

Sentenza: 9 del 23 gennaio 2013

Materia: Pesca

Giudizio: Conflitto di attribuzione tra enti

Limiti violati: artt. 117 terzo e quarto comma, 118 Cost.

Ricorrente: Regione autonoma Sardegna

Oggetto: decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012).

Esito:
fondatezza del ricorso

Estensore nota : Beatrice Pieraccioli

La Regione autonoma Sardegna ha proposto conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri chiedendo che la Corte costituzionale dichiari che non spettava allo Stato, e per esso al Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali, emanare il decreto del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012). Secondo la Regione autonoma Sardegna, l'atto impugnato violerebbe gli articoli 3, primo comma, lettera i), e 6 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna); gli artt. 1 e 2 del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1965, n. 1627 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna in materia di pesca e saline sul demanio marittimo e nel mare territoriale); gli artt. 1, comma 1, e 2, comma 2, del decreto legislativo 6 febbraio 2004, n. 70 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Sardegna concernenti il conferimento di funzioni amministrative alla Regione in materia di agricoltura); gli artt. 3, 5, 9, 117, terzo, quarto, quinto e sesto comma, e 119 (recte 118) della Costituzione, il principio di leale collaborazione fra lo Stato e le Regioni, l'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 4, comma 2, del regolamento 6 aprile 2009 (CE) n. 302/2009 (Regolamento del Consiglio del concernente un piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo che modifica il regolamento n. 43/2009 e che abroga il regolamento (CE) n. 1559/2007), al regolamento (CE) 17 gennaio 2012, n. 44/2012 (Regolamento del Consiglio che stabilisce, per il 2012, le possibilità di pesca concesse nelle acque UE e, per le navi UE, in determinate acque non appartenenti all'UE, per alcuni stock ittici e gruppi di stock ittici che sono oggetto di negoziati o accordi internazionali), alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966 e ratificata in Italia con la legge 4 giugno 1997, n. 169 (Adesione della Repubblica italiana alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, con Atto finale ed annessi, adottata dalla Conferenza dei Plenipotenziari di Rio de Janeiro tenutasi dal 2 al 14 maggio 1966 e al Protocollo con Atto finale fatto a Parigi il 9-10 luglio 1984 nonché all'Atto finale ed al Protocollo con Regolamenti interno e finanziario fatti a Madrid il 4-5 giugno 1992, e loro esecuzione), alla raccomandazione 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico (ICCAT).

La ricorrente chiede l'annullamento del menzionato decreto e la sospensione, in via cautelare, dello stesso.

Sostiene che il decreto sarebbe illegittimo, in riferimento all'art. 3, primo comma, lettera i), della legge costituzionale n. 3 del 1948 ed all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., perché, lo Stato avrebbe violato la competenza esclusiva della Regione autonoma Sardegna in materia di pesca. Inoltre lo stesso decreto usurperebbe le funzioni amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna in materia di pesca.

In via subordinata sono stati poi richiamati i seguenti ulteriori profili di censura. Il decreto impugnato sarebbe in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con gli artt. 117 e 119 (recte 118) Cost. e con il principio di leale collaborazione poiché, a fronte dell'attrazione in sussidiarietà dell'esercizio di funzioni amministrative di titolarità della Regione autonoma Sardegna, esso sarebbe stato adottato senza aver previamente raggiunto l'intesa con la Regione medesima.

Gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, gli artt. 3, 117 e 119 (recte 118) Cost. ed il principio di leale collaborazione, nonché il d.P.R. n. 1627 del 1965 ed il d.lgs. n. 70 del 2004 sarebbero stati violati sotto il profilo dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative statutariamente spettanti alla Regione autonoma Sardegna in assenza di motivazione con riguardo alle ragioni che impedirebbero alla stessa di provvedere in materia. Il decreto sarebbe inoltre in contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, con l'art. 117, sesto comma, Cost. e col principio di leale collaborazione, in ragione del fatto che non conterrebbe solo misure di natura provvedimentoale, bensì anche disposizioni generali di carattere regolamentare in materie che esulano dalla potestà legislativa esclusiva statale. Ciò senza aver promosso e raggiunto alcuna intesa con la Regione autonoma Sardegna.

Vi sarebbe poi violazione degli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, del d.P.R. n. 1627 del 1965, del d.lgs. n. 70 del 2004, degli artt. 3 e 117, primo e quinto comma, Cost., in relazione all'art. 4, comma 2, del regolamento (CE) n. 302/2009, poiché il decreto impugnato sarebbe privo di ogni motivazione circa l'indicazione dei criteri utilizzati per la definizione della quota assentita nella determinazione dei contingenti tra i vari sistemi di pesca, diversamente da quanto richiesto dalla normativa comunitaria.

Il decreto non sarebbe neppure conforme agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, in relazione al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 ed al principio di leale collaborazione ricavabile dal combinato degli artt. 3, 5, 117 e 119 (recte 118), anche in relazione al regolamento (CE) n. 44/2012. Riservando al sistema di pesca a tonnara fissa solamente 120 tonnellate, il decreto violerebbe il principio di sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso ed il principio di parità di trattamento dei settori della pesca.

Infine, vi sarebbe contrasto con gli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, in relazione al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 e con il principio di leale collaborazione ricavabile dal combinato degli artt. 3, 5, 9, 117 e 119 (recte 118) Cost., in relazione al regolamento (CE) n. 302/2009, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico, ratificata con legge n. 169 del 1997 ed alla raccomandazione n. 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi. Il decreto impugnato, nell'assegnare una quota estremamente esigua del totale ammissibile di cattura nazionale, non avrebbe tenuto in debito conto il principio di favor della regolamentazione internazionale e comunitaria per l'utilizzo di tale sistema di pesca, che sarebbe meno invasivo per l'ambiente.

Nel corso della udienza la difesa della Regione ha richiamato la "posizione" del Parlamento europeo P7_TC1-COD(2011)0144 definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione del nuovo regolamento dell'Unione europea, che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n.

302/2009, attraverso un nuovo piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso nell'Atlantico orientale e nel Mediterraneo. La disposizione in itinere confermerebbe il principio di disfavore nei confronti del sistema di pesca privilegiato dall'impugnato decreto.

Costituitosi in giudizio lo Stato ha eccepito in via preliminare l'inammissibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse. Poiché la Regione autonoma Sardegna lamenta l'insufficienza della quota concessa ai sistemi di pesca delle tonnare sarde, l'intervenuta conclusione, fin dal 15 giugno dell'anno in corso (secondo quanto previsto dall'impugnato decreto), della pesca a circuizione farebbe mancare l'interesse alla decisione in ragione dell'impossibilità a realizzare il petitum del ricorso.

Nel merito, la difesa erariale sostiene l'infondatezza di tutte le censure, premettendo in via generale che nel caso di specie la materia interessata sarebbe la tutela dell'ecosistema, la quale appartiene alla competenza esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Quanto alla pretesa violazione dell'art. 3 dello statuto e dell'art. 117 Cost., il resistente sottolinea come la normativa comunitaria di settore ponga in capo allo Stato membro la responsabilità per l'attuazione delle norme della politica della pesca. Spetterebbe dunque allo Stato, al fine di non incorrere nelle sanzioni comunitarie, assicurare l'attuazione ed il controllo centralizzato delle funzioni relative al piano pesca.

Quanto alla pretesa violazione dello statuto nonché delle norme di attuazione, la difesa erariale afferma che l'amministrazione statale non si sarebbe ingerita nell'attività amministrativa riservata alla controparte e neppure avrebbe sostituito la Regione nel procedimento relativo alla concessione di uno specchio acqueo per il posizionamento di tonnara fissa.

Per quel che riguarda l'asserita violazione degli artt. 3 e 6 dello statuto, degli artt. 117 e 119 (recte 118) Cost. e del principio di leale collaborazione, il resistente ritiene di non aver esercitato in via sussidiaria un potere di competenza regionale o comunque condizionato all'intesa Stato-Regione, ma di aver agito nell'esercizio delle proprie competenze. Inoltre, sebbene non sia stata seguita una procedura d'intesa, in quanto non prevista dalla vigente normativa, nondimeno vi sarebbe stato un atteggiamento di dialogo tra lo Stato e la Regione, culminato in un incremento della quota assegnata alle tonnare, conformemente a quanto richiesto dalla Regione autonoma Sardegna ed in modo compatibile con la disponibilità complessiva della risorsa.

Quanto alla presunta violazione del principio di leale collaborazione anche con riferimento al regolamento (CE) n. 44/2012, allo statuto e agli artt. 5, 117 e 119 (recte 118) Cost., secondo lo Stato la contestazione nel merito delle quote assegnate non potrebbe comunque essere oggetto di un conflitto di attribuzione, per violazione del principio di sostenibilità economica e di parità di trattamento. Peraltro, le premesse del decreto impugnato darebbero contezza dell'iter istruttorio e motivazionale, dei presupposti normativi comunitari e nazionali, dei criteri per l'individuazione delle unità interessate alla campagna di pesca 2012, del parere dell'organo consultivo centrale competente per le materie attinenti alla tutela delle risorse ittiche, nonché degli elementi forniti dalla stessa Regione autonoma Sardegna.

La Corte si è quindi pronunciata sul ricorso.

Preliminarmente, ha disatteso l'eccezione formulata dallo Stato in ordine alla pretesa cessazione della materia del contendere per sopravvenuta carenza di interesse ed alla conseguente inammissibilità del conflitto. Secondo il resistente, la conclusione della campagna di pesca a circuizione, avvenuta il 15 giugno 2012, avrebbe fatto venir meno qualsiasi interesse alla decisione,

che non potrebbe in ogni caso mutare lo stato delle cose consolidatosi a tale data. L'oggetto della doglianza consisterebbe infatti nella contestazione della quota di pesca del tonno rosso assegnata al sistema a circuizione, ritenuta eccessiva rispetto a quella attribuita al sistema utilizzato dalle tonnare.

La Corte ha richiamato precedenti pronunce circa l'irrelevanza delle sopravvenienze di fatto, come l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato, ai fini del persistere dell'interesse alla decisione dei conflitti di attribuzione (sentenze n. 222 del 2006, n. 287 del 2005, n. 263 del 2005 e n. 289 del 1993). In particolare, nei conflitti di attribuzione sussiste comunque – anche dopo l'esaurimento degli effetti dell'atto impugnato – un interesse all'accertamento, il quale trae origine dall'esigenza di porre fine – secondo quanto disposto dall'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale) – ad una situazione di incertezza in ordine al riparto costituzionale delle attribuzioni.

Sempre in via preliminare la Corte osserva che, sia nel ricorso introduttivo della ricorrente che nella memoria di costituzione del Presidente del Consiglio, la violazione delle competenze amministrative spettanti alla Regione autonoma Sardegna viene invocata con riferimento all'art. 119 Cost. piuttosto che all'art. 118 Cost., malgrado le argomentazioni evidenzino in modo non equivoco che la censura attiene alla lesione delle attribuzioni amministrative. Sul punto la Corte ha già avuto modo di osservare che l'inesatta indicazione del parametro costituzionale non preclude l'esame della questione quando i termini della stessa – come nel caso di specie – risultino sufficientemente chiari nel percorso logico argomentativo che conduce al precetto costituzionale (ordinanze n. 211 del 2004, n. 5 del 1998 e n. 476 del 1996). Il ricorso è pertanto ammissibile anche in riferimento al parametro costituzionale inesattamente richiamato.

La Corte dichiara infondato il ricorso nel merito.

Rileva che il primo gruppo di questioni si fonda sull'assunto che il decreto impugnato abbia invaso la competenza legislativa primaria e quella amministrativa della Regione autonoma Sardegna e, in subordine, che abbia attratto in sussidiarietà le funzioni amministrative in suddetta materia senza il necessario rispetto del principio di leale collaborazione secondo le condizioni indicate dalla costante giurisprudenza di questa Corte.

Entrambi gli argomenti sono privi di fondamento perché, nel caso di specie, lo Stato ha esercitato funzioni amministrative di natura non regolamentare nella materia della tutela dell'ecosistema, di cui è titolare in via esclusiva. Ancorché la Regione autonoma Sardegna sia titolare della competenza primaria nella materia della pesca e, conseguentemente, della relativa funzione amministrativa (che le appartengono in ragione delle norme statutarie di rango costituzionale evocate nel ricorso), l'oggetto del decreto impugnato riguarda la materia ambiente ed ecosistema, di competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Detta competenza – come è stato più volte precisato da questa Corte – si riferisce all'ambiente ed all'ecosistema in termini generali ed onnicomprensivi. Data l'ampiezza e la complessità delle tematiche coinvolte, i principi e le regole elaborati dallo Stato in subiecta materia coinvolgono interessi giuridicamente tutelati nell'ambito di altre competenze legislative ripartite secondo i canoni dell'art. 117 Cost. Quando il carattere trasversale della normativa in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già affermato (sentenza n. 378 del 2007) che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella spettante alle Regioni o alle Province autonome, nelle materie di propria competenza trasversalmente intercettate. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva dell'ambiente e dell'ecosistema inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela,

come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, dunque, la competenza derivante da altre materie attribuite alla Regione diventa necessariamente recessiva, non potendo in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenze n. 278 del 2012 e n. 378 del 2007). Nel caso in esame, infine, i profili che incidono sulla disciplina della pesca appaiono strumentali all'obiettivo perseguito, consistente proprio nella salvaguardia dell'ecosistema.

Quanto alla titolarità della funzione amministrativa in concreto esercitata attraverso il decreto, la Corte innanzitutto rileva che caso debba escludersi che esso rivesta natura regolamentare, limitandosi ad individuare, con precetti di estremo dettaglio, il riparto tra gli operatori autorizzati delle quote spettanti all'Italia, secondo le tipologie di pesca consentite. Tanto premesso, occorre rilevare che nel caso in esame lo Stato si è limitato ad adottare un atto esecutivo di prescrizioni, provenienti da una convenzione internazionale e da atti normativi comunitari meglio specificati nel successivo considerato n. 7. Dette prescrizioni sono finalizzate alla tutela dell'ecosistema in un ambito internazionale, al quale lo Stato italiano partecipa per la parte relativa al suo territorio. In tale contesto, nessuna specifica disposizione attribuisce la titolarità di funzioni amministrative alla Regione autonoma Sardegna. Ciò appare del tutto coerente col rilievo nazionale dell'impugnato decreto e con la diretta responsabilità che lo Stato italiano assume nella corretta esecuzione delle prescrizioni di cui è destinatario in relazione ad uno spazio marino e ad operatori ittici considerati nel loro complesso e, in quanto tali, non suscettibili di una disciplina articolata e differenziata su base regionale.

Pertanto, non esistendo alcuna norma attributiva di funzione amministrativa alla Regione autonoma Sardegna nel settore in esame e considerata la ristretta tempistica consentita dal piano determinato in ambito internazionale e comunitario, assolutamente incompatibile con la formalizzazione di una procedura d'intesa, peraltro non prevista da alcuna specifica disposizione, l'adozione dell'impugnato decreto da parte dello Stato appare conforme all'assetto delle proprie attribuzioni.

Risultano quindi infondate le censure riguardanti la pretesa violazione dello statuto (approvato con legge costituzionale), nonché delle norme costituzionali riguardanti il principio di sussidiarietà nelle funzioni amministrative, e il collegato principio di leale collaborazione, nonché la pretesa violazione costituzionale per l'eccezionale natura regolamentare del decreto statale, il quale ha, invece, natura amministrativa, contenendo prescrizioni di dettaglio.

Per quanto riguarda, poi, le censure fondate sulla pretesa violazione di regole internazionali e comunitarie afferenti alla pesca del tonno rosso, la Corte ricorda la Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnididi dell'Atlantico adottata a Rio de Janeiro nella Conferenza tenutasi tra il 2 e il 14 maggio 1966. L'Italia vi ha preso parte, procedendo alla sua ratifica con la legge n. 169 del 1997.

In particolare, a seguito di tale convenzione, è stato approvato il piano pluriennale di ricostituzione del tonno rosso, recepito dall'Unione europea mediante il regolamento (CE) n. 302/2009, con il quale sono stati stabiliti i principi generali per la sua applicazione da parte della Comunità (ora Unione) europea. In particolare, ai sensi dell'art. 4, ciascuno Stato membro adotta le misure necessarie per assicurare che lo sforzo di pesca delle sue navi da cattura e delle sue tonnare sia commisurato alle quote di pesca di tonno rosso assegnate. A tal fine lo Stato interessato redige un piano di pesca annuale per le navi da cattura e le tonnare praticanti la pesca del tonno rosso, che viene trasmesso entro il 31 gennaio di ogni anno alla Commissione europea.

La ripartizione del TAC (Totale Ammissibile di Catture) attribuito all'Italia con il regolamento (UE) n. 44/2012 tra i diversi sistemi, è stata operata con il decreto ministeriale del 3 aprile 2012,

impugnato con l'odierno ricorso. Come risulta evidente, le modalità attuative a livello nazionale sono di natura meramente amministrativa e la discrezionalità dei relativi provvedimenti incontra limiti soltanto nelle specifiche prescrizioni contenute nella disciplina sovranazionale. Nessuna delle censure della Regione ricorrente è posta con riferimento alle richiamate prescrizioni ed alla ridondanza sulle attribuzioni della Regione stessa.

Per questo motivo risultano prive di fondamento le doglianze formulate in riferimento allo statuto e alla Costituzione, articoli 3, 117 e 118.

La Corte respinge inoltre le censure basate sulla pretesa violazione del principio di sostenibilità socioeconomica della pesca al tonno rosso ed al principio di parità di trattamento dei settori della pesca; quelle, infine, enunciate in riferimento agli artt. 3 e 6 della legge cost. n. 3 del 1948, al d.P.R. n. 1627 del 1965, al d.lgs. n. 70 del 2004 ed al principio di leale collaborazione, in relazione al regolamento (CE) n. 302/2009, alla Convenzione internazionale per la conservazione dei tonnidi dell'Atlantico ed alla raccomandazione n. 10-04 della Commissione internazionale per la conservazione dei tonnidi per omessa considerazione del preteso principio di favor della regolamentazione internazionale e comunitaria nei riguardi dei sistemi di pesca utilizzati dagli operatori autorizzati nell'ambito della Regione autonoma Sardegna.

Sotto l'ultimo profilo, occorre precisare che l'art. 1 della "posizione" del Parlamento europeo P7_TC1-COD(2011)0144, definita in prima lettura il 23 maggio 2012 in vista dell'adozione del nuovo regolamento dell'Unione europea che dovrebbe modificare il regolamento (CE) n. 302/2009, non ha ancora assunto valore precettivo attraverso la fisiologica conclusione dell'iter legislativo europeo e quindi non poteva essere preso a riferimento ai fini della spettanza del potere esercitato dallo Stato. L'eventuale consolidamento della norma, nei termini espressi dal documento del 23 maggio 2012, sarà vincolante per lo Stato italiano nella determinazione dei futuri contingenti di pesca, ancorché essa esprima non tanto un principio di favor verso il sistema delle tonnare o a palangari quanto un regime di disfavore verso quello a circuizione. In conclusione, la materia esula dall'ambito di competenza legislativa ed amministrativa della Regione autonoma Sardegna. La riconduzione della stessa alla potestà legislativa esclusiva dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. ed a quella amministrativa spettante allo stesso ai sensi dell'art. 118 Cost. comporta la non fondatezza del conflitto in oggetto. Per questi motivi la Corte dichiara la competenza dello Stato a determinare con decreto del Ministro delle politiche agricole, alimentari e forestali del 3 aprile 2012 (Ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012), la ripartizione della quota complessiva di cattura del tonno rosso per la campagna di pesca 2012, impugnato dalla Regione autonoma Sardegna con ricorso per conflitto di attribuzione.