'articolo 100, ultimo comma del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e principi fondamentali per le regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione.