

Autorizzazione alla pesca del tonno rosso con reti da circuizione

Cons. Stato, Sez. III 23 marzo 2021, n. 2488 - Frattini, pres.; Nocelli, est. - San Raffael Pesca s.a.s. dei F.lli Gambardella ed a. (avv.ti Cenni e Tiberii) c. Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo (n.c.) ed a.

Agricoltura e foreste - Regolamento UE n. 2019/529 - Possibilità di incrementare il numero di soggetti autorizzati alla pesca del tonno rosso con reti da circuizione - Autorizzazione - Soggetti esclusi.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con il Regolamento UE n. 2019/529 del 28 marzo 2019 è stata riconosciuta all'Italia la possibilità di incrementare il numero di soggetti autorizzati alla pesca del tonno rosso, autorizzando 19 pescherecci con reti da circuizione.

1.1. Le odierne appellanti, tutte in possesso di licenza di pesca con il sistema "Circuizione", hanno presentato per il 2019 la domanda per l'inserimento nell'elenco per la pesca del tonno rosso, ma non sono state incluse nell'elenco ministeriale.

1.2. Con il decreto n. 6750 del 17 aprile 2019, il Direttore Generale – Dipartimento delle Politiche Competitive, della Qualità Agroalimentare, Ippiche e della Pesca, di fronte all'ampliamento del numero delle barche autorizzate con il sistema della circuizione (da 12 a 19), ha formato l'elenco con una previsione delle stesse sette MP dell'anno 2018 in aggiunta alle 12 barche storiche, con le attribuzioni di una quota di pesca del tonno rosso.

1.3. Detto provvedimento è stato impugnato dalle odierne appellanti avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, con il ricorso rubricato al R.G. n. 6153/2019.

1.4. Con il decreto ministeriale n. 0000210 del 16 maggio 2019, il Sottosegretario di Stato ha revocato il decreto n. 6750 e ha operato una diversa distribuzione della quota di 414,23 tonnellate riconosciute all'Italia per l'annualità del 2019 e, in particolare, per il sistema "circuizione" l'incremento disposto, originariamente pari ad 3205,03 tonnellate, è stato ridotto a 3141,6 tonnellate per attribuire, per la prima volta, un contingente a favore delle imbarcazioni di piccola pesca costiera e per aumentare la c.d. quota indivisa.

1.5. Ne è seguito il successivo decreto direttoriale n. 0009294 del 3 giugno 2019, con cui è stato approvato l'elenco delle unità autorizzate alla pesca con il sistema circuizione, confermando le 19 imbarcazioni già autorizzate con il precedente decreto n. 6750.

1.6. Anche con questo nuovo provvedimento la pubblica amministrazione ha dunque inteso negare alle appellanti la possibilità di esercitare la pesca del tonno, nonostante il possesso di regolare licenza di pesca e dei requisiti di legge.

1.7. Entrambi questi provvedimenti sono stati impugnati con motivi aggiunti.

1.8. Sempre con i medesimi motivi aggiunti sono stati impugnati anche gli atti depositati in giudizio dal Ministero e, in particolare, la relazione con cui ha sostenuto la legittimità del suo operato e gli atti di diniego all'inclusione nell'elenco formato nel 2018.

1.9. Nel primo grado del giudizio si sono costituiti il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo e le controinteressate Tonno Rosso di Gallo Ferdinando e F.lli s.n.c., Fedemar s.r.l. e AdriaFish s.r.l. per resistere al ricorso, di cui hanno chiesto la reiezione.

1.10. Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma (di qui in avanti, per brevità, il Tribunale), con la sentenza n. 22 del 2 gennaio 2020, ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti.

2. Avverso tale sentenza hanno proposto appello le odierne interessate, deducendo otto motivi di censura, e ne hanno chiesto la riforma.

2.1. Non si è costituito il Ministero appellato, mentre si sono costituite le controinteressate Tonno Rosso di Gallo Ferdinando e F.lli s.n.c., Fedemar s.r.l. e AdriaFish s.r.l. per resistere al ricorso.

2.2. Nella pubblica udienza del 4 marzo 2021 il Collegio, sulla scorta degli scritti difensivi depositati anche ai sensi e per gli effetti dell'art. 25 del d.l. n. 137 del 2020, conv. con mod. in l. n. 176 del 2020, ha trattenuto la causa in decisione.

3. L'appello è infondato in tutti i motivi.

4. Con il primo motivo (pp. 6-7 del ricorso), anzitutto, le odierne appellanti lamentano l'erroneità della sentenza nella parte in cui ha dichiarato inammissibili le censure formulate con il terzo motivo dell'originario ricorso, nel quale erano stati stigmatizzati i metodi di scelta applicati dal Ministero.

4.1. I decreti del 2019, ad avviso delle appellanti, non sarebbero meramente confermativi di quelli adottati nel 2018 perché, a loro dire, si sarebbe proceduto ad autorizzare la pesca attraverso un riesame della situazione che aveva condotto al precedente provvedimento.

4.2. L'esperimento di una ulteriore attività istruttoria, sia pure mediante il rinvio anche agli esiti istruttori dei precedenti decreti del 2018, ha comportato la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatti e diritto caratterizzanti la fattispecie considerata.



4.3. Inoltre, il primo giudice non si sarebbe avveduto che in giudizio sono stati depositati i provvedimenti di non ammissione alla campagna di pesca del 2018, mai notificati e sconosciuti alle società, con la conseguente asserita tempestività delle censure dirette contro provvedimenti che, sia pure con motivazione insufficiente, pongono a fondamento atti del 2018.

4.4. Il motivo è destituito di fondamento.

4.5. Non vi è stato alcun riesame nella situazione e il mero richiamo ai precedenti atti (cc.dd. presupposti) non costituisce certamente un'ipotesi di riesame con nuova istruttoria.

4.6. Si tratta, come ha ben rilevato la sentenza qui impugnata, di rinnovata impugnazione di atti già al tempo contestati, meramente reiterativi di provvedimenti impugnati con il ricorso dichiarato inammissibile dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio nella sentenza n. 12 del 2 gennaio 2020.

4.7. Parimenti infondata è la tesi delle odierne appellanti, secondo cui esse avrebbero conosciuto i decreti di non ammissione alla campagna di pesca 2018 solo nel 2019 in esito al loro deposito, nel presente giudizio, ma si tratta di un assunto non condivisibile perché, anche volendo accettare tale tesi, questi motivi sarebbero comunque inammissibili, essi sono connessi ai provvedimenti del 2018 e, quindi, sarebbero semmai dovuti essere proposti come motivi aggiunti al ricorso R.G. n. 8605/2018.

4.8. Una volta passata in giudicato, come si è detto, la sentenza che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la graduatoria del 2018 e, cioè, nell'elenco delle navi che possono essere autorizzate alla pesca del tonno rosse col sistema a circuizione nel triennio 2018-2020, infatti, questi motivi aggiunti divengono inammissibili in quanto non è possibile ammettere nel triennio soggetti non presenti in questo elenco.

4.9. D'altro canto, anche a volere ammettere la tesi della illegittimità dei dinieghi del 2018, sarebbe pacifico che la graduatoria non può essere annullata in quanto definitiva e inoppugnabile tra le parti dopo il passaggio in giudicato della sentenza n. 12 del 2 gennaio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, che aveva dichiarato inammissibile il ricorso avverso questa selezione e la graduatoria finale per la mancata notifica ad almeno un controinteressato.

4.10. Il motivo, dunque, deve essere respinto.

5. Con il secondo motivo (pp. 7-10 del ricorso), ancora, le odierne appellanti censurano la sentenza impugnata in quanto:
a) i provvedimenti di esclusione depositati e impugnati coi motivi aggiunti attengono alla campagna di pesca del 2018, non oggetto specifico del ricorso R.G. n. 6153/2019, deciso con la sentenza n. 22 del 2020 in questa sede impugnata;
b) gli stessi sono stati oggetto, comunque, di specifiche censure e, in particolare, dell'assenza di motivazione sufficiente;
c) le odierne appellanti non sono stati incluse nella graduatoria del 2019, pur avendo i requisiti di legge, in assenza di provvedimenti espressi riferiti alla campagna di pesca del 2019 e, dunque, senza alcuna ragione.

5.1. Le censure delle società appellanti, ancora una volta, non sono meritevoli di accoglimento.

5.2. Anche volendo qui prescindere da ogni preliminare profilo di inammissibilità in ordine a tali censure per le ragioni già esposte, infatti, si deve rimarcare che, poiché nel 2019 la pubblica amministrazione ha effettuato un mero scorrimento/utilizzo della graduatoria precedente, i ricorrenti non sarebbero potuti essere inseriti nell'elenco delle unità autorizzate, per la campagna di pesca del 2019, alla cattura bersaglio del tonno rosso con il sistema circuizione (PS), in quanto non presenti nella graduatoria/elenco di cui al precedente decreti direttoriale n. 10796 del 15 maggio 2018, con il quale sono stati resi noti gli esiti dell'*iter* istruttorio di cui al predetto decreto direttoriale n. 9801 del 4 maggio 2018, provvedimenti, come si è detto, ad oggi divenuti inoppugnabili per le appellanti in seguito al passaggio in giudicato della citata sentenza n. 12 del 2 gennaio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

5.3. Comunque, quando pure si intenda considerare i provvedimenti di non ammissione in questa sede impugnati come motivi autonomi, la sentenza impugnata va esente da censura laddove evidenzia che l'esclusione non è dovuta all'assenza del requisito delle quote di pesca del 2007-2008, ma all'assenza di altri requisiti la cui mancanza comportava la non ammissione.

5.4. Il Tribunale, infatti, ha premesso che l'art. 1 del decreto n. 9801 del 4 maggio 2018 ha previsto quale requisito b) il non risultare iscritte nel registro nazionale delle infrazioni gravi e quale requisito d) il disporre di un contingente individuale di cattura, pari ad almeno 76 tonnellate per il segmento di LFT maggiore di 40 metri – 49,78 tonnellate, per il segmento delle unità di LFT tra 24 metri e 40 metri, e di 33,69 tonnellate per quelle inferiori a 24 metri.

5.5. Esso, più nello specifico, ha poi evidenziato quanto segue sulla scorta dei provvedimenti depositati in primo grado dal Ministero (all. 12).

5.6. La MP "Antonio Padre" è carente del requisito *sub* lett. d) e, risultando di lunghezza fuori tutto (LFT) di 16,85, avrebbe dovuto allegare il possesso di un contingente di 33,69 tonnellate di pesca, che invece non comprova.

5.7. Inoltre, dalla stessa epigrafe del ricorso e dei motivi aggiunti, ove riporta i relativi dati di pesca, non risulta in possesso del "permesso speciale di pesca" che è solo indicato "per trasporto di tonno rosso" e, dunque, deve ritenersi confermata l'assenza del contingente di pesca, atteso che – nei limiti di quanto è stato dedotto e comprovato nell'odierno giudizio – il trasporto di pescato è attività diversa dalla cattura.

5.8. La MP "Assunta P", risultava esclusa sia per il requisito della lett. d) che per il requisito della lett. b), che non contesta.

5.9. Analogamente per la MP “*Giuseppe di Mercurio*”; “*Maria Margherita*”; “*Maria Luisa*”; le MP “*Concetto Padre*” e “*Silvia Madre*” risultano escluse, oltre che per il requisito della lett. d), anche per quelli di cui alla lett. b) ed e), quest’ultimo relativo al fatto di avere «*rinunciato, ceduto o trasferito, in via definitiva, quote di cattura del tonno rosso o beneficiato di finanziamenti pubblici derivanti da bandi di arresto definitivo, nell’ambito dei programmi di riduzione della pertinente flotta tonniere*».

5.10. Di conseguenza, ha concluso il primo giudice, non può trovare accoglimento il gravame avverso le esclusioni delle odierne appellanti dalla selezione per l’ammissione di nuove imbarcazioni per il 2019.

5.11. Venendo al difetto dei singoli requisiti riscontrati nelle odierne appellanti, si deve considerare quanto segue.

5.12. Quanto al requisito di cui alla lett. e), anzitutto, esso non è stato fissato nel decreto direttoriale n. 9204/2019, bensì nel decreto direttoriale n. 9801/2018 e questo requisito, dunque, non è contestabile per la scadenza dei termini e per l’esistenza della più volte ricordata precedente impugnazione di cui alla sentenza n. 12 del 2 gennaio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

5.13. L’assenza di questo requisito è stata riscontrata per San Raffael e F.lli Di Luccia, tra le odierne appellanti, le quali non negano invero di avere ceduto o trasferito le loro quote di cattura in via definitiva, ma sostengono genericamente che la cessione non sarebbe stata definitiva e che rilevava solo se effettuata negli anni 2007-2009 in base all’interpretazione, da esse propugnata, dell’art. 9 del Reg. UE n. 1627/2016 e che comunque l’unico requisito richiesto a partire dal 2018 sarebbe la partecipazione alla campagna del 2007 o del 2008.

5.14. Nella scheda sinottica depositata in primo grado dal Ministero, non contestata delle odierne appellanti, risulta che le due società avevano ceduto la loro quota in modo volontario e definitivo certamente a decorrere dalla campagna di pesca del 2011.

5.15. La mancanza del requisito in parola, peraltro, è stata accertata con efficacia di giudicato *inter partes* dalle sentenze n. 11005 del 2 settembre 2015, n. 7646 del 9 luglio 2018 e n. 11 del 2 gennaio 2020 del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma, sicché si tratta di circostanza ostativa incontrovertibilmente acclarata.

5.16. Inoltre, l’art. 9 del Reg. UE n. 1627/2016, contrariamente a quanto sostengono le appellanti, non stabilisce il requisito di aver «*pescato, detenuto a bordo, trasbordato, trasportato o sbarcato tonno rosso fra il 1° gennaio 2007 ed il 1° luglio 2016*», imponendo semplicemente un limite al numero massimo e alla stazza lorda delle navi da pesca battenti la bandiera di uno Stato membro che possono essere autorizzate alla pesca attiva del tonno rosso e non identificando, invece, i soggetti che possono essere autorizzati.

5.17. Quanto, poi, alla mancanza del requisito di cui alla lett. b) del d.d. n. 9801/2018 – e, cioè, di «*non risultare iscritte nel registro nazionale delle infrazioni gravi di cui alle pertinenti disposizioni normative, nell’arco del triennio antecedente la data di adozione del presente provvedimento* – in capo a San Raffael e Leucosiafish (già Mediterranea), le appellanti non contestano nel merito questo accertamento (l’iscrizione in tale registro), ma sostengono che non si sono rappresentati gli specifici fatti/infrazioni per cui vi sarebbe detta iscrizione.

5.18. Ma non è questa, ovviamente, la sede per impugnare dette infrazioni o la legittimità della relativa iscrizione nel registro, sicché la censura delle appellanti sul punto appare manifestamente infondata.

5.19. Infine, tutte le imprese appellanti contestano l’illegittimità del requisito di cui alla lett. d) del d.d. n. 9801/2018, relativo al già veduto contingente individuale di cattura, ma non possono contestare nel presente giudizio la legittimità o meno di detto requisito in quanto il motivo sarebbe manifestamente tardivo o inammissibile e sarebbe dovuto essere proposto nel primo ricorso contro i decreti direttoriali del 2018.

5.20. Ne segue che, per tutte le ragioni, il terzo motivo di appello, infondato in tutte le sue articolate censure, deve essere respinto.

6. Con il quarto motivo (pp. 12-13 del ricorso), il quinto motivo (pp. 13-15 del ricorso) e il sesto motivo (p. 16 del ricorso) e il settimo motivo (pp. 17-19 del ricorso), che possono essere unitariamente esaminati per la sostanziale omogeneità o similarità del loro contenuto argomentativo, le odierne appellanti censurano, ancora una volta, la sentenza impugnata per avere erroneamente interpretato l’art. 9, par 3, del Reg. UE n. 1627 del 2016, già citato, nella misura in cui esso prevedrebbe, a loro dire, un presupposto imprescindibile per l’assegnazione delle quote; per avere travisato le stesse censure delle ricorrenti in prime cure nonché erroneamente interpretato il quadro normativo europeo ed italiano, pur dopo avere effettuato una meticolosa ricostruzione storica dell’intera materia controversa; per avere ingiustamente negato alle appellanti, che erano nell’elenco del 2000 e che negli anni successivi, e fino al 2009, hanno ottenuto i permessi speciali di pesca e che, improvvisamente, sarebbero stati escluse sulla base di criteri – a loro dire – distortivi; per avere fatto, infine, cattivo governo delle regole europee e nazionali e dei principi di imparzialità, trasparenza e pari opportunità, che non erano stati invocati per consentire una liberalizzazione del mercato contro la *ratio* di tutela della specie ittica, bensì per evidenziare che, all’interno della cerchia limitata di soggetti legittimi aspiranti, gli stessi potevano fungere da criteri generali per una scelta imparziale, in quanto il Ministero ha confermato per dieci anni sempre le stesse dodici imbarcazioni e, da ultimo, ammesso nuove sette barche prescindendo dalle domande avanzate regolarmente da altre imprese, in assenza di procedure selettive regolari.

6.1. Anche queste censure, tuttavia, sono infondate e devono essere integralmente respinte perché, oltre alle ragioni sopra ampiamente esposte, dopo l’avvio del contingentamento e dopo la cessione volontaria e definitiva delle loro quote, le

appellanti hanno già visto disattendere eguali censure dal Tribunale in numerosi pronunciamenti ormai passati in giudicato.

6.2. Quanto alle restanti censure, peraltro, si deve qui osservare che sui criteri seguiti dal Ministero appellato – il principio di stabilità relativa, le quote storiche e la sostenibilità economica – si sono sempre pronunciati favorevolmente la Commissione europea e l'ICCAT nonché questo stesso Consiglio di Stato, sicché non si ravvisa alcuna violazione delle norme europee e nazionali nell'operato del Ministero.

6.3. Va qui infatti solo ricordato che il complessivo riassetto del sistema di pesca del tonno e la conseguente ripartizione delle quote è stata ritenuta legittima dal medesimo Tribunale con la richiamata sentenza n. 5123 del 2014, passata in giudicato, relativamente alla ripartizione TAC per l'anno 2013, nonché dai pareri n. 1199/13, n. 4636/13, n. 4637/13, n. 78/2011 di questo Consiglio di Stato e dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 9 del 2013, che hanno ritenuto corretto l'iter di riduzione e individuazione della flotta tonniere posto in essere dall'Amministrazione sul disposto sovranazionale.

6.4. La regolamentazione annuale che l'Italia adotta, sin dal D.M. del 27 luglio 2000, risulta improntata ad una applicazione "interna" del principio dei criteri predeterminati, posto che l'accesso alla platea delle imprese da abilitare alla pesca del tonno rosso avveniva soltanto su domanda, mediante inserimento nell'elenco costituito dall'apposito Registro (sulla base del possesso di quei requisiti soggettivi di natura idoneativa, che sono meglio ivi precisati); tra le imprese ammesse al sistema, il D.M. del 27 luglio 2000 disciplinava quindi una ripartizione delle quote di pesca via via da stabilirsi, secondo criteri predeterminati (come si è visto dapprima), anche se di natura non comparativa (tramite ripartizione "lineare" in quote uguali a seconda del pescaggio dell'imbarcazione e della tipologia di licenza e degli altri criteri previsti sopra richiamati).

6.5. Pertanto, una volta che è stato necessario restringere la platea dei soggetti abilitati alla pesca del tonno rosso, la pubblica amministrazione ha esercitato la propria discrezionalità orientandosi a dare preferenza alle imbarcazioni con maggiore quota di pescato, in coerenza con quella naturale tendenza, comune ad ogni tipologia di mercato, secondo la quale, in caso di riduzione della domanda, o delle quote di prodotto, si favorisce la concentrazione della produzione tra le imprese più strutturate, per intuibili e note ragioni di ottimizzazione degli investimenti.

6.6. Del resto, non è casuale che la difesa delle odierne appellanti – nell'invocare criteri di selezione degli "ammessi" a natura trasparente e concorrenziale – non alleggi una diversa modalità di scelta, limitandosi ad invocare in linea di principio il rispetto dei criteri del D.M. del 27 luglio 2000, che non operano una comparazione tra le barche aspiranti ad accedere alla pesca del tonno rosso.

6.7. Per il resto, la necessità di una comparazione rimane sul piano astratto, senza che venga concretizzata in una prospettazione di quei diversi criteri di scelta che la pubblica amministrazione avrebbe dovuto applicare.

7. Discende da quanto detto anche la reiezione dell'ottavo e nono motivo di ricorso (p. 19 del ricorso), non sussistendo alcun dubbio sulla corretta interpretazione dei regolamenti eurounitari fornita dal Ministero.

8. Anche la conseguenziale domanda risarcitoria articolata dalle appellanti (pp. 19-20 del ricorso), in virtù di quanto detto, deve essere respinta.

9. In conclusione, per tutte le ragioni esposte, l'appello deve essere respinto, con la conseguente conferma, anche per tali ragioni, della sentenza impugnata.

10. Le spese del presente grado del giudizio, attesa la novità delle questioni esaminate, possono essere interamente compensate tra le parti.

10.1. Rimane definitivamente a carico delle appellanti il contributo unificato richiesto per la proposizione del gravame.

(Omissis)