

12 LUGLIO 2017

La pesca nella rete della tutela
dell'ambiente e dell'ecosistema.
Riflessioni a partire dalla sentenza della
Corte costituzionale n. 98 del 2017

di Leonardo Pace
Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tre

La pesca nella rete della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema. Riflessioni a partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 98 del 2017*

di Leonardo Pace

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Roma Tre

Sommario: 1. Introduzione – 2. La tutela della biodiversità tra diritto internazionale ed europeo e diritto nazionale. Cenni – 3. La sentenza n. 98 del 2017 e l’inesorabile espansione della materia “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” – 4. I confini sempre più ristretti della materia pesca: il ruolo della biodiversità e l’incidenza del diritto europeo

1. Introduzione

Con la sentenza n. 98 del 2017 la Corte costituzionale ha dichiarato l’incostituzionalità di una serie di disposizioni della legge della regione autonoma Friuli-Venezia Giulia n. 4 del 2016, la quale, per ciò che qui interessa, aveva modificato la legge 12 maggio 1971, n. 19 concernente le “Norme per la protezione del patrimonio ittico e per l’esercizio della pesca nelle acque interne del Friuli-Venezia Giulia”. Ed è solo questo profilo della decisione che sarà oggetto delle osservazioni che qui si vogliono proporre.

L’art. 72, I co., della legge sottoposta a giudizio di costituzionalità, aveva previsto la possibilità, al fine di valorizzare la pesca sportiva, di autorizzare l’immissione, nei corpi idrici naturali e artificiali, di esemplari di specie ittiche autoctone e alloctone¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ L’art. aveva, infatti, introdotto l’art. 6-quater alla legge reg. n. 19 del 1971, il quale così statuiva: «1. L’Ente Tutela Pesca provvede a effettuare o autorizzare le immissioni di fauna ittica al fine di valorizzare la pesca sportiva compatibilmente con le esigenze di salvaguardia dell’ambiente e nell’ottica del possibile sviluppo della ricettività turistica connessa alla pesca sportiva.

2. Le immissioni a scopo di pesca sportiva sono effettuate esclusivamente con individui di taglia pari o superiore a quella minima ammessa per la loro cattura.

3. L’immissione di esemplari ittici autoctoni è ammessa in qualsiasi corso d’acqua.

4. L’immissione degli esemplari alloctoni è ammessa nei corpi idrici artificiali la cui eventuale connessione con corsi d’acqua naturali non consenta l’emigrazione dei pesci immessi.

5. Le immissioni di trota iridea *Oncorhynchus mykiss* sono realizzate anche in acque differenti da quelle di cui al comma 4, purché con individui incapaci di riprodursi in natura, ovvero sterili o esclusivamente di sesso femminile e possono riguardare zone di possibile compresenza di trota marmorata, al fine di alleggerire la pressione di pesca a carico di questa specie.

6. Le immissioni di trota fario *Salmo trutta* sono ammesse in qualsiasi corso d’acqua in cui non vi siano segnalazioni storiche di trota marmorata o nelle acque attualmente popolate da specie introdotte ma che originariamente erano prive di fauna ittica.

Dalla difesa dello Stato ciò è stato ritenuto in contrasto con il primo e il terzo comma lett. s. dell'art. 117 Cost. ed è solo rispetto quest'ultimo parametro, ovverosia rispetto alla potestà esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema², che la Corte ha condotto la sua valutazione di costituzionalità.

Sul punto lo Stato sosteneva che la norma regionale andasse a «minare l'equilibrio naturale delle specie autoctone», poiché consentiva, senza porre alcun limite, «l'immissione artificiale di specie autoctone», in assenza di una previa valutazione sul rischio di estinzione di tali specie, ciò comportando un pericolo di sovrappopolamento.

Allo stesso tempo – così continuava la difesa dello Stato – l'obiettivo di evitare la commistione di specie alloctone con quelle autoctone sarebbe stato garantito solo apparentemente.

Al fine di comprendere la dichiarazione di incostituzionalità e poter svolgere ulteriori riflessioni sul tema è utile ricostruire, sebbene sinteticamente, il quadro normativo di riferimento, anche sovranazionale, in quanto il d.P.R. n. 357 del 1997, invocato nel giudizio di costituzionalità, è stato adottato dallo Stato italiano in attuazione delle normativa comunitaria che, anche sulla spinta dell'evoluzione del diritto internazionale, ha riconosciuto sempre maggiore tutela alla biodiversità e agli ecosistemi³.

2. La tutela della biodiversità tra diritto internazionale ed europeo e diritto nazionale. Cenni

Il concetto di biodiversità è sorto all'interno delle scienze naturali ed è solo all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso che ha fatto la sua comparsa nel linguaggio giuridico⁴.

Il primo riferimento a tale concetto, in realtà, era già presente nella Convenzione sulle zone umide di importanza internazionale soprattutto come *habitat* degli uccelli acquatici, firmata a Ramsar in Iran, il 2 febbraio 1971. Tale atto aveva la finalità di «creare un quadro di azione nazionale ed internazionale per

7. Non sono consentite le immissioni di cui ai commi 4, 5 e 6 nelle seguenti acque: a) acque naturali e artificiali comprese entro le zone individuate ai sensi della direttiva 92/43/CEE “Habitat”; b) corpi idrici o parte di essi designati come zone di divieto di pesca per ripopolamento; c) siti di frega o nursery di specie ittiche autoctone incluse nell'allegato II della Direttiva 92/43/CEE o di specie oggetto di particolari misure di salvaguardia da parte dell'Ente Tutela Pesca; d) corsi o specchi d'acqua privi di fauna ittica; e) laghi alpini oltre quota 1500 metri sul livello del mare; f) corpi idrici dove l'immissione determini lo scadimento dello stato ecologico di cui al decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

² Per una ricostruzione dello statuto dell'ambiente nel nostro ordinamento costituzionale si vedano B. CARAVITA, A. MORRONE, *Ambiente e Costituzione*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016, 13 ss.

³ Per una ricostruzione della tutela della biodiversità nel diritto internazionale si veda, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, almeno M. C. MAFFEI, *La protezione delle specie, degli habitat e della biodiversità*, in A. FONDELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009, 263 ss.

⁴ A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali. Contributo allo studio della dimensione giuridica dell'ecosistema*, Napoli, 2013, 126.

la conservazione e l'uso razionale di ecosistemi di particolare importanza dato il loro altissimo grado di biodiversità»⁵.

È, però, con la Convenzione sulla Diversità Biologica, firmata a Rio de Janeiro il 5 giugno 1992⁶ che si ha la compiuta emersione del valore giuridico della biodiversità a livello sovranazionale⁷.

La diversità biologica, che la Convenzione intende preservare e tutelare, viene individuata nella «variabilità degli organismi viventi di qualsiasi fonte, inclusi, tra l'altro, gli ecosistemi terrestri, marini e gli altri ecosistemi acquatici e i complessi ecologici dei quali fanno parte; essa comprende la diversità all'interno di ogni specie, tra le specie e degli ecosistemi»⁸.

Parallelamente anche nel diritto comunitario, in un processo di anticipazione e contaminazione con l'ordinamento internazionale, si sono apprestati strumenti sempre più efficienti di tutela della biodiversità.

I due atti fondamentali in materia sono la direttiva 79/409/CEE (c.d. direttiva uccelli), come sostituita dalla Direttiva 2009/147/CE, e la Direttiva 92/43/CEE (c.d. Direttiva *habitat*), relativa alla conservazione degli *habitat* naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, richiamata dalla stessa Corte costituzionale nella decisione in analisi⁹. Quest'ultima direttiva¹⁰, la quale costituisce «un

⁵ A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., 126.

⁶ Questa, come è noto, è stata adottata durante il vertice tenutosi a Rio de Janeiro dal 4 al 14 giugno, durante il quale sono state negoziate e approvate tre dichiarazioni di principi (Dichiarazione di Rio, Agenda 21 e Principi sulle foreste) e due Convenzioni (Convenzione sulla diversità biologica e convenzione sul cambiamento climatico). Sul vertice di Rio si veda G. GARUSO, S. MARCHISIO, *Rio 1992: vertice per la terra. Atti della Conferenza mondiale sull'ambiente e sullo sviluppo con saggi introduttivi e guida ragionata*, Milano, 1993. Fra gli elementi di novità emersi durante il vertice si deve ricordare la consacrazione del principio precauzionale, sancito dal principio n. 15 della Dichiarazione di Rio. In tale documento si legge, infatti, che in forza del principio di precauzione «in caso di rischio di danno grave ed irreversibile, l'assenza di certezza scientifica assoluta non deve servire da pretesto per rinviare l'adozione di misure adeguate ed effettive, anche in rapporto ai costi, dirette a prevenire il degrado». Il principio di precauzione, in realtà, era già stato menzionato per la prima volta nella dichiarazione finale della Conferenza delle Nazioni Unite sull'ambiente tenutasi a Stoccolma nel 1972. Successivamente è stato applicato per la prima volta con la Convenzione di Vienna sulla protezione della fascia di ozono del 1985 e assurto a principio generale del diritto dell'ambiente con il rapporto Brundland del 1988. Fra le molte opere sul principio di precauzione si vedano: D. AMIRANTE, *Il principio di precauzione fra scienza e diritto. Profili introduttivi*, in *Dir. gest. amb.*, 2001, 16 ss.; L. PANNARELLA, *Scienza e diritto – Riflessioni sul principio di precauzione*, in *Soc. dir.*, 2003, 21 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione del rischio*, Milano, 2005; L. BUTTI, *Principio di precauzione, codice dell'ambiente e giurisprudenza delle corti comunitarie e della corte costituzionale*, in *Riv. giur. dell'amb.*, 2006, 809 ss.; E. D. COSIMO, *Il principio di precauzione fra stati membri e Unione europea*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 1121 ss.; S. DI BENEDETTO, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale*, Lecce, 2006; ID., *La funzione interpretativa del principio di precauzione in diritto internazionale*, in *Dir. com. int.*, 2006, 321 ss.; A. ZEI, *Principio di precauzione*, in *Dig. disc. pubbl.*, aggiornamento 2008, Torino, II, 670 ss.; B. BERTARINI, *Tutela della salute, principio di precauzione e mercato del medicinale*, Torino, 2012, 3-45. Per i profili comparativi si vedano, invece, almeno: P. SAVONA, *Dal pericolo al rischio: l'anticipazione dell'intervento pubblico*, in *Dir. amm.*, 2010, 355 ss.; M. GROS, *Il principio di precauzione dinanzi al giudice francese*, con trad. e aggiunta di note di Giu. Serges, in *DeS*, 2013, 709 ss.

⁷ A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., 127.

⁸ Così art. 2 della Convenzione.

⁹ Sulla direttiva *habitat*, oltre alle opere citate, si veda almeno D. AMARANTE, *La conservazione della natura in Europa. La direttiva Habitat e il processo di costruzione della rete ‘Natura 2000’*, Milano, 2003.

affinamento della politica comunitaria nel settore dell'ambiente»¹¹, ha come scopo la salvaguardia e il «mantenimento» della biodiversità, tenendo conto delle esigenze «economiche, sociali, culturali e regionali».

Non è certamente scopo di questo lavoro tracciare con precisione il regime giuridico della tutela della biodiversità nell'ordinamento europeo, basti pertanto ricordare che tali direttive attuano un modello complesso di tutela degli *habitat* e della biodiversità¹²: da un lato, vengono individuate, mediante la cooperazione fra Commissione europea, singoli Stati ed enti locali, le aree naturali sensibili: i c.d. siti di interesse comunitario (SIC), i quali vanno a formare la Rete natura 2000¹³; dall'altro, viene introdotto un «procedimento amministrativo complesso a carattere preventivo di nuova concezione»¹⁴: la valutazione di incidenza, la quale è volta ad accertare i rischi e i limiti dell'intervento umano nelle zone sensibili così individuate¹⁵.

Per ciò che qui interessa, ovverosia la tutela delle specie e l'opportunità di reintrodurre specie autoctone e alloctone, la direttiva *habitat* pone agli Stati membri l'obbligo di adottare «i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie» animali e vegetali, espressamente individuate nell'allegato IV lettere a e b della direttiva¹⁶.

Essa, inoltre, disciplina anche l'introduzione o la reintroduzione di specie autoctone e alloctone. Riguardo alle prime, la direttiva prevede che l'introduzione o la reintroduzione è ammessa solo se «possa contribuire alla loro conservazione, sempreché, da un'indagine condotta anche sulla scorta delle

¹⁰ La direttiva uccelli, infatti, la quale ha quale obiettivo la tutela non di determinati territori, ma di specie naturalisticamente rilevanti è caratterizzata da una protezione di tipo settoriale, difettando, per la stessa finalità di tutela che intende perseguire, «di una visione di tutela più ampia, ossia legata alla biodiversità» (così A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., 130).

¹¹ G. GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir pubbl. com.*, 1999, 1208.

¹² Come scrivono M. BENOZZO, F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, Milano, 2009, 159, non solo l'individuazione delle aree da tutelare avviene mediante la stretta cooperazione degli Stati, ma la stessa predisposizione e l'applicazione degli strumenti di tutela si attua con il coinvolgimento dei diversi livelli di governo; tali interventi, infatti, «avvengono in concreto a livello locale (terzo livello), previo intervento di indirizzo del legislatore nazionale (secondo livello) sulla base della direttiva comunitaria (primo livello). Vi deve essere, dunque, una regolamentazione regionale che, in attuazione di un provvedimento statale di recepimento della disciplina sovranazionale, garantisca l'operatività e la messa a regime dei meccanismi di prevenzione degli habitat».

¹³ Questa è una rete ecologica diffusa su tutto il territorio dell'Unione europea e comprende, oltre alle SIC, anche le zone speciali di conservazione (ZSC), entrambe previste dalla direttiva habitat, e, infine, le zone di tutela speciale (ZTS), previste dalla Direttiva uccelli.

¹⁴ M. BENOZZO, F. BRUNO, *La valutazione di incidenza*, cit., 158.

¹⁵ La valutazione di incidenza, introdotta dall'art. 6 della direttiva *habitat*, è stata analiticamente delineata dalla guida metodologica della Commissione europea *“Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites. Methodological guidance on the provisions of Article 6 (3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC”*, redatta dalla Oxford Brookes University per conto della Commissione Europea DG Ambiente. Questa procedura si articola in una valutazione complessiva che si compone di quattro fasi: la fase di verifica, la fase di “valutazione appropriata”, la fase di “analisi di soluzioni alternative” e, infine, la fase di “definizione di misure di compensazione”.

¹⁶ Artt. 12 e 13 della direttiva.

esperienze acquisite in altri Stati membri o altrove, risulti che tale reintroduzione contribuisca in modo efficace a ristabilire tali specie in uno stato di conservazione soddisfacente, e purché tale reintroduzione sia preceduta da un'adeguata consultazione del pubblico interessato»¹⁷; riguardo alle seconde, invece, non vi è un divieto assoluto di introduzione (il quale – come vedremo tra breve – è stato previsto dalla disciplina nazionale), ma la prescrizione che l'eventuale introduzione avvenga solo se non comporti «alcun pregiudizio agli *habitat* naturali nella loro area di ripartizione naturale né alla fauna e alla flora selvatiche locali».

A livello nazionale, come già ricordato, la normativa comunitaria appena richiamata ha trovato attuazione con il d.P.R. n. 357 del 1997¹⁸, come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003¹⁹.

In estrema sintesi, tale normativa prevede che il Ministero dell'Ambiente, sulla base dei SIC, istituisca delle Zone speciali di conservazione, le quali vengono previamente individuati dalle Regioni e dalle Province autonome di “concerto” con il Ministero e formalmente designate dalla Commissione²⁰.

Il d.P.R. n. 357 del 1997, come successivamente modificato, oltre alla valutazione di incidenza, che qui ci limitiamo a richiamare²¹, all'art. 12 ha, altresì, disciplinato, “l'introduzione, la reintroduzione e il ripascimento delle specie autoctone e alloctone”.

Il decreto attuativo della direttiva comunitaria definisce come “autoctone” quelle popolazioni o specie facenti parte, «per motivi storico-ecologici», della fauna e flora «indigena del territorio italiano»²² e, in via residuale, quali alloctone, quelle non facenti parte «originariamente della fauna indigena italiana»²³.

¹⁷ Così art. 22 della direttiva.

¹⁸ Tale atto è stato adottato per evitare la condanna della Commissione europea per la procedura di infrazione aperta proprio perché la direttiva *habitat* non aveva trovato attuazione nell'ordinamento nazionale. Come ricorda, infatti, G. GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, cit., 1209, la direttiva *habitat* era stata emessa quando era stata da poco approvata in Italia la legge-quadro sulle aree protette, legge n. 394 del 1991, tanto che era «stata per un certo tempo coltivata la convinzione [...] che la direttiva potesse trovare “piena attuazione tramite una corretta applicazione della legge 394/91”», opinione questa (espressa dal Comitato per le aree naturali protette), che evidentemente non era condivisa a livello comunitario.

¹⁹ Modifica resasi necessaria a seguito della procedura di infrazione n. 1999/2180 attivata davanti alla Commissione europea.

²⁰ Per quanto riguarda l'individuazione dei siti destinati alla conservazione degli uccelli selvatici, istituiti dalla direttiva 79/409/CEE, è prevista una procedura più breve: tali siti vengono designati direttamente dagli Stati membri come Zone di Protezione Speciale (ZPS), entrando automaticamente a far parte della rete Natura 2000.

²¹ Questa è stata introdotta dall'art. 5 del d.P.R. n. 357 del 1997 come modificato dall'art. 6 del d.P.R. n. 120 del 2003, del quale qui è utile ricordare quanto previsto dai commi 2 e 3, i quali stabiliscono che debbano essere sottoposti a valutazione di incidenza tutti i piani territoriali, urbanistici e di settore, compresi i piani agricoli, faunistico-venatori e le loro varianti (comma 2). Parimenti devono essere sottoposti a valutazione di incidenza anche gli interventi non direttamente connessi e necessari ad un'area naturale sensibile, ma che possano avere incidenza significativa sul sito stesso. Tale valutazione – continua la norma – si applica sia agli interventi che ricadono all'interno delle aree di Rete Natura 2000 sia a quelli che, pur sviluppandosi all'esterno, possono comportare ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati dal sito (comma 3).

²² Art. 2, co. 1, lett. o-*quinquies* d.P.R. 357 del 1997. Alle specie autoctone, così definite, vengono affiancate anche le specie paratoctone, «ossia quelle specie animali o vegetali che, pur non essendo originarie del territorio italiano, vi siano giunte – per intervento diretto intenzionale o involontario dell'uomo – e quindi naturalizzate in un

Queste ultime, infatti, sono popolazioni o specie «geneticamente o morfologicamente [...] differenziat[e] rispetto alle popolazioni originariamente presenti nell'area di intervento»²⁴.

Sulla scorta di tali definizioni, il d.P.R., all'art. 12, ha stabilito che le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano autorizzano la reintroduzione delle specie autoctone, «dandone comunicazione al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e presentando allo stesso Ministero apposito studio che evidensi che tale reintroduzione contribuisce in modo efficace a ristabilire dette specie in uno stato di conservazione soddisfacente».

Per quanto riguarda le specie non autoctone, la normativa nazionale è più rigida di quella europea, prevedendo un divieto assoluto di introduzione, reintroduzione e ripopolamento.

In sintesi, le Regioni e le Province autonome, da un lato, non possono introdurre specie alloctone, dall'altro, l'introduzione di quelle autoctone è possibile solo se l'operazione risulti efficace alla conservazione soddisfacente della specie.

Sul punto, pertanto, la norma conferma lo schema di fondo della disciplina, ovverosia la subordinazione di ogni misura o progetto potenzialmente interferente con gli *habitat* o le specie oggetto di protezione ad un'attività di valutazione dell'impatto di tali attività.

Occorre rilevare, però, che il divieto riguardante l'introduzione di specie alloctone è stato ridimensionato nel documento dell'INFS che surroga alla funzione che avrebbero dovuto assolvere le ancora non adottate linee guida, previste dall'art. 12, I co., del d.P.R. n. 357 del 1997²⁵.

In tale documento, infatti, anche l'introduzione di specie non autoctone, bensì para autoctone²⁶, è subordinata ad una procedura di autorizzazione, la quale deve essere preceduta da una approfondita analisi del rischio, «condotta con approccio olistico e interdisciplinare e [che] dovrà basarsi su una rigorosa revisione delle informazioni tecnico scientifiche disponibili, sull'opinione di esperti della materia e su analisi quantitative/qualitative»²⁷.

periodo storico antico (anteriore al 1500 d. C.); così, AA. Vv., 2007, - *Linee guida per l'immissione di specie faunistiche*. Quad. Cons. Natura, 27, Min. Ambiente – Ist. Naz. Fauna Selvatica, 21, il quale riporta la definizione data da Aa. Vv., 1997 Suppl. Ric. Bio. Selvaggina, XXVII: 897-905.

²³ Art. 2, co. 1, lett. o-sexies d.P.R. 357 del 1997.

²⁴ AA. Vv., 2007, - *Linee guida per l'immissione di specie faunistiche*, cit., 19.

²⁵ AA. Vv., 2007, - *Linee guida per l'immissione di specie faunistiche*, cit.

²⁶ Per la definizione di tali specie si veda sub nota 22.

²⁷ AA. Vv., 2007, - *Linee guida per l'immissione di specie faunistiche*, cit., 22.

3. La sentenza n. 98 del 2017 e l'inesorabile espansione della materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”

Tratteggiato il quadro normativo di riferimento, possiamo concentrarci sui contenuti della decisione in commento, attraverso un'analisi che tenga conto anche della pregressa giurisprudenza costituzionale, richiamata dalla stessa pronuncia.

La questione di legittimità costituzionale, infatti, si muove intorno alla delimitazione della competenza residuale delle Regioni in materia di pesca e sull'interferenza fra quest'ultima e la materia dell'ambiente.

La Corte, nella sostanza, ha fatto propria la prospettiva della difesa statale, la quale aveva rilevato che la «norma regionale violerebbe i limiti posti alla competenza regionale in materia di pesca, incidendo direttamente sulla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s)».

Sulla scorta dei propri precedenti²⁸, il giudice delle leggi rileva che l'«immissione di specie ittiche nei corpi idrici regionali [...] rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione», trattandosi – continua la Corte – di regole a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In forza di tale impostazione, le norme statali in materia di “introduzione, reintroduzione e ripopolamento” di specie animali, fungono da «limiti invalicabili di tutela»²⁹, cui le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, potendo, semmai, prevedere degli *standard* di tutela più elevati di quelli statali³⁰.

La Consulta, parimenti a quanto già fatto in altre occasioni, conferma la tendenza espansiva della materia “tutela dell'ambiente”, tanto che alcuni in dottrina hanno messo in evidenza le affinità con il vecchio limite dell'interesse nazionale³¹.

²⁸ La Corte costituzionale richiama le sentenze nn. 30 del 2009 e 288 del 2012.

²⁹ Così ancora la sent. 30 del 2009.

³⁰ È quanto già indicato dalla Corte dalla sentenza n. 30 del 2009.

³¹ S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, 198 s., il quale scrive che «laddove si materializza la legislazione statale in questi ambiti, si consolida (e avanza o regredisce, a discrezione del legislatore statale) il limite per il legislatore regionale: in modo non dissimile operava il limite degli interessi nazionali, prima della riforma del Titolo V». Per un'analisi della giurisprudenza all'indomani della riforma del Titolo V si veda M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, 2009. Per un'analisi sui confini della materia dell'ambiente si vedano B. CARAVITA A. MORRONE, *L'ambiente e i suoi confini*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 33 ss. La profonda rilettura che la giurisprudenza costituzionale ha dato dell'impianto costituzionale risultante dalla riforma del Titolo V trova una lucida spiegazione nelle parole di S. STAIANO, *Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo*, in *federalismi.it*, 2012, 2: «è esistito pressoché solo come proiezione ideologica di chi se ne faceva assertore e di chi se ne dichiarava avversario, dando vita a un contrasto politico senza oggetto, manifestazione ennesima della crisi ancora irrisolta in cui versa il sistema dei partiti. Ne è riprova la debolezza delle scelte normative anche di rango costituzionale rivolte a conformare l'ordinamento regionale. E in ragione delle irresolutezze, della bassa qualità formale, della genericità di quanto prodotto nelle sedi della rappresentanza politica il sistema è stato definito in sede giurisprudenziale».

Per comprendere questo processo di erosione della potestà legislativa regionale e il conseguente processo di centralizzazione delle competenze legislative in capo al livello centrale di governo³² è utile confrontare i contenuti della normativa regionale oggetto del giudizio con quelli della normativa statale, dalla quale si desumerebbe la violazione del parametro di costituzionalità.

Per quanto l'esito della decisione di incostituzionalità possa ritenersi giustificato e per certi aspetti addirittura scontato, dato che la tutela delle specie animali e degli *habitat* è senz'altro riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema³³, non di meno la pronuncia induce ad alcune riflessioni.

Rispetto alle specie autoctone, la normativa regionale impugnata, limitandosi ad affermare che l'Ente Tutela Pesca provvede ad effettuare o autorizzare le immissioni di fauna ittica, risulta *meramente riproduttiva* della formulazione contenuta nella disciplina nazionale.

Quest'ultima, infatti, come abbiamo già visto, prevede che le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché gli Enti di gestione delle aree protette nazionali autorizzano le immissioni delle specie protette dandone comunicazione al ministero. Se, quindi, da un punto di vista formale, si può ritenere che la normativa regionale sia lesiva del riparto di competenze poiché interviene in una materia, qual è la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, riservata alla competenza esclusiva dello Stato (ciò giustificando la dichiarazione di incostituzionalità sul punto), da un punto di vista sostanziale, ovverosia guardando ai contenuti della normativa regionale, si può ritenere che la Regione non si fosse appropriata di alcuna attribuzione riservata alla legislazione statale, poiché nella sostanza si è limitata a ripeterne i contenuti.

Di tutt'altro tenore era infatti la violazione del riparto di competenze sindacata dalla Corte, nella sentenza n. 30 del 2009, dalla stessa pronuncia richiamata. In quell'occasione, infatti, la legge della Regione Veneto non si limitava solo a prevedere la possibilità di introdurre specie autoctone, ma compiva un'opera di (indebita) classificazione, creando un ulteriore categorie di specie, quella para-autoctone, rispetto alla quale autorizzava misure di immissione nelle proprie acque.

Il fatto che l'esito dei due giudizi di costituzionalità sia stato il medesimo, nonostante il diverso grado di incompatibilità costituzionale delle due discipline regionali, conferma che l'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale alla materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” possa condurre

³² Per un'analisi di tale processo nella giurisprudenza costituzionale si veda D. PORENA, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *federalismi.it*, 2009

³³ Non rileva che parte del giudizio sia una Regione a statuto speciale, in quanto, come ricorda la Corte, «ove la materia «tutela dell'ambiente» non sia contemplata negli statuti di autonomia, ciò determina che quanto non rientri nelle specifiche competenze delle Province autonome rifluisca «nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia»; così sentenza n. 98 del 2017 cons. dir. 8.3.

all'esclusione di qualsiasi forma di intervento, anche meramente formale, delle Regioni in questa materia.

Sul punto è stato giustamente rilevato che la circostanza che la norma regionale sia conforme alla relativa previsione legislativa statale o addirittura si limita a ripeterne i contenuti non è di per sé sufficiente a salvarla dall'incostituzionalità³⁴.

Ad argomentare diversamente, infatti, si correrebbe il rischio di creare possibili antinomie tra legge regionale e legge statale, poiché «nulla esclude che la legislazione statale “di riferimento” sia successivamente modificata o abrogata»³⁵.

Addirittura scontato può ritenersi l'esito della decisione relativamente all'introduzione di specie alloctone: da un lato, perché la materia è riconducibile alla potestà esclusiva dello Stato e, dall'altro, perché è evidentemente in contrasto con il perentorio divieto di introduzione di specie alloctone posto dalla normativa statale.

Nonostante ciò, però, è ugualmente utile far emergere un dato sulla disciplina sottesa al controllo di costituzionalità.

Come abbiamo già avuto modo di ricordare, il divieto assoluto di introduzione di specie alloctone sancito dal d.P.R. n. 357 del 1997 è stemperato dallo studio dell'INFS pubblicato dallo stesso Ministero, il quale permette l'introduzione di specie para autoctone³⁶.

La discrepanza fra quanto previsto dalla normativa statale e lo studio citato, avente natura surrogatoria delle Linee guida ancora non adottate, rischia di determinare un esito affatto particolare: la semplicistica, e troppo netta, differenziazione operata dal d.P.R. n. 357 del 1997, fra specie animali autoctone e alloctone, con il conseguente divieto di introdurre le seconde, crea un vuoto di disciplina, quello appunto delle specie para-autoctone, cui lo studio cerca di dare risposta; nel far ciò, però, si determina una centralizzazione della disciplina in modo surrettizio, ossia in via amministrativa e non legislativa, che consente al solo livello centrale di governo (ossia il Ministero) di autorizzare misure di ripopolamento con specie non autoctone.

³⁴ M. RUOTOLO, *I limiti dell'incidenza della normazione secondaria statale e della legislazione regionale sulla disciplina privatistica del rapporto contrattuale (A proposito della normativa regolamentare di conformità degli impianti e della legislazione regionale sul certificato energetico)*, in *Studi e materiali*, 2009, 503, il quale continua ricordando che «il rispetto della distribuzione delle competenze legislative impone, infatti, che la legge regionale non ecceda la competenza della Regione».

³⁵ M. RUOTOLO, *I limiti dell'incidenza della normazione secondaria statale e della legislazione regionale sulla disciplina privatistica del rapporto contrattuale*, cit., 503.

³⁶ Per una riflessione, la quale incide solo indirettamente sulle riflessioni proposte in questo lavoro, ma che è di assoluto rilievo in materia ambientale, ossia il rapporto imprescindibile che lega quest'ultima al fondamento tecnico scientifico nelle scelte del Legislatore si veda M. CECCHETTI, *Prospettive per una razionalizzazione della “normazione tecnica” a tutela dell’ambiente nell’ordinamento italiano*, in S. GRASSI, M. CECCHETTI (a cura di) *Governo dell’ambiente e formazione delle norme tecniche*, Milano, 2006, 41 ss.

In tal modo un atto non avente alcun valore legale non solo consente il ricorso a misure espressamente vietate da una fonte normativa, ma (nel far ciò) comporta, nei fatti, anche una esclusione di qualsiasi forma di coinvolgimento delle Regioni, coinvolgimento che è bensì previsto nel caso di introduzione di specie autoctone.

Sebbene tale previsione non abbia effetti pratici rilevanti, poiché un eventuale atto del Ministro volto all'introduzione di specie para autoctone sarebbe sicuramente illegittimo per (patente) violazione di legge, stante il divieto posto dal d.P.R. n. 357 del 1997, il dato ha senz'altro una sua importanza. Esso, infatti, è la spia di una certa visione culturale, in forza della quale la tutela dell'ambiente viene considerata quale competenza saldamente incardinata nel solo livello centrale di governo.

In conclusione, l'analisi della decisione della Corte e della disciplina sulla quale si è mosso il giudizio di legittimità costituzionale conferma che la stabilizzazione nel sistema di una certa lettura della materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” permette a quest'ultima di inglobare ambiti materiali astrattamente riconducibili alla competenza (concorrente o residuale) delle Regioni.

Fra le materie di competenza regionale che più hanno subito la forza espansiva della tutela dell'ambiente deve essere annoverata la materia della “pesca”, la quale pure ha fatto la sua comparsa nelle valutazioni di costituzionalità nel giudizio in esame.

4. I confini sempre più ristretti della materia pesca: il ruolo della biodiversità e l'incidenza del diritto europeo

Con specifico riguardo alla “pesca”, infatti, sebbene la revisione costituzionale del 2001 abbia comportato la sua attribuzione alla competenza residuale delle Regioni, a causa dell'eliminazione dalle materie elencate nel 117 Cost., il giudice delle leggi ha ben presto avuto modo di ridefinire e delimitare la portata della novella costituzionale³⁷, tanto che per questo, come per altri casi, si è addirittura parlato di una “neutralizzazione” della riforma del titolo V³⁸.

Nella nota sentenza n. 213 del 2006 la Corte costituzionale ha precisato, infatti, che nella «complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca [la pesca], possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislativa ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non

³⁷ Per un'attenta e approfondita analisi della giurisprudenza costituzionale in materia di pesca *ante e post* riforma del Titolo V si veda da ultimo A. TURTURRO, *La «pesca» nel riparto di competenze legislative tra primo e secondo regionalismo: brevi osservazioni alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 18/2016, 11 ss.; sul punto si veda anche G. SERENO, *Pesca*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli, 2015, 382 ss.

³⁸ A voler utilizzare un'espressione di S. PARISI, *Potestà residuale e neutralizzazione della riforma del Titolo V*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, III, Napoli, 2008, 1597 ss.

possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme»³⁹.

Ciò, del resto, è espressione di una generale lettura dell'impianto introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che in molti casi ha fatto sì che i poteri esercitabili «dallo Stato siano diventati [...] più estesi di quelli che lo stesso Stato poteva esercitare nel vigore del precedente riparto»⁴⁰.

Questo «scarto fra modello e esperienza»⁴¹, il quale, peraltro, era stato già preannunciato addirittura prima della revisione costituzionale del 2001⁴², ha fatto parlare, con specifico riguardo alla pesca, di una residualità né chiusa né aperta, bensì «molto spuria»⁴³ o di «residualità iper-aperta»⁴⁴, poiché l'intreccio di materie viene affermato in via aprioristica e generale, a prescindere cioè dalla disposizione oggetto del giudizio del caso concreto⁴⁵.

In buona sostanza, con l'ausilio della giurisprudenza costituzionale, si è assistito ad un processo di erosione delle competenze delle Regioni rispetto ad una materia che l'astratto modellino costituzionale sembrava aver lasciato alla competenza di queste ultime⁴⁶.

Come è noto, questo fenomeno è il frutto dell'assoluta insufficienza del riparto di competenze basato sulle materie, denunciato dalla dottrina fin dai tempi del primo regionalismo⁴⁷.

³⁹ Così cons. dir. 7.1

⁴⁰ C. LOMBARDI, *Concorso di competenze, leale collaborazione e negoziazione (ovvero "precarietà") delle attribuzioni regionali in una sentenza sulla pesca*, in *Giur. cost.*, 2006, 2156.

⁴¹ L'espressione è di A. TURTURRO, *La «pesca» nel riparto di competenze legislative*, cit., 30, il quale, a sua volta, si rifa a A. RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V ("modello" ed esperienza a confronto)*, in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti. Studi dell'anno 2006*, Torino, 2007, 175 ss.

⁴² Cfr. S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in A. PACE (a cura di), *Quale dei tanti federalismi?*, Padova, 1997, 311 ss. e spec. 313 (ora anche in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 21 ss.), il quale metteva in evidenza come l'esperienza avesse già ampiamente dimostrato «l'insufficienza di una disciplina costituzionale che possa limitare le attribuzioni centrali, per mezzo del principio dell'enumerazione federale; negli ordinamenti di tradizione federale [...] lo Stato centrale nonostante la Costituzione contenesse una enumerazione che limitava le sue competenze, attraverso tecniche particolari, è riuscito ad occupare il maggior numero possibile di competenze» (p. 313).

⁴³ L'espressione è di S. PARISI, *Potestà residuale e neutralizzazione della riforma del Titolo V*, cit., 1607, del quale è anche la distinzione tra residualità chiusa ed aperta (ivi, 1598 e 1602 ss.).

⁴⁴ L'espressione è di A. TURTURRO, *La «pesca» nel riparto di competenze legislative*, cit., 27, il quale emenda la lettura proposta dalla dottrina sopra citata, in quanto ritiene «che l'uso dell'aggettivo spuria – all'interno di una tassonomia basata sulla dicotomia chiusa/aperta – può ingenerare qualche confusione (sembrando essere un ibrido tra le due species)».

⁴⁵ Così ancora A. TURTURRO, *La «pesca» nel riparto di competenze legislative*, cit., 27.

⁴⁶ Tanto che in dottrina si è parlato di "smaterializzazione" delle materie; il riferimento è al libro di F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

⁴⁷ Limitandoci alle sole opere più celebri ricordiamo L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, III, 1971, 39, il quale osservava come nella «definizione delle materie [...] la Carta costituzionale si presenta – in larghissima misura – come una pagina bianca», la quale, sebbene non potesse essere sottoposta «ad arbitrarie forzature interpretative», deve comunque essere completata «per mezzo di valutazioni politiche». Su un piano non dissimile C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 238, scriveva che «da semplice elencazione edittale non è, da sola, sufficiente alla individuazione delle materie attribuite: sia per l'estrema latitudine delle formule legislative; sia – ed è questa la ragione fondamentale –

In questo quadro di complessiva inappropriatezza del modello costituzionale del riparto di competenze, e del suo conseguente svuotamento, si inserisce un elemento di particolare interesse, rintracciabile nella stessa sentenza che qui si è analizzata e, più in generale nell'esperienza delle interazioni fra la materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e quella della pesca.

Il riferimento è al particolare ruolo giocato dalla *biodiversità*, la quale si pone a fondamento di una lettura funzionalistica di alcuni beni ambientali con inevitabili riflessi sull'opera di (continua) (ri)definizione dell'ambito materiale degli interessi coinvolti, prima ancora che sul piano dell'allocazione delle competenze.

Facendo propri i risultati raggiunti in altre discipline, si può osservare, infatti, come l'emersione del bene giuridico della biodiversità ha fatto sì che l'utilità dei singoli beni, che compongono il substrato materiale del generale bene “ambiente”, si esplica non solo nella contemporanea sussistenza degli stessi beni, ma, ancora di più, nelle relazioni che si instaurano e intercorrono fra essi, le quali consentono la creazione o la stabilità di un determinato *habitat*⁴⁸.

Può sostenersi, infatti, che «l'elemento giuridico di rilievo conseguente l'acquisizione della dignità giuridica dell'interesse ambientale è la specificazione di esso all'interno delle relazioni di cui è intessuto il suo sostrato naturale»⁴⁹.

Calando tali acquisizioni teoriche sul patrimonio ittico, si può osservare che l'esigenza di tutela di questo, sia in quanto categoria produttiva sia in quanto patrimonio di biodiversità e di garanzia dell'equilibrio dell'ecosistema⁵⁰, comporta una inevitabile diversificazione degli strumenti di regolazione, la quale, a sua volta, inesorabilmente avrà dei riflessi sulla definizione del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni.

Ciò costituisce evidentemente un ulteriore fattore che rende mobile il già precario quadro di allocazione delle competenze tracciato dalla Costituzione, perché permette al legislatore, prima, e alla Corte costituzionale, poi, di esaltare l'ambito materiale della tutela dell'ambiente a discapito di quello della pesca, al fine di ottenere una (ri)centralizzazione della potestà legislativa in capo allo Stato.

In questo processo di giusta qualificazione degli ambiti materiali e, quindi, di riallocazione delle competenze legislative, un ruolo niente affatto secondario viene giocato dall'appartenenza dell'Italia all'ordinamento europeo.

per la difficoltà di circoscrivere una qualsiasi materia rispetto alle altre». Più in generale sull'insufficienza della divisione di competenze fra la legislazione statale e quella regionale basata sul criterio delle materie si vedano V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1960, 262 ss; S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1971, 113 ss.

⁴⁸ A. FARÌ, *Beni e funzioni ambientali*, cit., 79.

⁴⁹ Ivi, 81.

⁵⁰ *Ibidem*.

Quanto si va affermando è plasticamente dimostrato dalla sentenza che qui si commenta e specificamente nell'invocazione dell'art. 117, I co., Cost. quale parametro di costituzionalità. Sebbene, infatti, il profilo sia stato dichiarato assorbito nella violazione dell'art. 117 secondo comma lett. s, il richiamo alla violazione dei vincoli comunitari ha una rilevanza in sé. Esso dimostra, infatti, che le competenze regionali in materia di pesca sono sottoposte non solo al limite rappresentato dalla tutela dell'ambiente, ma anche al diritto europeo, il quale influisce sia direttamente sia indirettamente, ovverosia per il tramite della stessa materia dell'ambiente, sulle competenze regionali.

Questa non è la sede per affrontare compiutamente tale tema, ci siano consentite, pertanto, delle rapide considerazioni.

La pesca è stata oggetto di un forte processo comunitarizzazione (*recte: europeizzazione*), in forza del quale ampi settori della materia vengono disciplinati direttamente dal diritto comunitario con atti direttamente applicabili. Ciò, evidentemente, ha comportato una marginalizzazione dell'ordinamento nazionale, e quindi dei singoli ordinamenti regionali.

Questo, tuttavia, non è l'unico processo di erosione della competenza regionale.

Un ruolo di indubbio rilievo è ricoperto anche dall'incidenza che, mediante atti non direttamente applicabili, il diritto europeo esplica sulla disciplina della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema⁵¹. L'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e il conseguente obbligo di conformarsi al diritto europeo influisce sul rapporto fra legge statale e legge regionale, poiché dà alla legislazione statale una posizione di *prevalenza sostanziale* rispetto a quella regionale, conferendo alla prima i connotati di una normativa di principio, cui le legislazioni regionali sono obbligate a conformarsi⁵².

E sia detto solo per inciso, in chiusura di queste rapide osservazioni, l'*europeizzazione* della pesca e, più in generale, il peso esercitato direttamente e indirettamente dal diritto comunitario in questo settore, produce effetti, anche e non solo di carattere economico, sugli ordinamenti regionali, e ancor prima sulle singole realtà locali.

Questo dato dovrebbe essere oggetto di ben più attenta considerazione e apre una prospettiva sul ruolo che hanno o dovrebbero avere le istituzioni nazionali (statali e regionali) nel processo di formazione degli atti europei (c.d. fase ascendente) in questo settore.

⁵¹ Sul punto si veda B. CARAVITA, L. CASSETTI, *Unione Europea e ambiente*, in B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, cit., 71 ss.; M. CECCHETTI, *La dimensione europea delle politiche ambientali: un "acquis" solo apparentemente scontato*, in *federalismi.it*, 2012

⁵² Come mette giustamente in luce G. SERENO, *Pesca*, cit., 383, ciò spiega anche la scarsa conflittualità che si è avuta dopo la riforma del titolo V riguardo a tale materia. Sebbene il tema necessiti di ben altro approfondimento, sul punto è forse opportuno fare una rapida considerazione. In questo rapporto tra diritto statale e diritto regionale, nel quale l'attuazione del diritto europeo fa assumere alla prima la natura di normativa di principio sembra scorgersi l'eco delle riflessioni crisafulliane, il quale evidenziava la *gerarchia di contenuti*, che si veniva a determinare nel vecchio impianto del titolo V, tra le disposizioni statali di principio e le norme regionali (V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, cit., 286).