CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **589/1988** (ECLI:IT:COST:1988:589)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **23/02/1988**; Decisione del **12/05/1988**
Deposito del **31/05/1988**; Pubblicazione in G. U. **08/06/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11974**
Atti decisi:

N. 589

SENTENZA 12 MAGGIO 1988

Deposito in cancelleria: 31 maggio 1988.

Pubblicazione in «Gazzetta Ufficiale» lª serie speciale, n. 23 del 8 giugno 1988.

Pres. SAJA - Rel. CHELI

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Dott. Francesco SAJA, Presidente - Prof. Giovanni CONSO - Prof. Ettore GALLO - Dott. Aldo CORASANITI - Prof. Giuseppe BORZELLINO - Dott. Francesco GRECO - Prof. Renato DELL'ANDRO - Prof. Gabriele PESCATORE - Avv. Ugo SPAGNOLI - Prof. Francesco Paolo CASAVOLA - Prof. Antonio BALDASSARRE - Prof. Vincenzo CAIANIELLO - Avv. Mauro FERRI - Prof. Luigi MENGONI - Prof. Enzo CHELI, Giudici,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Liguria notificato il 4 maggio 1984, depositato in cancelleria il 9 maggio 1984 ed iscritto al n. 11 del registro ricorsi 1984, per conflitto di attribuzione sorto a seguito del decreto del Ministro del Commercio con l'Estero del 31 dicembre 1983 recante: «Attuazione del regolamento C.E.E. n. 3626/82 del 31 dicembre

1982 e del regolamento C.E.E. n. 3418/83 del 28 novembre 1983, concernenti l'applicazione nella Comunità europea della convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna selvatiche, loro parti e prodotti derivati, minacciate di estinzione».

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 23 febbraio 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

uditi l'avv. Ludovico Villani per la Regione Liguria e l'Avvocato dello Stato Giorgio Azzariti per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. — Con ricorso notificato il 4 maggio 1984 il Presidente della Giunta Regionale della Liguria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione al decreto del Ministro del Commercio con l'Estero 31 dicembre 1983, pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 64 del 5 marzo 1984, avente ad oggetto «Attuazione del regolamento C.E.E. n. 3626/82 del 3 dicembre 1982 e del regolamento C.E.E. n. 3418/83 del 28 novembre 1983, concernenti l'applicazione nella Comunità europea della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche, loro parti e prodotti derivati, minacciate di estinzione».

Il provvedimento ministeriale impugnato reca un complesso di prescrizioni intese all'attuazione dei precitati regolamenti comunitari emanati per l'applicazione della Convenzione di Washington del 3 marzo 1973 (ratificata con legge 19 dicembre 1975, n. 874), stabilendo, tra l'altro, che l'esportazione, l'importazione e la riesportazione delle specie protette siano subordinate al favorevole esito di procedure autorizzatorie affidate ad organi statali (Ministero del Commercio con l'Estero e Ministero dell'Agricoltura e Foreste).

Tale assetto amministrativo, secondo la ricorrente, riservando integralmente allo Stato la ponderazione e la tutela di interessi riconducibili alla protezione della natura, escluderebbe illegittimamente ogni intervento delle Regioni, alle quali invece gli artt. 117 e 118 Cost. nonché gli artt. 66 e 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 affidano la cura del settore, così come ribadito anche dall'art. 10, quarto comma, della legge 27 dicembre 1977, n. 984, con specifico riferimento alla valorizzazione dei prodotti del bosco e sottobosco ed alla tutela della flora.

E quand'anche si volessero considerare gli aspetti relativi al commercio internazionale ed al relativo potere statale di intervento, non potrebbe in alcun modo porsi in dubbio, secondo la Regione, l'esigenza di salvaguardare le attribuzioni ad essa spettanti sotto il profilo della tutela dei beni naturali. A tale riguardo, proprio la scelta del Ministero dell'Agricoltura per l'esercizio dei summenzionati poteri autorizzatori starebbe a confermare l'appartenenza degli stessi all'ambito materiale di cui all'art. 117 Cost., determinando, di conseguenza, l'illegittimità dell'impugnato decreto ministeriale, che non potrebbe, in alcun modo, configurarsi quale atto di indirizzo e coordinamento, unico strumento azionabile nelle materie costituzionalmente attribuite alla competenza regionale.

D'altro canto, prosegue la ricorrente, la potestà derogatoria riconosciuta agli organi statali mal si concilierebbe con l'assoluto divieto di commercializzazione sancito, per alcune specie, dalla legge regionale ligure 30 gennaio 1984, n. 9, che ha inteso assicurare una energica protezione, sul territorio regionale, al patrimonio floristico spontaneo. A tal proposito, ove non si volesse ipotizzare una grave contraddizione nel comportamento del Governo, che ha consentito l'entrata in vigore della legge regionale, occorrerebbe dedurre, sempre a giudizio della Regione, che il potere di deroga riconosciuto al Ministero attiene esclusivamente ai divieti posti dal decreto impugnato e non a quelli posti da leggi regionali. Se così non fosse,

l'invasione della sfera di autonomia regionale sarebbe ancora più grave, in quanto con un semplice atto amministrativo si pretenderebbe di modificare gli effetti di una norma di legge. In conclusione, la ricorrente lamenta la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. in relazione agli artt. 66 e 83 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, nonché in relazione all'art. 6 della l.r. 30 gennaio 1984, n. 9, e chiede che venga dichiarata la competenza regionale ad intervenire in difesa delle specie naturali minacciate d'estinzione e, quindi, a compiere gli atti preordinati all'applicazione della relativa normativa, attribuiti dal decreto impugnato al Ministero dell'Agricoltura e Foreste, con il conseguente annullamento dello stesso decreto.

2. — Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

Considerato che l'atto impugnato interviene a regolare un settore del commercio con l'estero in attuazione di normativa comunitaria ed in adempimento degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione di Washington, l'Avvocatura deduce, in via generale, la riserva di competenza allo Stato sulla base del carattere internazionale della materia, che investe il commercio internazionale di piante.

L'infondatezza del conflitto denunciato risulterebbe ancora più chiara, a giudizio dell'Avvocatura, ove si esamini in dettaglio il contenuto della surrichiamata Convenzione. Questa infatti prevede, tra l'altro, la designazione di autorità scientifiche ed amministrative competenti a gestire sistemi di controllo in stretta collaborazione internazionale nonché l'adozione obbligatoria di misure quali la confisca di esemplari e la comminatoria di sanzioni penali. Non sarebbe quindi configurabile, ad avviso dell'Avvocatura, alcuna competenza regionale, risultando immediatamente evidente la connessione di questa materia con le relazioni e le responsabilità internazionali dello Stato.

Alla Convenzione si è aggiunta poi la normativa adottata dalla Comunità, al dichiarato scopo di uniformare l'applicazione della Convenzione negli Stati membri: nei confronti di tale normativa il provvedimento impugnato assume, secondo l'Avvocatura, un carattere meramente attuativo che renderebbe impossibile ogni violazione di attribuzioni regionali.

Né interferirebbero con le competenze regionali — ed in particolare con l'art. 6 della l.r. n. 9 del 1984 — i poteri derogatori conferiti al Ministero dell'Agricoltura, che, in ogni caso, sarebbero tenuti al rispetto della normativa interna eventualmente più rigorosa. Tali deroghe, riferite all'art. 6 del Regolamento comunitario n. 3626/82, non potrebbero, d'altro canto, in alcun modo riguardare il divieto di commercializzazione regionale, poiché o sono relative ad esemplari importati, originari di altri Stati, o rinviano alla normazione interna, o non coinvolgono il patrimonio spontaneo locale, oppure, infine, si collegano a finalità scientifiche incompatibili con il concetto di commercializzazione.

La legge regionale ligure, conclude l'Avvocatura, non vede quindi minacciato il proprio ambito di operatività, che non potrebbe certo estendersi al di là della protezione della fauna locale sino a regolare il commercio in ambito interregionale o internazionale.

L' Avvocatura chiede pertanto che il ricorso venga respinto.

3. — In prossimità dell'udienza la regione Liguria ha depositato una memoria con la quale ha confermato e sviluppate le censure formulate nel ricorso. In tale memoria si rileva in particolare che l'adozione del decreto ministeriale impugnato è avvenuta senza che nel procedimento sia stata in alcun modo coinvolta la Regione, e questo in contrasto con quell'esigenza di «leale collaborazione reciproca» tra Stato e Regioni più volte richiamata nella giurisprudenza di questa Corte, esigenza che, nella specie, avrebbe imposto la ricerca di adeguati meccanismi di coordinamento tra le due sfere di competenza.

La ricorrente riafferma, infine, che i compiti affidati dal decreto impugnato al Ministero dell'Agricoltura non attengono al commercio internazionale bensì alla protezione della natura, rientrando quindi tra quelli trasferiti alle regioni dal d.P.R. n. 616 del 1977.

La Regione insiste pertanto per l'accoglimento del ricorso.

Considerato in diritto

1. — La Regione Liguria solleva conflitto di attribuzione nei confronti del decreto del Ministro del Commercio con l'estero 31 dicembre 1983, emanato ai fini dell'attuazione di due regolamenti C.E.E. (n. 3626/82 del 3 dicembre 1982 adottato dal Consiglio, e n. 3418/83 del 28 novembre 1983 adottato dalla Commissione), relativi all'applicazione nell'ambito della Comunità europea della Convenzione stipulata a Washington il 3 marzo 1973 sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minacciate di estinzione.

Con il decreto di cui è causa il Ministro per il Commercio con l'estero ha posto una serie di prescrizioni in tema di importazione, esportazione e riesportazione dai paesi extracomunitari e comunitari di particolari esemplari di animali e di piante descritti, in appositi elenchi, come specie minacciate di estinzione, con la conseguente previsione di una serie di poteri autorizzatori e di certificazione conferiti, a seconda dei casi, al Ministero per il commercio con l'estero ed al Ministero dell'agricoltura e delle foreste.

Ad avviso della ricorrente tale disciplina — per il fatto di non prevedere alcuna presenza della Regione nei vari procedimenti

1. — verrebbe a incorrere nella violazione degli arti 117 e 118 Cost., in relazione agli artt. 66 e 83 d.P.R. 2 luglio 1977 n. 616 nonché in relazione all'art. 6 della legge della Regione Liguria 30 gennaio 1984 n. 9, risultando invasiva della sfera di attribuzioni regionali in tema di «agricoltura e foreste» e di «protezione della natura».

2. — Il ricorso è infondato.

La Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di flora e di fauna selvatiche minaccia di estinzione — ratificata dallo Stato italiano con legge dicembre 1975 n. 874 — è stata ispirata dall'esigenza di proteggere determinate specie di flora e di fauna selvatiche contro l'eccessivo sfruttamento derivante dal commercio internazionale e si è concretata nella formulazione di una serie di principi e di indirizzi in tema di regolamentazione del commercio internazionale (esportazione, importazione e riesportazione) di animali e piante appartenenti a specie in via di estinzione. A tal fine, la Convenzione ha elencato, in tre appendici, specie diverse di animali e piante, stabilendo, per ciascuna di esse, una protezione differenziata, affidata alle autorità amministrative e scientifiche dei vari Stati contraenti.

Al fine di garantire un'applicazione omogenea di tale Convenzione nei paesi membri della C.E.E., il Consiglio delle Comunità europee ha adottato, il 3 dicembre 1982, il regolamento n. 3626/82, cui ha fatto seguito, il 28 novembre 1983, il regolamento della Commissione n. 3418/83, dove si prevedono modalità uniformi per il rilascio e l'uso dei documenti (licenze e certificati d'importazione, licenze di esportazione, certificati di riesportazione) richiesti per il commercio internazionale delle specie protette.

Il decreto del Ministro del Commercio con l'estero 31 dicembre 1983, di cui è causa, è stato, infine, adottato per l'attuazione di tali regolamenti C.E.E. nell'ambito dell'ordinamento italiano.

3. — L'esame dei contenuti degli atti ora ricordati nella loro successione cronologica rende del tutto evidente la diretta attinenza dei rapporti ivi disciplinati al settore del «commercio internazionale», settore che viene regolato sia dalla Convenzione internazionale che dai successivi strumenti applicativi, comunitari e interni, in un aspetto particolare, connesso all'esigenza di contenere il rischio di estinzione di determinate specie di flora e di fauna conseguente al loro eccessivo sfruttamento commerciale.

Tale settore esula dalla sfera di competenza regionale ai sensi dell'art. 71 lett. b) d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, dove tra le attribuzioni riservate allo Stato nella materia «agricoltura e foreste» risulta, tra l'altro, indicata «l'organizzazione del commercio internazionale». Non può dunque, valere, rispetto alla fattispecie in esame, il richiamo alle competenze regionali in tema di «protezione della natura» (artt. 66 e 83 d.P.R. n. 616 del 1977), che il decreto impugnato non pone in discussione, limitando la sua sfera d'intervento alle sole attività di esportazione, importazione e riesportazione di determinate specie di animali e vegetali, cioè ad attività che si presentano ontologicamente distinte, anche se strumentalmente connesse, dagli «interventi per la protezione della natura» riservati alla sfera regionale. In questa ottica anche la presenza, ai fini dell'esercizio delle competenze segnate nel decreto impugnato, del Ministero dell'agricoltura e foreste — chiamato ad affiancare in talune incombenze certificative ed autorizzatone la competenza primaria del Ministero del Commercio con l'estero — si viene a giustificare in relazione al carattere non locale dell'interesse posto in gioco dalla protezione di una specie, vegetale o animale, che, in conseguenza dell'eccessivo sfruttamento commerciale, corre il rischio di scomparire dalla biosfera.

4. — Né a sostegno della illegittimità del decreto impugnato potrebbe, infine, valere il riferimento alla disciplina posta dalla Regione Liguria mediante la legge 30 gennaio 1984 n. 9, concernente la protezione della flora spontanea.

Il fatto che l'art. 6 di tale legge preveda un divieto assoluto di commercializzazione di taluni prodotti floricoli non può, invero, contrastare con la disciplina fissata dal decreto impugnato, in attuazione delle fonti internazionali e comunitarie richiamate, dal momento che è la stessa Convenzione di Washington a far salve sia le «misure interne più strette rispetto alle condizioni di commercio» fissate per le specie protette, sia le «misure interne che limitano o proibiscono il commercio» di specie non incluse negli elenchi allegati alla stessa Convenzione. Su questo piano risulta, d'altro canto, chiaro che il potere di deroga al divieto di commercializzazione specie protette conferito, dall'art. 3 del decreto impugnato, al Ministero dell'Agricoltura e foreste si presenta estraneo all'oggetto della disciplina posta dalla legge regionale, venendosi a riferire esclusivamente alle diverse specie faunistiche e floreali elencate nell'appendice I dell'Allegato A e nella parte I dell'Allegato C dello stesso decreto.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spetta allo Stato disciplinare l'attuazione dei regolamenti C.E.E. n. 3626/82 del 31 dicembre 1982 3418/83 del 28 novembre 1983 in tema di applicazione della Convenzione di Washington sul commercio internazionale delle specie di flora e fauna in via di estinzione.

Così deciso in Roma, *nella* sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 12 maggio 1988.

F.to: Francesco SAJA, Presidente

Enzo CHELI, Redattore

Doro MINELLI, Cancelliere

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.