CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **389/1995** (ECLI:IT:COST:1995:389)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **BALDASSARRE** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **27/06/1995**; Decisione del **20/07/1995**
Deposito del **26/07/1995**; Pubblicazione in G. U. **16/08/1995**
Norme impugnate:
Massime: **22578 22579**
Atti decisi:

N. 389

SENTENZA 20-26 LUGLIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Antonio BALDASSARRE; Giudici: prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio promosso con ricorso della Regione Sardegna notificato il 4 luglio 1994, depositato in Cancelleria l'8 luglio 1994, per conflitto di attribuzione sorto a seguito della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)", ed iscritto al n. 24 del registro conflitti 1994;

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

Udito nell'udienza pubblica del 27 giugno 1995 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi l'avvocato Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'Avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso del 4 luglio 1994 la Regione Sardegna ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)". La Regione ricorrente espone che con la deliberazione impugnata si è stabilito che il documento presentato dal Ministro delle risorse agricole, alimentari e forestali - allegato alla delibera del CIPE - costituisce il documento unico di programmazione relativo allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) relativo agli anni 1994-99, ai sensi dei regolamenti CEE n. 2080/93 e n. 3699/93 e che esso, come tale, verrà inviato alle competenti autorità comunitarie.

In particolare, nel terzo comma del dispositivo, la delibera del CIPE stabilisce che "Il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali è designato quale autorità nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari, salvo che per il campo di azione n. 3, limitatamente all'acquacoltura in acqua dolce, dove resta ferma la competenza regionale". A giudizio della ricorrente, la suddetta deliberazione sarebbe lesiva della competenza esclusiva della Regione Sardegna in materia di pesca, di cui agli artt. 3, lettera i), e 6 dello Statuto speciale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) ed alle relative norme di attuazione (artt. 6 e 7 del d.P.R. n. 327 del 1950; art. 1 del d.P.R. n. 1627 del 1965; art. 1 del d.P.R. n. 669 del 1972). La stessa deliberazione sarebbe altresì lesiva del principio di "leale collaborazione".

Ciò in quanto né la suddetta deliberazione, né il documento unico di programmazione SFOP 1994-99, con essa approvato, riconoscerebbero alcun ruolo significativo alla Regione Sardegna nella predisposizione ed attuazione dei programmi operativi e delle altre attività attinenti agli interventi SFOP da realizzare nel territorio regionale, individuando nel Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali l'unica autorità nazionale competente, senza, di contro, prevedere alcuna forma di concerto, di intesa o, comunque, di effettiva collaborazione fra lo stesso Ministero e la Regione Sardegna.

Osserva la ricorrente che lo stesso CIPE, nella deliberazione del 19 ottobre 1993, recante "Proposta italiana relativa al Piano globale di sviluppo regionale dell'obiettivo 1 di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93 del Consiglio delle Comunità europee", aveva riconosciuto la competenza della Regione per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari, ma tale affermazione di principio non aveva poi trovato riscontro nell'atto ora impugnato.

Tale atto, nel riconoscere alla Regione le sole competenze relative all'acquacoltura in acqua dolce, determinerebbe, pertanto, un'illegittima limitazione dell'ambito di esercizio delle attribuzioni regionali, che, invece, secondo la ricorrente, dovrebbero ritenersi estese a tutta l'attività di pesca esercitata nel demanio marittimo o nel mare territoriale.

Dal che la richiesta, rivolta a questa Corte, di dichiarare che "spetta alla Regione ricorrente, limitatamente al proprio territorio, la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP)", con il conseguente annullamento in parte qua della deliberazione impugnata.

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

Ad avviso del resistente l'atto impugnato, non concludendo le fasi procedimentali previste dai regolamenti CEE n. 2080/93 e n. 3699/93 per gli interventi in oggetto, si limiterebbe ad approvare il documento unico di programmazione e ad individuare l'autorità nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi, senza nulla dire circa le modalità secondo le quali detti programmi operativi dovranno essere definiti, e, in particolare, circa il ruolo che le Regioni dovranno necessariamente avere in tale ulteriore fase procedimentale. Non sussisterebbe, pertanto, allo stato, l'asserita lesione delle attribuzioni regionali.

Peraltro - insiste il resistente - mentre la competenza delle Regioni a statuto speciale, e segnatamente della Sardegna, in materia di pesca marittima è limitata all'ambito del mare territoriale, tale attività si svolgerebbe prevalentemente oltre detto limite, ricadendo di conseguenza nella competenza dello Stato.

Inoltre, il rispetto degli obblighi internazionali - specialmente in riferimento ai limiti di consistenza della flotta - e la salvaguardia degli interessi delle altre Regioni imporrebbero un ruolo di coordinamento da parte dello Stato. Per questo la pesca è stata trattata tra gli interventi a carattere multiregionale, di competenza statale, sin dalla fase di elaborazione del Piano globale di sviluppo regionale dell'obiettivo 1, di cui alla deliberazione del CIPE 19 ottobre 1993, che non è stata impugnata tempestivamente dalla Regione ricorrente.

Infine - sempre a giudizio dell'Avvocatura - non sussisterebbe l'asserita violazione del principio di leale collaborazione, atteso che la Regione Sardegna è stata formalmente consultata ed ha espresso il suo avviso nella fase di elaborazione del documento unico di programma.

3. - In prossimità dell'udienza la Regione Sardegna ha presentato una memoria per confutare le tesi della difesa statale e riaffermare le ragioni del ricorso.

Considerato in diritto

1. - Il conflitto in esame, sollevato dalla Regione Sardegna, trae origine dalla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)", dove, tra l'altro, si designa il Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali "quale autorità nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari, salvo che per il campo di azione n. 3, limitatamente all'acquacoltura in acqua dolce, dove resta ferma la competenza regionale" (v. terzo capoverso del dispositivo).

Tale previsione, ad avviso della ricorrente, risulterebbe lesiva delle competenze esclusive spettanti alla Regione Sardegna in materia di pesca, ai sensi degli artt. 3, lettera i), e 6 dello Statuto speciale (Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3) e delle relative norme di attuazione (con riferimento particolare agli artt. 6 e 7 del d.P.R. 19 maggio 1950, n. 327; all'art. 1 del d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1627; all'art. 1 del d.P.R. 22 agosto 1972, n. 669). Da qui la domanda relativa al riconoscimento della spettanza alla Regione ricorrente, limitatamente alla propria sfera territoriale, del potere di predisporre e attuare i programmi operativi e le altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo

strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), con il conseguente annullamento in parte qua della deliberazione impugnata.

2. - Vanno innanzitutto prese in esame le due eccezioni di inammissibilità prospettate dalla difesa erariale e riferite al fatto che: a) la deliberazione del CIPE 13 aprile 1994 non risulterebbe, per i suoi contenuti, lesiva delle attribuzioni regionali; b) il ricorso si presenterebbe tardivo non avendo la Regione impugnato la precedente deliberazione del CIPE del 19 ottobre 1993, che aveva attribuito allo Stato gli interventi in materia di pesca in quanto riferibili agli interessi di più Regioni.

Tali eccezioni devono essere disattese.

In relazione alla prima eccezione va rilevato che la deliberazione del CIPE 13 aprile 1994, per quanto preliminare rispetto alla predisposizione dei programmi operativi, risulta idonea ad arrecare la lesione delle attribuzioni regionali che viene lamentata nel ricorso. Con tale deliberazione si individua, infatti, nel Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali l'autorità nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi collegati al documento unico di programmazione SFOP, mentre si limita la competenza regionale al solo settore dell'acquacoltura in acqua dolce. Tale profilo appare sufficiente a configurare l'atto in esame come immediatamente incidente sul piano delle competenze e, di conseguenza, a rendere attuale la menomazione che la Regione contesta.

Né maggior fondamento presenta la seconda eccezione che, nel prospettare la tardività del ricorso, viene in realtà a denunciare una asserita acquiescenza della ricorrente, conseguente alla mancata impugnativa della delibera del CIPE del 19 ottobre 1993, recante la proposta italiana relativa al Piano globale di sviluppo regionale dell'obbiettivo 1 di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93.

In proposito, può essere sufficiente richiamare la costante giurisprudenza di questa Corte che ha escluso l'applicabilità ai giudizi per conflitto di attribuzione dell'istituto dell'acquiescenza, data l'indisponibilità delle competenze di cui si controverte in tali giudizi (v. di recente le sentenze n. 163 del 1995 e n. 191 del 1994). Non senza, d'altro canto, considerare, che, con riferimento al piano delle attribuzioni delle competenze, la deliberazione del CIPE del 19 ottobre 1993 non conteneva una disposizione identica e neppure assimilabile a quella nei cui confronti la Regione insorge, limitandosi tale deliberazione a riferire al Ministro del bilancio e della programmazione economica il compito di "designare le autorità nazionali o regionali competenti per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari".

Il conflitto deve, pertanto, ritenersi ammissibile.

3. - Nel merito, il ricorso è, in parte, fondato.

Il regolamento CEE n. 2080/93 del 20 luglio 1993 ha istituito lo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) al fine di favorire l'adeguamento delle strutture nel settore della pesca, dell'acquacoltura e della trasformazione dei relativi prodotti. Il successivo regolamento CEE n. 3699/93 del 21 dicembre 1993 ha definito i criteri, le condizioni e le modalità per gli interventi comunitari connessi al suddetto strumento finanziario. In particolare, quest'ultimo regolamento prevede che ciascun Stato membro presenti alla Commissione della Comunità un programma settoriale ed una domanda di contributo "sotto forma di documento unico di programmazione" di durata esennale (art. 3). La Commissione, a sua volta, entro sei mesi dal ricevimento di tali documenti, adotta una "decisione unica" relativa al programma comunitario d'intervento strutturale nel settore, che viene notificata allo Stato membro interessato (art. 4).

In attuazione di tale disciplina, il CIPE - dopo avere approvato, con la deliberazione 19 ottobre 1993, il Piano globale di sviluppo regionale di cui all'art. 8, comma 4, del regolamento CEE n. 2081/93, comprensivo anche del settore della pesca (v. sub 4.2.9) - con la deliberazione di cui è causa, adottata il 13 aprile 1994, ha approvato come "documento unico di programmazione SFOP 1994-99", il documento elaborato e presentato dal Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, individuando nello stesso Ministero "l'autorità nazionale competente per la predisposizione e l'attuazione dei programmi operativi", salva la competenza regionale per il settore dell'acquacoltura in acqua dolce.

Tale previsione - che la Regione Sardegna contesta - può trovare la sua giustificazione, oltre che nelle responsabilità statali connesse alla sfera delle relazioni comunitarie, nel carattere unitario che viene a connotare la disciplina ora richiamata, con riferimento particolare alle modalità operative dello strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP) istituito nel 1993. Questo carattere risulta, del resto, recepito e valorizzato anche nel già ricordato Piano globale di sviluppo regionale, adottato dal CIPE con la deliberazione 19 ottobre 1993, dove, con riferimento al settore della pesca - ricondotto al quadro degli interventi qualificati come "multi-regionali" - viene sottolineato "il rilevante interesse che la gestione unitaria del comparto riveste sotto il profilo giuridico-amministrativo", interesse che ha condotto ad accentuare anche la "programmazione unitaria" delle azioni svolte dal Ministero mediante l'utilizzazione dello SFOP.

L'apprezzamento di tali esigenze unitarie può, dunque, spiegare l'imputazione agli organi centrali dello Stato non solo del documento unico di programma SFOP, di cui all'art. 3 del regolamento CEE n. 3699/93, ma anche dei programmi operativi che allo stesso si vengono a collegare e che, nella massima parte dei casi, non potranno non assumere - per le caratteristiche proprie del settore - una valenza multiregionale.

Tutto questo, se giustifica - alla luce della disciplina comunitaria e dell'interesse nazionale connesso alla materia degli interventi strutturali relativi a tale comparto - la designazione, operata con la delibera impugnata, del Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali come autorità nazionale competente anche per i programmi operativi, non può, d'altro canto, condurre a eliminare la presenza regionale dai processi di elaborazione e di attuazione di tali programmi, quando gli stessi vengano a incidere nella sfera delle competenze regionali e, in particolare, di una competenza di natura primaria quale quella spettante in materia di pesca alla Regione Sardegna.

Da qui la conseguenza che l'individuazione operata dal CIPE con la deliberazione 13 aprile 1994 dell'autorità nazionale competente per i programmi operativi e per le altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari deve trovare il suo giusto contemperamento nella partecipazione della Regione alla elaborazione ed attuazione, secondo criteri ispirati al principio di "leale collaborazione", degli stessi programmi. Partecipazione che, in ragione del carattere primario della competenza coinvolta, non potrà risultare soddisfatta attraverso la semplice informazione o consultazione della Regione, ma dovrà in ogni caso assumere la forma più significativa dell'intesa con la stessa.

Il ricorso va, pertanto, accolto, limitatamente alla mancata previsione, nella deliberazione del CIPE di cui è causa, dell'intesa con la Regione Sardegna ai fini della predisposizione e della attuazione nel territorio regionale dei programmi operativi e delle altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP).

PER QUESTI MOTIVI

Dichiara che non spetta allo Stato e, per esso, al Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, senza la preventiva intesa con la Regione Sardegna, predisporre ed attuare, con riferimento al territorio della stessa Regione, i programmi operativi e le altre forme di intervento previste dai regolamenti comunitari in relazione allo strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP); conseguentemente annulla il terzo capoverso della deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) del 13 aprile 1994, recante "Proposta italiana relativa al documento unico di programmazione 1994-99, elaborato ai sensi del regolamento CEE n. 2080/93 (Strumento finanziario di orientamento della pesca)".

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 luglio 1995.

Il Presidente: BALDASSARRE

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 26 luglio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

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.