# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **30/2009** (ECLI:IT:COST:2009:30)
Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**
Presidente: **FLICK** - Redattore: **MADDALENA**
Udienza Pubblica del ; Decisione del **26/01/2009**
Deposito del **06/02/2009**; Pubblicazione in G. U. **11/02/2009**
Norme impugnate: Deliberazione della Giunta della Regione Veneto 04/03/2008, n. 438, punti 1, 2 e 3.
Massime: **33152 33153 33154**
Atti decisi: **confl. enti 9/2008**

## SENTENZA N. 30 ANNO 2009

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giovanni Maria FLICK; Giudici: Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito dei punti 1, 2 e 3 della deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per l'ammissione di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale del 28 aprile 1998, n. 19), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 29 maggio 2008, depositato in cancelleria il 3 giugno 2008 ed iscritto al n. 9 del registro conflitti tra enti 2008.

*Visto* l'atto di costituzione della Regione Veneto;

*udito* nell'udienza pubblica del 16 dicembre 2008 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

*uditi* l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Paola Malasoma per la Regione Veneto.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato il 29 maggio 2008 e depositato il successivo 3 giugno il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione avverso la deliberazione della Giunta della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 439 (*recte* 438) (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 della legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

1.1. – Il provvedimento regionale impugnato, che integra la deliberazione della Giunta regionale 12 febbraio 2008, n. 212, avente analogo oggetto, prevede:

- al punto 1, che «ai sensi e per i fini di cui all'art. 3, c. 1, della L.R. n. 19/98, si dà atto che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) debbono essere considerate "specie para-autoctone" in quanto da parecchi decenni utilizzate in ambito regionale sia ai fini di pesca sportiva (carpa, pesce gatto, lavarello e trota iridea) sia ai fini di pesca professionale in ambito lacustre (lavarello)»;

- al punto 2, che «anche per l'utilizzo delle specie carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello i piani di immissione approvati dalle competenti Amministrazioni provinciali dovranno essere valutati sotto i profili dei possibili inquinamenti genetici delle specie di interesse conservazionistico nel caso in cui sia possibile una riproduzione in natura dei soggetti immessi»;

- al punto 3, che «in relazione a quanto disposto al precedente punto 2, le parole "per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone" di cui al punto 1. lett. d) del dispositivo della Delib.G.R. 12 febbraio 2008, n. 212 sono sostituite dalle parole "per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone e para-autoctone"».

1.2. – Con tali previsioni ed, in specie, con la qualificazione delle quattro specie ittiche sopra indicate quali specie para-autoctone e con la loro equiparazione a quelle autoctone, la Regione Veneto autorizza i piani provinciali a prevederne l'immissione, ai fini di pesca sportiva o professionale e con le cautele prescritte, nelle acque di competenza regionale.

2. – Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tale deliberazione regionale leda le competenze statali in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, e che sia, sotto altro profilo, in contrasto con l'art. 117, primo comma, della Costituzione e, «comunque» con l'art. 118 della Costituzione, trattandosi di fattispecie che involgono la tutela di esigenze unitarie.

2.1. – La difesa erariale specifica tali censure, evidenziando che il provvedimento impugnato incide su un ambito materiale già regolato da fonti comunitarie e statali.

In particolare, l'articolo 22 della direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche):

- alla lettera *a*) demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione, sempre che da una indagine conoscitiva condotta sulla scorta delle esperienze

acquisite in altri Stati membri o altrove, risulti che tale reintroduzione contribuisce in modo efficace a ristabilire tali specie in uno stato di conservazione soddisfacente e purché tale reintroduzione sia preceduta da un'adeguata consultazione delle parti interessate;

- alla lettera *b*) impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone.

L'art. 12 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), dando attuazione a tale disposizione comunitaria:

- al comma 2 consente la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base delle linee guida che dovranno essere emanate dal Ministero dell'Ambiente, previa acquisizione, tra gli altri, del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS);

- al comma 3 vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

2.2. – La difesa erariale rileva che, pur non essendo state ancora emanate le linee guida ministeriali di cui all'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997, vi è già uno studio dell'INFS in materia, intitolato «Linee guida per l'immissione di specie faunistiche» e pubblicato a cura dello stesso Ministero dell'Ambiente.

Tale studio definisce, anzitutto, quali specie autoctone quelle «naturalmente presenti sul territorio nazionale o su parte di esso, nel quale si siano originate o vi siano giunte senza l'intervento diretto (intenzionale o accidentale) dell'uomo».

In esso, inoltre, a dire dell'Avvocatura, «a temperamento del divieto di introdurre specie alloctone», si prevede «una sorta di equiparazione tra le specie autoctone e quelle definite parautoctone» ovvero quelle che, pur non essendo originarie del territorio italiano, vi siano giunte per intervento diretto, intenzionale o involontario, dell'uomo e quindi naturalizzate anteriormente al 1500.

La difesa erariale spiega che tale discrimine temporale non sarebbe arbitrario, ma servirebbe a distinguere tra le varie specie importate nel territorio nazionale quelle provenienti dalle americhe, che si sarebbero evolute in maniera indipendente sin da epoche preistoriche.

2.3. – La impugnata deliberazione regionale n. 438 del 2008, equiparando le specie ittiche notoriamente alloctone della carpa, del pesce gatto, della trota iridea e del lavarello a quelle autoctone, secondo la difesa erariale, si porrebbe in contrasto con la previsione dell'art. 12 del d.P.R. 357 del 1997, dettata a tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e verrebbe, pertanto, a ledere la sfera di attribuzione costituzionale dello Stato. Né, d'altra parte, essa sarebbe giustificabile alla luce dello studio INFS, dacché, a parte la mancata approvazione formale di esso quale linee guida ministeriali, non sarebbe comunque possibile fare rientrare le quattro specie ittiche in questione nel concetto di para-autoctonia considerato in tale studio, posto che queste specie sono state introdotte successivamente al 1500 e che tre di esse (pesce gatto, trota iridea e lavarello) sono di origine americana.

2.4. – Il Presidente del Consiglio dei ministri chiede, pertanto, che sia dichiarato che non spetta alla Regione Veneto stabilire che le specie ittiche della carpa, del pesce gatto, della trota iridea e del lavarello siano para-autoctone e che venga annullata la delibera della Giunta

regionale n. 438 del 2008.

3. – La Regione Veneto si è costituita con una memoria, nella quale eccepisce l'inammissibilità del conflitto proposto per tardività del ricorso, la nullità della notifica dello stesso e la «palese» inidoneità lesiva dell'atto impugnato.

3.1. – Il ricorso sarebbe intempestivo, dacché la notifica sarebbe avvenuta il 29 maggio 2008, oltre il termine di giorni sessanta dalla pubblicazione (in data 25 marzo 2008) dell'atto impugnato, a nulla rilevando la circostanza che la consegna del ricorso all'ufficiale giudiziario sia avvenuta, nel rispetto di tale termine, il 24 maggio 2008, «non risultando applicabile alla Corte Costituzionale la normativa degli atti processuali alle amministrazioni pubbliche, escludendosi anche la sanatoria dell'invalidità dell'atto in conseguenza della costituzione del resistente».

3.2. – La notificazione del ricorso sarebbe, poi, affetta da nullità, in quanto effettuata a persona diversa dal destinatario e non seguita dall'invio della raccomandata. Ciò in quanto, per la difesa regionale, dall'art. 36, commi 2-*quater* e 2-*quinquies*, della legge 28 febbraio 2008, n. 31 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni urgenti in materia finanziaria), sarebbe desumibile il principio secondo cui «tutte le notifiche a mezzo posta effettuate dal 1° marzo 2008 a persona diversa dal destinatario, per le quali è stato omesso l'invio della raccomandata, sono da considerarsi nulle» e dovrebbe ritenersi effettuata a persona diversa dal destinatario una notifica effettuata ad un impiegato della Regione addetto alla ricezione della corrispondenza.

3.3. – Nel merito il ricorso sarebbe inammissibile, in quanto il provvedimento impugnato rappresenterebbe un indispensabile intervento di gestione attiva della risorsa ittica, avente rilievo non solo sotto i profili che attengono alle tematiche faunistico-ambientali, bensì anche sotto i profili socio-economici della pesca non professionale.

La difesa regionale sottolinea che tale intervento gestionale si è imposto a fronte del perdurante, gravissimo ritardo del competente ministero nell'emanazione delle linee guida in materia di immissione, reintroduzione e ripopolamento, tenuto conto dello studio dell'INFS che «affronta l'importante tematica rappresentata dallo status para-autoctono attribuibile a specie alloctone da tempo naturalizzate».

Al riguardo la difesa regionale ritiene che la identificazione dell'anno 1500 come discrimine tra le specie para-autoctone e quelle alloctone contenuta in tale studio sia non condivisibile sul piano scientifico e che sia possibile fonte di gravi e negative conseguenze socio-economiche per il settore della pesca sportiva. E sostiene, al contempo, che la elaborazione da parte dell'INFS dello status di specie para-autoctona non sia altro che il riconoscimento di situazioni non risolvibili mediante il binomio autoctonia-alloctonia nonché la attestazione dell'inapplicabilità del regime di divieto così come introdotto dal d.P.R. n. 357 del 1997.

La Regione Veneto chiede, pertanto, «una applicazione “intelligente”» di tale divieto, basato «sullo sviluppo coerente del concetto di para-autoctonia in termini rapportati alle peculiarità dei singoli territori», vedendosi, altrimenti, costretta a «reclamare, nelle competenti sedi nazionale e comunitaria, un adeguamento del DPR 357/97 all'ordinamento comunitario che [...] prevede la possibilità di introdurre specie alloctone a determinate condizioni».

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha proposto conflitto di attribuzione avverso la deliberazione della Giunta regionale 4 marzo 2008, n. 439 (*recte* 438), recante «Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19», con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

1.1. – Il provvedimento regionale impugnato, che integra la deliberazione della Giunta regionale 12 febbraio 2008, n. 212, avente analogo oggetto, prevede:

- al punto 1, che «ai sensi e per i fini di cui all'art. 3, c. 1, della L.R. n. 19/98, si dà atto che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) debbono essere considerate "specie para-autoctone" in quanto da parecchi decenni utilizzate in ambito regionale sia ai fini di pesca sportiva (carpa, pesce gatto, lavarello e trota iridea) sia ai fini di pesca professionale in ambito lacustre (lavarello)»;

- al punto 2, che «anche per l'utilizzo delle specie carpa, pesce gatto, trota iridea e lavarello i piani di immissione approvati dalle competenti Amministrazioni provinciali dovranno essere valutati sotto i profili dei possibili inquinamenti genetici delle specie di interesse conservazionistico nel caso in cui sia possibile una riproduzione in natura dei soggetti immessi»;

- al punto 3, che «in relazione a quanto disposto al precedente punto 2, le parole "per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone" di cui al punto 1. lett. d) del dispositivo della Delib.G.R. 12 febbraio 2008, n. 212 sono sostituite dalle parole "per quanto concerne l'utilizzo di specie autoctone e para-autoctone"».

1.2. – Con tali disposizioni ed, in specie, con la qualificazione delle quattro specie ittiche sopra indicate quali specie para-autoctone e con la loro equiparazione a quelle autoctone, la Regione Veneto autorizza i piani provinciali a prevederne l'immissione, ai fini di pesca sportiva o professionale e con le cautele prescritte, nelle acque di competenza regionale.

1.3. – Il ricorrente Presidente del Consiglio dei ministri ritiene che tali disposizioni, equiparando le specie ittiche notoriamente alloctone della carpa, del pesce gatto, della trota iridea e del lavarello a quelle autoctone, siano lesive degli artt. 117, primo e secondo comma, lettera *s*), e 118 della Costituzione, in relazione all'art. 22, lettera *b*), della dir. 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), che impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone, ed all'articolo 12 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), come modificato dal d.P.R. 12 marzo 2003, n. 120 (Regolamento recante modifiche ed integrazioni al d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, concernente attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche). Infatti, il comma 3 del citato art. 12 vieta espressamente la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di specie e popolazioni non autoctone.

2. – Deve preliminarmente rilevarsi che il ricorso, riferito ad un atto pubblicato il 25 marzo 2008 e consegnato all'ufficiale giudiziario il 24 maggio 2008 (ultimo giorno, ma comunque giorno utile), è tempestivo, posto che la notifica si perfeziona per il notificante al momento della consegna all'ufficiale giudiziario (art. 149, comma 3, cod. proc. civ. e sentenza n. 477 del 2002). E deve, altresì, rilevarsi, a parte ogni considerazione sulla confusa argomentazione della difesa regionale veneta sul punto, che tale notifica ha raggiunto lo scopo (art. 156, comma 3,

cod. proc. civ.), sicché ogni questione sulla sua validità, in quanto effettuata, a dire della resistente, «a persona diversa dal destinatario» e non seguita dall'invio della raccomandata, è irrilevante.

3. – Nel merito il ricorso è fondato.

3.1. – La disciplina dell'introduzione, della reintroduzione e del ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica.

3.2. – In linea generale può osservarsi che lo Stato nell'esercizio di tale sua competenza esclusiva, nell'apprestare cioè una «tutela piena ed adeguata», capace di assicurare la conservazione dell'ambiente per la presente e per le future generazioni, può porre limiti invalicabili di tutela (cfr. sentenza n. 378 del 2007).

A tali limiti le Regioni devono adeguarsi nel dettare le normative d'uso dei beni ambientali, o comunque nell'esercizio di altre proprie competenze, rimanendo libere, però, se lo ritengono opportuno, di determinare, nell'esercizio della loro potestà legislativa, limiti di tutela dell'ambiente anche più elevati di quelli statali.

3.2. – Nello specifico ambito della introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali è da richiamare, anzitutto, la direttiva 92/43/CEE (Direttiva del Consiglio relativa alla conservazione di habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche), che demanda agli Stati membri la valutazione in ordine alla opportunità di reintrodurre specie autoctone, qualora questa misura possa contribuire alla loro conservazione (art. 22, lettera *a*), ed impegna gli Stati membri a regolamentare ed eventualmente vietare le introduzioni di specie alloctone che possano arrecare pregiudizio alla conservazione degli habitat o delle specie autoctone (art. 22, lettera *b*).

Lo Stato italiano ha esercitato la sua competenza con il d.P.R. n. 357 del 1997 (come modificato dal d.P.R. n. 120 del 2003), consentendo (art. 12, comma 2) la reintroduzione delle specie autoctone, sulla base di linee guida da emanarsi dal Ministero dell'Ambiente, previa acquisizione, tra gli altri, del parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e (art. 12, comma 3) vietando espressamente (ed in via generale) la reintroduzione, l'introduzione ed il ripopolamento in natura di «specie e popolazioni non autoctone».

Il suddetto d.P.R. ha provveduto a definire il concetto di autoctonia, prevedendo che debba considerarsi (art. 2, lettera *o-quinquies*) autoctona la popolazione o specie che per motivi storico-ecologici è indigena del territorio italiano e (lettera *o-sexies*) non autoctona quella non facente parte originariamente della fauna indigena italiana.

3.3. – Tale disciplina ed, in particolare, quella recata dall'art. 12 del d.P.R. n. 357 del 1997 detta, dunque, limiti inderogabili alla competenza normativa regionale e questi risultano violati dalla deliberazione impugnata, stante la non autoctonia, nel senso descritto, delle quattro specie ittiche di cui si discute e considerato che il provvedimento regionale impugnato deroga in senso peggiorativo ad un divieto dettato da ragioni di cautela a protezione e tutela dell'ecosistema.

3.4. – Né ha pregio il riferimento del ricorrente alla mancata adozione da parte del Ministero dell'ambiente delle cosiddette “linee guida”.

Tali “linee” riguardano, infatti, le specie autoctone, non quelle alloctone, sicché la loro mancata adozione è comunque irrilevante nel caso di specie. Così come è irrilevante che l'INFS abbia proposto al Ministero (che non le ha ancora approvate) delle linee guida che introducono, oltre il binomio, specie autoctona/specie alloctona, la categoria delle specie para-

autoctone ovvero quelle che, pur non essendo originarie del territorio italiano, vi siano giunte per intervento diretto, intenzionale o involontario, dell'uomo e quindi naturalizzate anteriormente al 1500, posto che, a parte ogni questione sulla compatibilità della categoria proposta con il parametro normativo vigente, in essa non rientrerebbero comunque le quattro specie in questione, le quali, per pacifica ammissione delle parti, sono state introdotte nel territorio italiano successivamente a tale data.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* che non spettava alla Regione Veneto stabilire che le specie ittiche carpa (*Cyprinus carpio*), pesce gatto (*Ictalurus melas*), trota iridea (*Oncorhynchus mykiss*) e lavarello (*Coregonus lavaretus*) devono essere considerate “specie para-autoctone”;

*annulla*, di conseguenza, la deliberazione della Giunta regionale della Regione Veneto 4 marzo 2008, n. 438 (Ulteriori criteri per le ammissioni di specie ittiche nelle acque interne regionali. Indirizzi ai fini di coordinamento per la protezione del patrimonio ittico regionale ai sensi dell'art. 3 legge regionale 28 aprile 1998, n. 19), con riferimento ai punti 1, 2 e 3.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della consulta, il 26 gennaio 2009.

F.to:

Giovanni Maria FLICK, Presidente

Paolo MADDALENA, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 6 febbraio 2009.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: 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.*