

Ripartizione del limite massimo catturabile di gamberi di profondità

T.A.R. Lazio - Roma, Sez. V 19 ottobre 2023, n. 15492 - Spagnoletti, pres.; Zafarana, est. - Gi.Pe.Ar. Pesca S.r.l. ed a. (avv.ti Z. e P. Scotti) c. Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (Avv. gen. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Campagna di pesca del gambero di profondità - Ripartizione del limite massimo catturabile di gamberi di profondità Gambero rosso mediterraneo (*Aristaeomorpha foliacea* ARS) e Gambero viola mediterraneo (*Aristeus antennatus* ARA) tra le unità di pesca autorizzate sulla base del criterio storico di quantitativo catturato negli anni precedenti.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1.1. Con il ricorso in epigrafe le società ricorrenti hanno premesso di essere proprietarie ed armatrici rispettivamente:

- la società GI.PE.AR. Pesca di Nicolò Arena e C. S.a.s. del M/p "Regina" n. UE ITA000026676;
- la società Giacalone Pesca S.r.l. delle unità di pesca denominate "Maria Grazia" n. UE ITA000008123 e "Valentino Giacalone" n. UE ITA000008143;
- la società Ital Pesca S.n.c. di Costantino Giacalone & C. dell'unità di pesca "Maria Cristina" n. UE ITA000007915;
- la società Maren S.r.l. dell'unità di pesca "Sicula Pesca" n. UE ITA000007909;

tutte abilitate alla pesca "Mediterranea" con sistema "a strascico", munite di attrezzature frigorifere e/o di congelamento del pescato, nonché di specifico sistema a strascico idoneo al raggiungimento di profondità superiori ai 300 mt. sulla base del quale effettuano da sempre, nell'ambito della giurisdizione GSA 9,10,11 - Geographical Sub Areas -, la pesca al gambero "di profondità".

Le ricorrenti espongono che con Decreto Direttoriale prot.n. 900456829 del 6 agosto 2020 intitolato "*Disposizioni in materia di pesca bersaglio degli stock demersali, con attrezzi da traino, nel Mediterraneo occidentale (GSA 9, 10 e 11)*" veniva istituito, in applicazione alla normativa sovranazionale, all'art. 2, l'elenco provvisorio delle imbarcazioni, autorizzate alla cattura bersaglio degli stock demersali, mediante l'impiego di attrezzi da traino, nell'ambito gestionale delle GSA 9, 10 e 11; l'elenco provvisorio includeva :

- a. tutte le imbarcazioni che, abilitate alla pesca costiera locale, con l'utilizzo di attrezzi da traino, risultassero iscritte nei Compartimenti marittimi aventi giurisdizione territoriale nelle GSA 9, 10 e 11;
- b. tutte le imbarcazioni che, abilitate alla pesca costiera ravvicinata o di categoria superiore con l'utilizzo di attrezzi da traino, avessero effettuato, nel corso dell'anno 2019, in base ai dati ufficiali di cattura, almeno un'operazione di pesca di gambero di profondità attestato dal *log book* in almeno una delle GSA 9, 10, 11.

Con successivo Decreto prot. n.651 del 13 gennaio 2021, emanato dal Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, veniva stilato l'elenco definitivo delle imbarcazioni autorizzate a tale sistema di pesca sulla base dell'elenco provvisorio, in cui venivano inserite le unità da pesca delle ricorrenti avendo queste ultime da sempre pescato il gambero di profondità nelle GSA 9,10,11.

Tuttavia, con Decreto Direttoriale n. 166920 del 12 aprile 2022 pubblicato in data 22 maggio 2022, veniva stabilita da parte del Ministero resistente la ripartizione del limite massimo catturabile di gamberi di profondità Gambero rosso mediterraneo (ARS) e Gambero viola mediterraneo (ARA) tra i pescherecci operante nelle GSA 8, 9, 10 indicati nell'allegato 1.

Dalla bozza dell'impugnato decreto si evince che per le attribuzioni delle singole quote erano stati presi in considerazione due parametri:

- 1) le caratteristiche tecniche dei pescherecci in riferimento alla lunghezza fuori tutta (LFT);
- 2) le catture effettuate negli anni 2020 e 2021 relativamente ai soli gamberi di profondità ARA e ARS.

In particolare, - alla Maren S.r.l. n. UE ITA000007909 - che nell'anno 2019 aveva dichiarato una quantità di pescato di Gambero Rosso (ARS) pari a Kg. 6.603 e di Gambero Viola pari a Kg. 1.720 e nell'anno 2020 una quantità di G.R. pari a Kg. 4.014 e GV pari a Kg. 1.191, veniva attribuita la quota individuale di ARA 724,89 e quota ARS 643,99; - alla Ital pesca S.n.c n. UE ITA000007915 - che nel 2019 aveva pescato una quantità di Gambero Rosso pari a kg. 8357 e di Gambero Viola pari a Kg. 1456 mentre nel 2020 le quantità erano rispettivamente di kg. 4156 (GR) e di kg. 1096 (GV) - veniva attribuita la quota ARA di kg. 245,72; quota ARS di kg. 757,30; - alla Giacalone Pesca S.r.l. n. UE ITA000008123 veniva attribuita per l'unità di pesca Maria Grazia la quota ARA di kg. 859,21; quota ARS di kg. 1779,80 e per la Valentino Giacalone n. UE ITA000008143 - che nel 2019 aveva dichiarato una quantità di pescato GR pari a kg. 14.045 e di GV pari a Kg. 2.130; mentre nel 2020 le quantità si attestavano rispettivamente nella misura di Kg. 8.399 (GR) e di kg. 1769 (GV) - veniva assegnata la quota individuale ARA di kg. 210,62; quota ARS di kg. 516,34,80; alla GI.PE.AR Pesca di Nicolò Arena e C. S.a.s. veniva attribuita per il M/p "Regina" una quota ARS di KG. 455,14 ed ARA di Kg. 7,86.



1.2. Il gravame è affidato ai seguenti motivi di ricorso:

I) Eccesso di potere per irragionevolezza ed illogicità manifesta, del provvedimento impugnato disparità di trattamento, arbitrario potere discrezionale, difetto di istruttoria ed omessa considerazione di circostanze essenziali.

II) Violazione dell'art.11 Disposizioni sulla legge in generale e del sotteso principio di irretroattività degli atti amministrativi – Violazione del principio di affidamento nella certezza delle situazioni Giuridiche – Eccesso di potere per manifesta iniquità. Eccesso di potere per violazione del principio di legalità.

1.3. Si è costituito in giudizio il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali il quale ha depositato documenti e una memoria con la quale ha chiesto rigettarsi il ricorso.

1.4. Con ordinanza n.11751 del 09 settembre 2022 questa Sezione ha disposto acquisirsi dall'Amministrazione resistente, documentati chiarimenti "in ordine a tutte le censure dedotte in ricorso, con particolare riferimento alla censura con la quale parte ricorrente assume, con argomentazioni che allo stato non sembrano implausibili, che il criterio storico adottato ai fini della ripartizione della quota individuale tra le imbarcazioni autorizzate prende in considerazione le catture effettuate negli anni 2020 e 2021 relativamente ai soli gamberi di profondità ARA e ARS e, dunque, si fonderebbe su dati che risulterebbero falsati dalla circostanza che in dette annualità i quantitativi delle catture si sono ridotti adeguandosi alla drastica riduzione della domanda da parte di alberghi e ristoranti in relazione alla emergenza epidemiologica da Covid allora in atto".

1.5. In data 4 ottobre 2022 il Ministero resistente ha ottemperato all'ordinanza istruttoria depositando una relazione e documenti.

1.6. In vista dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato memorie difensive e all'udienza di trattazione del 16 dicembre 2022 il Presidente del Collegio, preso atto dei rilievi formulati dalla difesa erariale in ordine al mancato rispetto dei termini a difesa, ha disposto un rinvio della causa all'udienza del 22 febbraio 2023.

1.7. Successivamente, con ordinanza collegiale n. 4426 del 13 marzo 2023 questa Sezione ha rinviato la trattazione del ricorso alla pubblica udienza del 21 giugno 2023 per la trattazione congiunta con i ricorsi R.G. 10264/2022 ed R.G. 16438/2022 (proposti da altri ricorrenti ma aventi il medesimo oggetto), autorizzando al contempo la notifica per pubblici proclami.

1.8. Nell'imminenza dell'udienza pubblica entrambe le parti hanno depositato memorie conclusionali.

1.9. Alla pubblica udienza del 21 giugno 2023 la causa è stata trattenuta in decisione.

2. Preliminarmente il Collegio ritiene superfluo deliberare le plurime eccezioni processuali sollevate dalla difesa erariale stante l'infondatezza del ricorso nel merito.

3. Con il primo motivo di ricorso le ricorrenti sostengono, in sintesi, che il decreto impugnato sarebbe stato adottato senza previa acquisizione del parere della Commissione Consultiva Centrale per la pesca e l'acquacoltura e, comunque, del Ministero della Transizione Ecologica, pur trattandosi di provvedimento che riverbera i propri effetti sull'abitato marino. Inoltre lamentano che nel decreto sarebbe stato fatto riferimento a un criterio storico completamente inattendibile in quanto fondato sul quantitativo di pescato negli anni 2020 e 2021 da ciascuna delle imbarcazioni abilitate alla pesca del Gambero rosso mediterraneo e del Gambero viola mediterraneo, trattandosi di anni pandemici in cui le catture erano state calibrate solo ed esclusivamente in relazione alle richieste di consumo domestico peraltro preferibilmente orientato verso i prodotti ittici trasformati.

Assumono, inoltre, le ricorrenti la contraddittorietà del provvedimento impugnato con le posizioni in precedenza assunte dal predetto Dicastero atteso che la situazione di crisi che aveva colpito il settore ittico in tali anni aveva indotto lo stesso Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali ad intervenire fra l'altro consentendo il libero trasferimento delle quote di cattura del tonno rosso.

Sotto diverso profilo facendo riferimento alle risultanze di documentazione varia allegata al ricorso (fatture e logbook relativi agli anni di pesca 2019/2020) le ricorrenti censurano l'operato ministeriale adducendo che non sarebbe stata svolta alcuna seria istruttoria riguardo ai quantitativi di gambero rosso e viola del Mediterraneo abilitati alla pesca di tale specie ittica e che proprio in ragione delle evidenti lacune dell'istruttoria risulterebbe impossibile comprendere come si sia arrivati all'attribuzione delle quote indicate nel provvedimento impugnato che avrebbe dovuto, comunque, consentire alle imprese di settore di mantenere adeguati livelli di sostenibilità economica e di redditività.

4. Il primo motivo di ricorso è infondato.

4.1. Va opportunamente premesso che le ripercussioni derivanti all'ecosistema marino dal ridursi della presenza del gambero rosso e viola del Mediterraneo nelle acque italiane erano già state oggetto di valutazione in sede sovranazionale nel contesto in cui era stata definita la quota complessiva di pescato di tale specie ittica di spettanza dello Stato italiano, per l'appunto considerando entro quali limiti poteva essere consentita l'attività di pesca della stessa.

Le ricorrenti in effetti non contestano il limite quantitativo di cattura imposto a livello sovranazionale allo Stato Italiano, ma considerato che nell'ambito della quota assegnata all'Italia lo Stato ha potere discrezionale nell'assegnare le quote interne, lamentano che il decreto paleserebbe un insufficiente supporto istruttorio dei fatti posti a fondamento della decisione e che difetterebbe una adeguata giustificazione motivazionale che appaia logica, coerente e ragionevole.

4.2. Orbene, come già riferito, per l'attribuzione delle singole quote il decreto impugnato ha preso in considerazione due parametri:

- il primo relativo alle caratteristiche tecniche dei pescherecci in riferimento alla lunghezza fuori tutta (LFT);
- il secondo relativo alle catture effettuate negli anni 2020 e 2021 relativamente ai soli gamberi di profondità ARA e ARS. Ciò premesso va rilevato che il c.d. criterio fondato sulla serie storica – sul quale si appuntano principalmente le censure di parte ricorrente - non è il solo sulla base del quale sono state attribuite le quote di pescato, posto che l'art. 5 punto 4 del D.M. 15 febbraio 2022 n. 70970 imponeva in primo luogo di considerare le caratteristiche tecniche delle imbarcazioni; e detto criterio non è stato oggetto di specifica contestazione.

4.3. Per quanto concerne il dato storico, invece, ciò che sostanzialmente le ricorrenti lamentano è il riferimento del decreto ai dati del pescato dell'anno 2020 piuttosto che ai dati dell'anno 2019; ma è evidente, per quanto appena evidenziato, che i dati concernenti il pescato degli anni precedenti ha inciso in misura limitata ai fini della determinazione della quota spettante a ciascuna imbarcazione.

L'infondatezza delle censure proposte emerge comunque dalla semplice considerazione che la riduzione del pescato nel corso dell'annualità 2020 non ha riguardato soltanto le imbarcazioni delle ricorrenti ma, essendo conseguenza della riduzione del consumo di gamberi dovuto principalmente alla inattività dei ristoranti e degli alberghi a causa della pandemia, ha riguardato in egual misura tutti i natanti autorizzati per la pesca dei gamberi rossi e viola del mediterraneo; la crisi, in altre parole, ha colpito l'intero settore e non le sole imbarcazioni delle ricorrenti.

Ed infatti le ricorrenti non hanno fornito alcun elemento di prova per dimostrare che, in tesi, l'utilizzazione dei dati del 2019 (dai quali emergerebbe che le imbarcazioni delle ricorrenti avevano pescato quantitativi di gamberi rossi e viola del mediterraneo di gran lunga superiori a quelli da esse pescati nel 2020 e nel 2021) avrebbe loro consentito di conseguire quote di cattura superiori a quelle loro attribuite con il decreto impugnato. La postulata spettanza di maggiori quote di cattura, infatti, non può fondarsi soltanto sul "migliore" dato storico di pescato conseguito delle proprie imbarcazioni in dette annualità – come sostenuto dalle ricorrenti - perché deve tenere necessariamente (e corrispondentemente) conto anche del "migliore" dato storico del pescato di tutte le imbarcazioni autorizzate alla pesca del gambero rosso e viola, rispetto alle quali le ricorrenti non forniscono alcun dato documentale; sicché il criterio adottato, si rivela alla fine "neutro" per tutti i natanti posto che adotta un criterio di ripartizione proporzionale rispetto a una quota fissa contingentata.

Anzi, partendo da tale considerazione non può perfino escludersi che relativamente all'annualità 2019, rispetto al quale il dato storico è da considerarsi sicuramente "migliore" per tutte o gran parte delle imbarcazioni autorizzate alla pesca del gambero, potrebbero ben esservi imbarcazioni - fra quelle inserite negli allegati al decreto impugnato - con dati storici relativi al pescato anche quantitativamente "maggiori" rispetto a quelli delle imbarcazioni delle ricorrenti.

Ma in disparte ciò, vi è che in mancanza di qualsiasi dato riferito alle altre imbarcazioni, l'assunto delle ricorrenti si dimostra apodittico e privo di fondamento.

4.4. In definitiva, deve rilevarsi che l'attribuzione (a monte) della quota complessiva di spettanza dello Stato italiano è stata effettuata sulla base di dati che per tutti gli operatori erano dati al ribasso rispetto a quelli del 2019 e, per altro verso, il dato concernente la serie storica non poteva che costituire un dato di riferimento "tendenziale" per la semplice ragione che l'attribuzione delle quote individuali doveva partire dalla quota complessiva di spettanza dello Stato italiano, che aveva consistenza tale per cui nessuna delle imbarcazioni abilitate alla pesca del gambero rosso e viola poteva oggettivamente aspirare a vedersi attribuire una quota di pescato analoga a quella degli anni precedenti.

4.5. Le ricorrenti lamentano, poi, l'erroneità dei dati raccolti riguardanti ciascuna imbarcazione e sostengono che il Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali era nelle condizioni di potere acquisire dati più che precisi. La censura, tuttavia, non considera che ai fini della distribuzione della quota complessiva di spettanza dello Stato italiano il Ministero doveva tener conto del dato riguardante tutte le imbarcazioni che avevano diritto a vedersi attribuire parte della stessa e, come si evince dalla documentazione versata in atti, non in tutti i casi si sono potuti acquisire dati certi.

Sul punto, in ottemperanza all'ordinanza collegiale istruttoria n.11751/2022, il Ministero ha riferito che:

- "... per il 2019 non è possibile fare alcuna analisi automatica, in quanto le dichiarazioni di sbarco non permettono di attribuire le quantità catturate e sbarcate ad una delle GSA del Mediterraneo occidentale o a qualsiasi altra GSA. Infatti, la GSA di provenienza del pescato non è presente in nessuna delle dichiarazioni di sbarco. Inoltre, molto spesso anche l'indicazione più generale della Zona FAO (più ampia della GSA, Geographical Sub Area) di provenienza del pescato non può essere utilizzata come discriminante per assegnare le catture alle GSA del Mediterraneo Occidentale".

- "Con particolare riguardo invece all'anno 2020 l'analisi dei dati migliora lievemente in quanto i comandanti delle unità da pesca hanno iniziato ad inserire nelle dichiarazioni di sbarco informazioni più precise. Ciononostante, permangono ancora diversi problemi di automatizzazione del processo".

- "... in ogni caso le quantità riportate nel ricorso sono sicuramente sovrastimate anche oltre il 50% in alcuni casi. Tale circostanza è da attribuire al fatto che, in alcune dichiarazioni di sbarco relative ad attività da pesca che riguardano più GSA limitrofe, i comandanti hanno assegnato impropriamente le catture di prodotto ad una sola GSA nonostante siano effettivamente avvenute in diverse GSA, ovvero al fatto che spesso la GSA riportata nella dichiarazione di sbarco non corrisponda a nessuna delle GSA in cui le catture sono state effettuate."

- "... prima del mese di giugno 2020, molte imbarcazioni non si erano ancora conformate all'obbligo sancito dall'art. 15, co. 3, del Reg. (UE) 1224/2009 in tema di adozione del logbook elettronico (cosiddetto "e-logbook"), il quale prevedeva il progressivo adeguamento all'obbligo (a seconda della lunghezza fuori tutto – c.d. "L.F.T." – delle navi)



entro il termine ultimo del 01 gennaio 2012”.

Orbene risulta evidente che, se anche non era stato possibile acquisire dati attraverso i quali aversi puntuale contezza del quantitativo di pescato del 2020 riguardante le circa 800 unità autorizzate alla pesca a strascico nel Mediterraneo occidentale, si trattava di dati che comunque valevano a fornire un’indicazione più che attendibile cui fare riferimento ai fini della determinazione del quantitativo spettante a ciascuna imbarcazione.

4.6. Infondata e generica, infine, è anche la censura con la quale le ricorrenti lamentano che non sarebbe stato acquisito il parere della Commissione Centrale per la Pesca e l’acquacoltura e il Ministero della Transizione Ecologica posto che non viene indicata la norma di riferimento da cui desumersi l’obbligatorietà del suddetto parere.

5. Con il secondo motivo di ricorso le ricorrenti censurano la previsione del decreto in virtù della quale i quantitativi eventualmente già catturati dai pescherecci dovevano essere imputati con decorrenza 1 gennaio 2022 ai rispettivi contingenti individuali di cattura come indicati negli Allegati 1-4; deducono, in particolare, che i provvedimenti amministrativi quando sono destinati ad incidere sfavorevolmente sulla sfera giuridica del destinatario non possono avere portata retroattiva ostandovi il disposto dell’art.11 delle preleggi nonché dell’art. 2 della l. 241/1990 che, fissando termini certi di durata del procedimento, presupporrebbe logicamente l’irretroattività degli effetti dell’atto.

In altri termini la previsione in argomento sarebbe illegittima in quanto stabilisce retroattivamente che i pescherecci dovranno decurtare dalla quota di assegnazione, il quantitativo di pescato, legittimamente catturato in assenza di alcuna limitazione, anche se tale pescato sia stato catturato prima dell’intervento normativo del decreto di assegnazione della quota individuale.

5.1. Deve intanto rilevarsi sul punto che il decreto impugnato è stato adottato nel corso del 2022 (allorquando la campagna di pesca era già cominciata) per obiettive ragioni: occorre infatti tenere nel debito conto che il Ministero non poteva provvedere sin quando l’Unione Europea non ha indicato il limite massimo di cattura di spettanza dello Stato italiano - ciò che ha fatto nel febbraio 2022, come si evince dal decreto impugnato – e che soltanto da tale momento ha potuto essere avviata l’istruttoria preordinata alla determinazione delle quote individuali, sicché considerati i tempi fisiologicamente necessari ad espletare l’istruttoria, l’adozione del provvedimento in data 12 aprile 2022 non appare essere inficiata da colpevole ritardo.

Ciò premesso, avere disposto in margine a una campagna di pesca ancora in corso non appare per ciò stesso connotare il decreto quale atto ad efficacia retroattiva, rilevandosi anzi che ove il Ministero avesse ommesso di imputare nella relativa quota individuale di spettanza di ciascuna imbarcazione i quantitativi già pescati nel corso dell’anno 2022 (cioè nello stesso anno e nella stessa campagna di pesca che il decreto ha disciplinato), a ciascuna imbarcazione sarebbe stato di fatto consentito di pescare quantitativi di gamberi rossi e viola del mediterraneo maggiori di quelli corrispondenti alla quota individuale di propria spettanza (venendosi a sommare il quantitativo già pescato con l’entità della quota poi assegnata) con conseguente sfioramento della quota complessiva attribuita allo Stato italiano non consentita in alcun modo, poiché sarebbero state frustrate le ragioni in funzione delle quali a livello sovranazionale si è ritenuto di dover limitare detta attività di pesca.

6. Conclusivamente, per tutti i surriferiti motivi, il ricorso è infondato e va rigettato.

7. Sussistono giustificati motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio.

(Omissis)

