

Sentenza: 24 gennaio 2024, n. 16

Materia: Ambiente, Pesca

Parametri invocati: 117, secondo comma, lettera a) e s), Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 (Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, nella parte in cui favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, nella parte in cui dispone il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale»;
- 3) illegittimità dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Puglia n. 6 del 2023, nella parte in cui esclude dall'applicazione del divieto di commercializzazione gli esemplari di riccio di mare provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale»;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 promossa, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione,

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima disposizione impugnata – l'art. 1 – prevede che «la Regione Puglia intende favorire il ripopolamento del riccio di mare nei mari regionali, garantendo un periodo di riposo della specie, preservando la risorsa ittica e scongiurando il rischio di estinzione dovuto ai massicci prelievi».

L'altra previsione impugnata – l'art. 2 – dispone: al comma 1, che «[n]el mare territoriale della Puglia, a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge è vietato il prelievo, la raccolta, la detenzione, il trasporto, lo sbarco e la commercializzazione degli esemplari di riccio di mare (*Paracentrotus lividus*) e dei relativi prodotti derivati freschi, per un periodo di tre anni»; e, al comma 2, che «la commercializzazione del riccio di mare non è vietata per gli esemplari provenienti (con certificazioni e tracciabilità secondo legge) da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

Venendo a esaminare il primo motivo di ricorso, occorre sottolineare che, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impuginate avrebbero alterato l'esigenza di «livelli di tutela ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale» e avrebbero compromesso «il punto di equilibrio fra esigenze contrapposte, per come individuato dalla norma statale».

In particolare, il ricorrente richiama varie norme interposte che conducono, attraverso collegamenti sistematici, alla disciplina dettata dall'art. 4 del d.m. 12 gennaio 1995, che stabilisce i limiti temporali volti a regolare la pesca professionale e sportiva del riccio di mare.

Le disposizioni regionali impuginate avrebbero, dunque, alterato il punto di equilibrio individuato dall'art. 4 del citato decreto ministeriale, secondo cui la pesca professionale e sportiva del riccio di mare è vietata nei mesi di maggio e giugno.

La questione non è fondata.

In via preliminare, la Corte intende richiamare i criteri in base ai quali individua l'ambito della competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema», nonché l'ambito della competenza legislativa regionale residuale nella materia della pesca.

Sin dalle prime pronunce rese dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha riconosciuto alla materia «tutela dell'ambiente [e] dell'ecosistema» i tratti propri di una competenza legislativa trasversale, governata dall'elemento teleologico, il cui dispiegarsi lascia agevolmente prefigurare possibili interferenze rispetto all'esercizio di competenze legislative spettanti alle regioni (ex plurimis, sentenze n. 160 del 2023, n. 191, n. 144 e n. 21 del 2022, n. 189, n. 158, n. 86 e n. 21 del 2021, n. 88 del 2020).

Di riflesso, la Corte, da un lato, non ha escluso «la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali [...] assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002)» (sentenza n. 536 del 2002) la protezione dell'ambiente. Da un altro lato, ha chiarito in che termini la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema opera quale limite all'esercizio delle competenze legislative regionali e in che misura queste ultime possono invece dispiegarsi, andando a lambire la tutela ambientale.

In particolare, la Corte ha affermato che le disposizioni legislative statali «“fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, [nel senso che] ad esse [è] consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato (sentenze n. 145 e n. 58 del 2013, n. 66 del 2012, n. 225 del 2009)” (sentenza n. 300 del 2013)» (sentenza n. 197 del 2014).

L'esigenza di non compromettere il punto di equilibrio individuato dalla norma dello Stato ha diverse implicazioni.

Anzitutto, quando il legislatore ha bilanciato l'ambiente con interessi rispetto ai quali non si possono concepire soluzioni disarticolate sul piano territoriale, la Corte ha ritenuto l'intervento statale imprescindibile e tale da non lasciare spazio a interventi regionali, che incidano, sia pure *in melius*, rispetto alla protezione dell'ambiente. Infatti, quando la logica di fondo della disciplina statale non si risolve nella mera tutela dell'ambiente, ma serve a fissare punti di equilibrio che rispondono «ad una *ratio* più complessa e articolata», gli stessi «debbono ritenersi inderogabili dalle Regioni anche *in melius*» (sentenza n. 307 del 2003).

Su tali basi, è intervenuta in ambiti oltremodo eterogenei, considerando inderogabili: la «organica disciplina statale di principio» sulla collocazione delle linee elettriche (sentenza n. 331 del 2003) e sull'individuazione delle soglie di emissione elettromagnetica (sentenza n. 307 del 2003); il termine di durata dei titoli abilitativi edilizi, «nella cui determinazione si ravvisa un punto di equilibrio fra [la] realizzazione di interventi di trasformazione del territorio [e] la tutela dell'ambiente e dell'ordinato sviluppo urbanistico» (sentenza n. 245 del 2021 e, in senso analogo, sentenza n. 147 del 2023); la disciplina che regola la coesistenza tra colture transgeniche, biologiche e convenzionali, che richiede, parimenti, una sintesi unitaria fra divergenti interessi (sentenza n. 116 del 2006).

Al di fuori delle citate ipotesi, ove, dunque, la *ratio* dell'intervento legislativo statale in materia di protezione dell'ambiente sia riconducibile alla previsione di uno standard di tutela minimo, può invece dispiegarsi l'esercizio di competenze legislative regionali, che intervengano indirettamente a elevare quello standard. Il limite che pone allora la competenza legislativa statale al bilanciamento di interessi individuato dal legislatore regionale è che esso non violi lo standard di tutela minimo fissato dalla previsione statale (sentenze n. 148 del 2023, n. 69 del 2022, n. 44 e n. 7 del 2019, n. 218, n. 174, n. 139 e n. 74 del 2017, n. 303 del 2013 e n. 278 del 2012).

In tal caso, le regioni e le province autonome possono, pertanto, «adottare norme di tutela ambientale più elevata», pur sempre «nell'esercizio di loro competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (sentenze n. 198 e n. 66 del 2018, n. 199 del 2014; nello stesso senso, inoltre, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007). Così, nella sentenza n. 7 del 2019, si è riconosciuto che «la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e

dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione».

Individuati gli spazi entro i quali può operare una competenza legislativa regionale, che intersechi la tutela ambientale, occorre, di seguito, rievocare quanto la Corte ha precisato proprio in merito alla materia della pesca, nel cui ambito la Regione Puglia assume di aver legiferato.

Dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, la Corte ha ritenuto superata la pregressa distinzione fra la pesca nelle acque interne, in passato assegnata alla competenza legislativa concorrente delle regioni, e la pesca in mare, e ha ritenuto che trovasse «conferma la progressiva generale attribuzione della “pesca” alle Regioni ordinarie, senza alcuna distinzione basata sulla natura delle acque. La pesca, pertanto, costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.» (sentenza n. 213 del 2006; nonché, in senso analogo, sentenza n. 81 del 2007).

Nondimeno, sin dalle citate pronunce, la Corte ha rilevato che, pur dovendosi ribadire la riconducibilità della pesca alla «potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost.», «tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali. [...] La Corte ha così ritenuto che assume [...] peculiare rilievo, nell'esame delle concrete fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione, che “si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale” (sentenza n. 213 del 2006)» (sentenza n. 81 del 2007 e, analogamente, sentenze n. 9 del 2013 e n. 30 del 2009).

Tanto premesso, occorre verificare se le disposizioni regionali impugnate possano ascrivarsi all'esercizio della competenza legislativa residuale regionale nella materia della pesca e se ricorrano le condizioni che consentono il dispiegarsi di tale competenza legislativa regionale, con contenuti che lambiscono la tutela dell'ambiente.

Sul piano contenutistico e teleologico, le disposizioni impugnate regolamentano un profilo particolare dell'attività di pesca del riccio di mare – un fermo pesca straordinario – il cui obiettivo, enunciato dalla prima disposizione impugnata (l'art. 1), è quello di preservare tale risorsa ittica, ai fini del futuro svolgimento dell'attività di pesca lungo le coste del territorio regionale.

Nello specifico, la risorsa ittica, di cui viene temporaneamente sospesa l'attività di pesca, si trova nei fondali a breve distanza dalla linea di costa e il suo sfruttamento economico è strettamente correlato alle tradizioni locali.

In particolare, dall'art. 1 si inferisce che l'intervento è motivato dai «massicci prelievi» effettuati nelle aree prospicienti la costa pugliese, il che si collega al rilievo di simile risorsa nell'ambito delle tradizioni locali, rilievo che viene amplificato dal suo impiego ai fini del turismo.

Dunque, per contrastare il sovra-sfruttamento a livello locale di tale risorsa ittica, l'art. 2, a sua volta impugnato, prevede una sospensione per tre anni dell'attività di pesca, che si svolge nelle aree marine prospicienti la costa regionale, con una temporanea compressione di contrapposti interessi (economici e non).

La disciplina attiene, pertanto, alla materia della pesca, pur andando senza dubbio a intersecare un profilo di tutela ambientale.

Proseguendo nella prospettiva del possibile inquadramento delle disposizioni regionali nella competenza legislativa residuale in materia di pesca, occorre poi considerare il piano degli interessi implicati.

A tal riguardo, non sfugge che la disciplina regionale impugnata rientra nel cono d'ombra di quella che, nei rapporti fra Unione europea e Stati membri, è una competenza legislativa che l'art. 3, comma 1, lettera *d*), TFUE assegna in via esclusiva all'Unione europea: vale a dire, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca.

Nondimeno, nell'esercizio di tale competenza esclusiva, l'Unione europea – con il regolamento (UE) n. 1380/2013, del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013,

relativo alla politica comune della pesca, che modifica i regolamenti (CE) n. 1954/2003 e (CE) n. 1224/2009 del Consiglio e che abroga i regolamenti (CE) n. 2371/2002 e (CE) n. 639/2004 del Consiglio, nonché la decisione 2004/585/CE del Consiglio – ha adottato un approccio che non esclude spazi di possibile autonomo intervento da parte degli Stati membri, in mancanza di misure analoghe adottate dall’Unione per la medesima zona o per il medesimo problema.

Di conseguenza, fermo restando che, con il ricorso in esame, non viene contestata la violazione di alcuna specifica previsione dettata dall’Unione europea, si deve rilevare che, là dove l’Unione preserva ambiti di disciplina agli Stati membri, non possono *a priori* escludersi misure nazionali che lascino spazio a limitati interventi regionali.

Tornando, dunque, a considerare, nella prospettiva interna, il possibile inquadramento delle disposizioni impugnate nella competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca e il loro rapporto con la competenza legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, va osservato che l’incidenza della disciplina impugnata è limitata sul piano degli interessi implicati.

Gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono, infatti, una misura specifica, concernente un fermo pesca disposto *una tantum*, che si riverbera temporaneamente su un’attività che si svolge sui fondali posti a breve distanza dalle coste pugliesi e che riguarda una risorsa ittica, il cui consumo è strettamente correlato al territorio e alle tradizioni locali, tant’è che la misura è la conseguenza di un massiccio sovra-sfruttamento.

Il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni impugnate rende, dunque, non imprescindibile un bilanciamento operato sul piano statale.

Quanto alle modalità con cui lo Stato, nel concreto esercizio della sua competenza legislativa esclusiva a «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema», è intervenuto nel regolare la conservazione della specie riccio di mare, si deve ritenere che la soluzione adottata, con riguardo al fermo pesca, non sia incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali.

La disciplina dettata dal d.m. 12 gennaio 1995 – alla quale conducono i rimandi sistematici operati dalle disposizioni evocate quali parametri interposti – ha, infatti, previsto, con riferimento al fermo pesca, una soluzione generale (la sospensione nei mesi di maggio e di giugno), non modulata in funzione delle peculiari criticità di alcune zone costiere, nelle quali le condizioni ambientali si sono particolarmente aggravate.

Pertanto, sul piano ermeneutico, tale profilo della disciplina statale non può che interpretarsi quale previsione di uno standard di tutela minimo.

Di conseguenza, in linea con la costante giurisprudenza costituzionale non contrastano con la competenza legislativa statale esclusiva dello Stato le disposizioni regionali impugnate che, nell’esercizio della competenza legislativa regionale residuale in materia di pesca, producono l’effetto di elevare, in relazione a specifiche esigenze del territorio, il livello di tutela ambientale.

In particolare, non si può dubitare che incidano *in melius* sulla tutela ambientale, e nello specifico sulla protezione del riccio di mare, che è parte dell’ecosistema marino, norme che indirettamente agevolano la riproduzione di tale specie animale.

L’intervento operato a livello regionale si pone, del resto, nel solco dell’esigenza di disciplinare la pesca in conformità a obiettivi che la stessa Unione europea enuncia con il citato regolamento n. 1380/2013/UE: l’esigenza di una regolamentazione delle attività di pesca che garantisca il loro essere «sostenibili dal punto di vista ambientale nel lungo termine» (art. 2, paragrafo 1), nonché il rispetto dell’«approccio precauzionale», il quale assicuri che «lo sfruttamento delle risorse biologiche marine vive ricostituiscia e mantenga le popolazioni delle specie pescate al di sopra di livelli in grado di produrre il rendimento massimo sostenibile» (art. 2, paragrafo 2). Per le ragioni esposte, gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 non violano la competenza legislativa statale esclusiva nella materia «tutela dell’ambiente [e] dell’ecosistema».

Per quanto concerne il secondo motivo di ricorso, esso prospetta la violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera a), Cost. nelle materie «politica estera e rapporti internazionali dello Stato»

e «rapporti dello Stato con l'Unione europea», in relazione all'art. 2 cod. nav., nella parte in cui gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 introducono le nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

La questione è fondata, nei termini di seguito precisati.

Con riferimento alla delimitazione territoriale dell'efficacia delle norme regionali anche rispetto allo spazio marino, la Corte, sin dalla sentenza n. 23 del 1957 – concernente una legge della Regione autonoma della Sardegna, cui lo statuto attribuiva (e tutt'ora attribuisce) una competenza legislativa primaria in materia di pesca – ha affermato che, «poiché la potestà normativa in materia di pesca è statutariamente attribuita alla Regione autonoma della Sardegna senza limitazione alcuna, salvo le limitazioni delle norme costituzionali, la legge regionale in materia contiene una disciplina che estende legittimamente la propria efficacia anche alle acque del mare territoriale».

A quella originaria giurisprudenza si ricollegano interventi successivi (sentenze n. 49 del 1958 e n. 102 del 2008), nei quali, riprendendo testualmente passaggi del citato precedente, la Corte ha affermato che non interessa «se il mare territoriale sia demanio marittimo o meno e neppure se si tratti di acque del mare territoriale o di acque del demanio marittimo» (sentenza n. 102 del 2008), in quanto occorre solo verificare i limiti della potestà normativa della regione, poiché «l'attribuzione [a quest'ultima] dei poteri legislativi ed amministrativi in una determinata materia “importa che la disciplina regionale [...] debba estendere la propria efficacia fino all'estremo margine dello spazio marittimo che circonda il territorio e sul quale, sia pure a titolo accessorio, si esercita il potere dello Stato” (sentenza n. 23 del 1957, in tema di competenza della Regione Sardegna in materia di pesca nel mare territoriale)» (sempre sentenza n. 102 del 2008).

Di conseguenza, la Corte non ha mai consentito alle regioni di fare riferimento a «un mare territoriale» regionale (sentenza n. 21 del 1968, ripresa dalla sentenza n. 39 del 2017), ma ha solo riconosciuto loro la facoltà di esercitare sulle acque costiere, nei limiti di precise competenze regionali, «un complesso di poteri [...] che coesistono con quelli spettanti allo Stato: poteri [...] che prescindono da ogni problema relativo all'appartenenza del mare territoriale e che sono suscettibili di essere regolati anche dalla legge regionale (come rilevato dalla [...] sentenza n. 23 del 1957)» (ancora, sentenza n. 102 del 2008).

Sulla base di tali precisazioni, è possibile, dunque, esaminare le censure del ricorrente che si appuntano sull'introduzione nelle disposizioni impugnate delle nozioni di «mari regionali», di «mare territoriale della Puglia» e di «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia».

Anzitutto, è doveroso rimarcare l'infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese, che si è avvalso – nelle disposizioni impugnate – di espressioni lessicalmente eterogenee per esprimere il medesimo concetto.

Ma soprattutto, occorre rilevare che i tre sintagmi lessicali adoperati interferiscono direttamente con la nozione di mare territoriale, quale enucleata dall'art. 2 cod. nav. – che definisce un elemento costitutivo della sovranità –, ed evocano un frazionamento di tale paradigma su base regionale, che è del tutto sconosciuto all'ordinamento giuridico.

Pertanto, la seconda questione avente a oggetto quanto prevedono gli artt. 1 e 2 della legge reg. Puglia n. 6 del 2023 è fondata, nella parte in cui le citate disposizioni stabiliscono che la Regione Puglia favorisce il ripopolamento del riccio di mare «nei mari regionali», anziché «nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 1); nella parte in cui dispongono il fermo biologico dei ricci di mare «Nel mare territoriale della Puglia», anziché «Nello spazio marittimo prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 1); nella parte in cui escludono dall'applicazione del divieto di commercializzazione del riccio di mare gli esemplari provenienti «da mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia», anziché «dallo spazio marittimo non prospiciente il territorio regionale» (art. 2, comma 2).