



2025 FASCICOLO I

Chiara Doria

Una sentenza sostitutiva “atipica” come risposta a un’emergenza ecosistemica. Riflessioni a partire dalla sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale

10 marzo 2025

IDEATORE E DIRETTORE: PASQUALE COSTANZO
CONDIRETTRICE: LARA TRUCCO



Chiara Doria

**Una sentenza sostitutiva “atipica” come risposta a un’emergenza ecosistemica.
Riflessioni a partire dalla sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale***

SOMMARIO: 1. Premessa: una possibile lettura della sentenza a partire dalla tecnica decisoria adottata. – 2. La questione di legittimità costituzionale sulla legge pugliese “sui ricci di mare”. – 2.1. Il nodo “ambiente”. – 2.2. Il nodo “mare territoriale regionale”. – 3. La decisione adottata dalla Corte costituzionale: una sentenza sostitutiva con finalità interpretative. – 3.1. I singolari effetti della pronuncia in esame. – 3.1.1 (segue) anche in ragione della rilevanza accordata al “fatto”. – 4. Conclusioni: una decisione sostitutiva strumentale al contenimento dell’emergenza ecosistemica.

ABSTRACT: This article examines Judgment No. 16 of 2024, in which the Constitutional Court ruled on the legitimacy of Puglia's sea urchin law. The analysis focuses not only on the content, but also on the form of the decision, highlighting the Court's role in ensuring environmental protection and, at the same time, the division of legislative powers between the State and the Regions. Particular attention is paid to the Court's use of an 'atypical' substitutive decision, assessing its implications and potential as a strategic tool to address ecosystem emergencies.

1. *Premessa: una possibile lettura della sentenza a partire dalla tecnica decisoria adottata*

Con la [sentenza n. 16 del 2024](#) il giudice delle leggi si è pronunciato sulla legittimità costituzionale della legge pugliese n. 6 del 18 aprile 2023, che prevede un fermo pesca triennale (ben più ampio di quello statale) per la specie di riccio di mare *Paracentrotus lividus*, al fine di preservarla dal rischio di estinzione causato dai continui ed ingenti prelievi che hanno contraddistinto le coste regionali nell’ultimo decennio e, più in generale, dagli effetti perduranti della crisi ambientale.

Si tratta di una decisione che presenta plurimi profili di interesse¹. Se ne possono mettere immediatamente in luce almeno due. Il primo riguarda l’operatività della materia trasversale

* Contributo scientifico sottoposto a referaggio.

Chiara Doria è Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale, Università del Salento.

¹ Tra i commenti alla decisione, si v. S. BUCCINO, *Il linguaggio dei poteri: ben più di un problema nominalistico. Osservazioni a margine della sentenza n. 16 del 2024*, in *Le Regioni*, 5, 2024; G. CATALDO, *Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, in [Diritti regionali](#), 1/2025; E. COCCHIARA, *Tutela dell’ambiente, pesca e “mare regionale”. Brevi riflessioni a partire da Corte cost., sentenza n. 16 del 2024*, in [Osservatorio costituzionale](#), 4/2024; G. SULPIZI, *La salvaguardia del riccio di mare pugliese: da un singolo caso*,



(ma anzitutto esclusiva)² della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, comma 2, lett. s) Cost.) nella salvaguardia della specie "riccio di mare". Il secondo concerne le considerazioni compiute dal giudice delle leggi sul delicato concetto di «mare territoriale», impropriamente richiamato dal legislatore pugliese e ritenuto lesivo delle materie di competenza legislativa statale «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l'Unione europea» (art. 117, comma 2, lett. m) Cost.).

A questi due profili se ne può aggiungere un terzo, relativo alla tecnica decisoria adottata dalla Corte. In particolare, quest'ultima ha concluso il proprio giudizio con una declaratoria di infondatezza della questione sotto il profilo ambientale e con un intervento manipolativo di tipo sostitutivo sulla formulazione impiegata dal legislatore regionale per perimetrare l'estensione territoriale del fermo pesca. Proprio tale seconda parte della decisione presenta caratteri peculiari, in quanto assimilabile, per effetti, a una pronuncia interpretativa.

Il presente contributo intende soffermarsi su quest'ultimo aspetto, indagandone le specificità, anche in ragione del legame esistente con la prima parte della decisione. Il tentativo sarà quello di cogliere una possibile «chiave di lettura» unitaria della sentenza, pur apparendo le differenti statuizioni della Corte, almeno a prima vista, distanti tra loro.

Più in dettaglio, l'ipotesi che si intende approfondire è se, e in quale misura, la Corte abbia utilizzato la tecnica decisoria sostitutiva al fine di tutelare il bene giuridico riccio di mare sotto una prospettiva ecosistemica. Al contempo, si vuole analizzare se, e in che modo, la funzione del bene giuridico nell'ecosistema abbia influenzato la scelta della Corte di ricorrere a tale meccanismo decisorio. Si avrà così modo, prendendo le mosse dalla pronuncia, di riflettere sul più ampio aspetto del ruolo "ordinante" della Corte³ all'interno della complessa dialettica tra Stato e Regioni in un contesto segnato dalla crisi ambientale⁴.

alla tutela costituzionale e sovranazionale delle risorse biologiche marine, in [Ambiente diritto](#), 3/2024; G. VIVOLI, *La "novità" sulla tutela degli animali nella sentenza della Corte costituzionale n. 16 del 2024*, in [federalismi.it](#), 29/2024.

² Sul punto, si v., tra i molti, M. MAINETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in AA. VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Tomo III, Milano, 2015, 1895 ss; A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, in *Le Regioni*, 1, 2024, spec. 50 ss.; A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in [Nomos](#), 3/2021; più in generale, sulla portata delle materie trasversali, si v. F. BOCCHINI, *La potestà legislativa trasversale delle regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Ambiente diritto*, 4, 2021; G. FALCON, *Le materie trasversali: tutela dell'ambiente, tutela della concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni*, 2013, in [Cortecostituzionale.it](#).

³ Quasi mezzo secolo fa, Vezio Crisafulli, nel suo celebre lavoro *La Corte costituzionale ha vent'anni* (V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, in *Giur. cost.*, 1976), si proponeva di ricostruire, alla luce dei primi vent'anni di esperienza, il ruolo della Corte nel sistema di governo, indagandone la portata, il significato e l'incidenza delle sue pronunce sull'ordinamento vivente. In quel contesto, la dottrina era impegnata a definire la posizione di un organo ancora relativamente giovane rispetto agli altri tradizionali poteri dello Stato post-unitario, la cui introduzione aveva suscitato ampio dibattito, destinato a protrarsi nel tempo. Oggi, a distanza di decenni, la riflessione sul ruolo della Corte appare ancora più urgente, come emerso nel recente lavoro di



2. La questione di legittimità costituzionale sulla legge pugliese sui “ricci di mare”

La vicenda trae origine da due disposizioni (art. 1 e 2) della legge regionale n. 6 del 2023 recante “*Misure di salvaguardia per la tutela del riccio di mare*”, con cui la Regione Puglia aveva inteso «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»⁵. In concreto, quest’ultima vietava «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»⁶, diversamente da quanto stabilito dall’articolo 4 del D.M. 12 gennaio 1995 (*Disciplina della pesca del riccio di mare*), che pone un limite all’esercizio dell’attività di pesca del riccio di mare nei mesi di maggio e di giugno.

L’estensione temporale del fermo pesca per un periodo superiore a quello prescritto dal Decreto dell’allora Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali passava dunque, nel territorio pugliese, da soli due mesi all’anno a tre interi anni consecutivi. Tale circostanza aveva indotto il Governo a impugnare la legge dinnanzi alla Corte costituzionale, eccependo il contrasto con le lettere s) ed a) del secondo comma dell’articolo 117 della Costituzione. Nella specie, l’Avvocatura generale dello Stato lamentava l’ingerenza della Regione nelle materie di potestà legislativa statale di «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema», nonché di «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» e «rapporti dello Stato con l’Unione europea», quest’ultima in relazione alla nozione di “mare territoriale” contenuta nell’articolo 2 del r.d. 30 marzo 1942, n. 327 (*Approvazione del testo definitivo del codice della navigazione*).

In merito alla prima censura, la legge pugliese sarebbe stata «indiscutibilmente» orientata «al perseguimento dell’obiettivo di preservare la specie del riccio di mare»⁷, alterando così l’esigenza di garantire livelli uniformi di tutela ambientale sul territorio nazionale e, di

Andrea Morrone (A. MORRONE, *Corte costituzionale: fattore condizionante o elemento strutturale?*, in [Rivista AIC](#), 3/2024). Per quanto concerne, invece, la capacità *ordinante* della Corte, si rinvia a M. LUCIANI, *Ogni cosa al suo posto*, Milano, 2023, 183.

⁴ Non a caso, le crisi hanno rappresentato il tema di apertura dell’Ultima relazione annuale della Corte costituzionale tenuta dal Presidente Augusto Barbera. La loro capacità di incidere sull’opera della Corte costituzionale è un fenomeno, però, di lunga data: Vezio Crisafulli, già nel 1976, nell’opera da ultimo menzionata, affermava che «Viviamo purtroppo in un’epoca di crisi, che accenna a investire le stesse istituzioni fondamentali dello Stato. Il dovere di noi tutti, per quanto ora ci interessa, è di adoperarsi lealmente nella comune ricerca di punti d’incontro per realizzare quella collaborazione dialettica tra chi fa le leggi e chi è chiamato a controllarne la costituzionalità, che risponde al disegno tracciato in Costituzione. Sono convinto che, fermi taluni principi irrinunciabili, la Corte, in questo spirito e con questo intento, saprà fare, anche in avvenire, il proprio dovere» V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha 20 anni*, cit., 1708.

⁵ Art. 1, l.r. Puglia 18 aprile 2023, n. 6.

⁶ Art. 2, l.r. Puglia 18 aprile 2023, n. 6.

⁷ § 3.1 del *Ritenuto in fatto*.



conseguenza, il punto di equilibrio individuato dal legislatore statale. Con riferimento alla seconda censura, l'uso delle espressioni «mare territoriale della Puglia» e «mari territorialmente non appartenenti alla Regione Puglia» avrebbe rappresentato un tentativo improprio di costituire un nuovo spazio giuridico, un'ipotesi non prevista né dall'ordinamento interno né da quello sovranazionale e, soprattutto, estranea alle competenze delle singole regioni⁸.

La difesa regionale, dal suo canto, precisava di aver esercitato la propria potestà legislativa nella diversa e residuale materia della “pesca”. Quanto alla possibile interferenza della misura introdotta con la materia ambiente, sottolineava di aver, in ogni caso, agito *in melius* per incrementare il livello di tutela ambientale; elemento che, a suo avviso, avrebbe reso costituzionalmente legittimo l'intervento regionale. Con riferimento, poi, al «mare regionale», la stessa chiariva di aver utilizzato tale espressione come «mero criterio funzionale di prossimità» e che la stessa, di conseguenza, non fosse in grado di dar luogo un'umbratile zona di sovranità marittima regionale o di sostanziare una potestà legislativa regionale in materia⁹.

In generale, la Regione poneva l'accento sulla «grave condizione di sovrasfruttamento del riccio di mare»¹⁰, evidenziando come la normativa statale, da sola, si fosse rivelata inadeguata a garantire la preservazione della specie in una simile situazione emergenziale. Chiedeva, pertanto, la dichiarazione di non fondatezza di entrambe le questioni sollevate e, in subordine, solo relativamente al parametro di cui all'articolo 117, comma 2, lett. a), l'adozione di una sentenza interpretativa di rigetto. Quest'ultima avrebbe infatti consentito «di superare il dubbio di legittimità costituzionale»¹¹ senza incidere direttamente sulla disposizione regionale, limitandosi a prospettare un'illegittimità dei riferimenti solo se fossero stati indebitamente intesi come volti a definire un nuovo spazio giuridico in grado di interferire con la sovranità statale.

2.1. Il nodo “ambiente”

Per quanto riguarda il primo profilo rimesso alla sua valutazione, la Consulta ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale, ritenendo che la misura regionale introdotta a salvaguardia della specie ittica non violasse la competenza esclusiva statale in materia ambientale, nonostante questa si discostasse da quanto fissato a livello statale dal D.M. 12 gennaio 1995.

⁸ § 4 del *Ritenuto in fatto*.

⁹ § 5.2 del *Ritenuto in fatto*.

¹⁰ § 6.1 del *Ritenuto in fatto*.

¹¹ § 6.2 del *Ritenuto in fatto*.



Nel risolvere la questione, la Corte ha scelto di valorizzare la *ratio* del legislatore, riconoscendo altresì la complessità della questione sottoposta alla sua attenzione.

In tal senso, ha respinto la ricostruzione prospettata dalla difesa statale secondo cui il D.M., individuando un punto di equilibrio tra l'interesse economico legato alla pesca e quello della tutela ambientale, avrebbe inibito alla Regione qualsiasi possibilità di intervento¹². Ha invece optato per una differente interpretazione della normativa statale¹³, ritenendo che il D.M. in questione si sarebbe limitato a fissare uno *standard minimo*, innalzabile da singoli interventi delle regioni¹⁴.

La Corte ha tuttavia naturalmente precisato che la legittimità di una disciplina in *melius* deve essere valutata in concreto¹⁵, confermando un approccio che inevitabilmente apre la strada a una valutazione casistica, finalizzata all'apprezzamento puntuale delle ragioni dell'autonomia¹⁶. Nel caso di specie, in particolare, è risultato determinante «il carattere specifico, temporaneo e territorialmente circoscritto delle disposizioni»¹⁷. Tale circostanza ha infatti consentito che la disciplina nazionale non risultasse «incompatibile con una possibile modulazione di interventi legislativi regionali, mirati a risolvere specifiche criticità locali»¹⁸ determinate dall'aggravarsi delle condizioni ambientali¹⁹.

Questa valorizzazione dell'intervento regionale è significativa per almeno due ragioni. *In primis*, perché conferma il decisivo ruolo delle regioni (rafforzato dalla riforma del 2001) nell'attuazione dei diritti costituzionali e, dunque, la possibilità loro riconosciuta di

¹² Tanto più che l'Avvocatura dello Stato non aveva chiaramente individuato tali interessi, né specificato in che modo la normativa regionale censurata avrebbe compromesso il loro bilanciamento (§ 6.1 del *Ritenuto in fatto*). In ogni caso, la dottrina ha sottolineato che sussiste una certa indeterminatezza sulle ipotesi in cui è possibile derogare al punto di equilibrio, attribuibile a una non sempre lineare argomentazione della Corte. Per un maggior approfondimento, si v. S. PARISI, *La teoria del punto di equilibrio*, in D. De Pretis e C. Padula (curr.), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, Torino, 2023, 6 ss.

¹³ A partire dal § 6 del *Considerato in diritto*.

¹⁴ La Corte ha fatto riferimento allo standard minimo in alcune decisioni riguardanti l'interferenza tra la materia ambiente e quella caccia (materia che, per certi aspetti, può essere considerata simile alla pesca). Tuttavia, l'introduzione di questo nuovo concetto ha portato a una sovrapposizione tra lo stesso e il punto di equilibrio. Secondo la dottrina, è invece necessario distinguerli chiaramente: «lo standard minimo è innalzabile, *integrabile* e quindi modificabile *in melius* mentre l'equilibrio è il frutto di un'operazione di bilanciamento che il legislatore regionale non può alterare». Cfr. S. PARISI, *La teoria del punto di equilibrio*, cit., 14 ss.

¹⁵ § 7.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Come avviene ad esempio nella materia caccia. In un caso per certi versi analogo a quello in commento, la Corte ha infatti affermato, seppur seguendo un ragionamento *a contrario*, che alla Regione non è consentito incidere sul limite temporale quando questo provoca un abbassamento degli standard di tutela fissati dallo Stato ([Corte cost. n. 69 del 2022](#)).

¹⁷ § 7.3 del *Considerato in diritto*.

¹⁸ *Ivi*.

¹⁹ In merito al profilo dell'anacronismo della legge quale criterio che orienta le decisioni della Corte, si v. R. BIN, *Atti normativi e norme programmatiche*, Milano, 1988, 320 ss.



conformare la tutela di simili diritti al contesto regionale²⁰. *In secundis*, perché ha riguardato un settore, quello ambientale, in cui, specie negli ultimi anni, si è assistito a un irrigidimento del rapporto tra competenze statali e regionali nelle materie trasversali, con la tendenziale prevalenza delle prime a scapito delle seconde²¹.

La decisione della Corte, in questo senso, pare quindi porsi in quella inversione di prospettiva, invocata da parte della dottrina, che propone di considerare l'intreccio delle materie a partire «non già dalla generale (che rischia di divenire generica ed indifferenziata...) potenzialità di penetrazione in ambito regionale della fonte legislativa statale ma dalla pre-esistente disciplina regionale – da considerare la potestà legislativa “naturale” di regolazione della materia – sulla quale interviene il legislatore statale»²². L'approccio esaminato, se sviluppato, potrebbe infatti risultare più confacente al principio collaborativo che deve ispirare il rapporto tra Stato e regioni²³; principio che, peraltro, viene espressamente richiamato dalla Corte nella motivazione della sentenza, dove viene indicato come criterio guida nell'esame della fattispecie²⁴.

²⁰ Cfr. E. LONGO, *Regioni e diritti. La tutela dei diritti nelle leggi e negli statuti regionali*, Macerata, 2007, 281.

²¹ La letteratura sul tema è ampia e andrebbe certamente approfondita; ai nostri fini, si ritiene opportuno richiamare, oltre ai contributi di cui alla nota 2, G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon e A. Concaro (curr.), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 181 ss.; M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in federalismi.it, 20/2022; E. GIANFRANCESCO, *Attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, in D. De Pretis e C. Padula (curr.), *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, Torino, 2023, 91 ss. Criticamente, sulla prevalenza delle ragioni unitarie su quelle territoriali, R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sentenza n. 411/2008*, in *Le Regioni*, 3/4, 2009, 618 ss.

²² E. GIANFRANCESCO, *Attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali*, cit., 77.

²³ Sul punto, tra gli altri, A. ANZON, *“Leale collaborazione” tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 6, 1998; C. BERTOLINO, *Leale collaborazione tra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in federalism.it, 19, 2022, F. DI GENNARO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in federalismi.it, 25, 2022; G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in D. De Pretis e C. Padula, *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, Torino, 2023. Il rilievo del principio collaborativo è stato di recente ribadito dalla Corte costituzionale nella [sent. n. 192 del 2024](#). In particolare, § 4 del *Considerato in diritto*: «Il regionalismo italiano, nel cui ambito deve inserirsi la differenziazione di cui all'art. 116, terzo comma, Cost., non è un “regionalismo duale” in cui tra una regione e l'altra esistono delle paratie stagne a dividerle. Piuttosto, è un regionalismo cooperativo ([sent. n. 121 del 2010](#), punto 18.2. del *Considerato in diritto*), che dà ampio risalto al principio di leale collaborazione tra lo Stato e le regioni (*ex multis*, sentt. [n. 87 del 2024](#) e [n. 40 del 2022](#)) e che deve concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano».

²⁴ § 6.2 del *Considerato in diritto*: «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” ([sent. n. 213 del 2006](#))».



2.2. Il nodo “mare territoriale regionale”

Altrettanto significative sono le riflessioni del giudice delle leggi in ordine all’efficacia spaziale del fermo pesca²⁵, ovvero i “mari territoriali della Regione Puglia”²⁶.

In proposito, la Corte ha ritenuto la questione sollevata dal Governo fondata, richiamandosi alla propria consolidata giurisprudenza (Corte cost. nn. [23 del 1957](#), [21 del 1968](#), [102 del 2008](#), [39 del 2017](#)). Secondo tale orientamento, le Regioni non possono configurare un “mare territoriale regionale”, ma possono esercitare, sulle acque costiere, un complesso di poteri complementare rispetto a quelli dello Stato²⁷. Sul piano giuridico, infatti, il mare tradizionalmente non costituisce un concetto a sé stante, anzi possiede una «dimensione prettamente statuale»²⁸: dalla lettura degli articoli 5, 117, comma 1 e 120 della Costituzione, emerge che lo Stato, pur riconoscendo autonomia alle proprie articolazioni territoriali, conserva intatta e non frammentata la propria sovranità sul piano spaziale.

Muovendo da questa impostazione, la Corte ha dichiarato il contrasto delle disposizioni regionali con la Costituzione. Tuttavia, ha altresì riconosciuto che la Regione non intendeva rivendicare alcuna sovranità sul mare: l’illegittimità costituzionale è essenzialmente riconducibile a quella che il giudice delle leggi definisce un’«infelice tecnica normativa adottata dal legislatore pugliese»²⁹, funzionale alla delimitazione della sfera di efficacia della misura nel pieno rispetto del regime competenziale³⁰.

Del resto, come fatto presente dalla difesa regionale, la matrice politica dell’impugnazione in via diretta³¹ ha permesso che disposizioni di contenuto analogo a quella di cui si discute, come l’articolo 13, comma 47, della legge regionale Sardegna n. 17 del 2021³², non siano

²⁵ Sull’efficacia spaziale del diritto, diffusamente, N. IRTI, *Norma e luoghi. Problemi di geodiritto*, Bari, 2006.

²⁶ Per un’analisi approfondita delle implicazioni scaturenti dalla sentenza sul punto, si v. G. CATALDO, *Regioni e mare territoriale dopo la sentenza n. 16 del 2024 della Corte costituzionale*, cit.

²⁷ § 11 del *Considerato in diritto*.

²⁸ G. CATALDO, *Il mare conteso*, Bari, 2020, 17.

²⁹ § 12.1 del *Considerato in diritto*.

³⁰ D’altronde, «risulta del tutto evidente che il regime competenziale esistente, in virtù degli artt. 117 e 118 Cost. sulla terraferma, esiste “tal quale” anche in mare, almeno entro il limite delle 12 miglia dalla linea di costa, ossia nell’ambito del mare territoriale», S. PAJNO, [Fino a dove si estende la competenza regionale? Le controversie su fondo e sottofondo marino dinanzi alla Corte costituzionale](#), in questa *Rivista*, [Studi 2018/II](#), 346.

³¹ Sul punto, si v., C. PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale. La posizione dello Stato e delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, Padova, 2005; C. SALAZAR, *Politicità e asimmetria nel giudizio in via principale: un binomio in evoluzione?*, in AA. VV., *I ricorsi in via principale. Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 19 novembre 2010*, Milano, 2011.

³² Che così recita: “Nel mare territoriale della Sardegna, a decorrere dal sessantesimo giorno successivo all’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



state oggetto di contestazione ma abbiano continuato a produrre effetti nell'ordinamento giuridico³³, senza per ciò solo mettere in discussione la sovranità statale sul mare.

Per tale motivo, i giudici della Consulta hanno specificato che le norme sono illegittime *nella parte in cui* delimitano l'efficacia delle misure introdotte «nei mari regionali», anziché riferirsi allo «spazio marittimo prospiciente il territorio regionale».

3. La decisione adottata dalla Corte costituzionale: una sentenza sostitutiva con finalità interpretative.

Quanto alla struttura della decisione, la Corte, sposando – come visto – solo parzialmente le difese della Regione ha emesso una sentenza di non fondatezza con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), e una sentenza sostitutiva con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. a).

In primo luogo, va evidenziato che la Corte, nel pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale, ha compiuto due valutazioni solo apparentemente distinte. La prima, relativa alla questione ambiente, e risoltasi nel senso della non fondatezza, si basa su una più “aperta” interpretazione delle competenze statali e regionali in tale materia. La seconda, riferita al mare territoriale, e conclusasi con una sentenza sostitutiva, si fonda sulla necessità di correggere l'imprecisione normativa relativa all'efficacia spaziale della misura, al fine di garantire maggiore aderenza al testo costituzionale. Tuttavia, le operazioni risultano intrinsecamente connesse: la seconda parte della pronuncia sembra avere, perlomeno implicitamente, il fine precipuo di sostenere la prima.

La dichiarazione di illegittimità parziale, infatti, non avrebbe potuto risolvere la problematica costituzionale sollevata dall'impugnativa, considerata nella sua interezza, senza un ulteriore intervento correttivo idoneo a garantire il pieno conseguimento delle finalità perseguite dalla misura regionale.

Sicché, proprio la forma della sentenza sostitutiva, che si contraddistingue per le sue caratteristiche del tutto peculiari, merita una più ampia riflessione.

La Corte, infatti, non si è limitata a censurare la normativa regionale, ma è intervenuta con una tecnica che assume tratti “atipici” rispetto alle tradizionali sentenze sostitutive³⁴.

freschi, per un periodo di tre anni e comunque fino alla data del 30 aprile 2024”. Si segnala, inoltre, il disegno di legge n. 624 del 25 ottobre 2023 della Regione Sicilia.

³³ Infatti, la disponibilità del giudizio in via d'azione consente agli enti di decidere se e come esercitare il proprio potere di ricorso: essi «possono, non devono far uso del loro potere di ricorso». G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977,165. In aggiunta a questo, il divieto acquiescenza permette che «l'omessa impugnazione di disposizioni analoghe, ma appartenenti a leggi di Regioni diverse, non può far sorgere “alcuna legittima aspettativa di analogo trattamento». Sul punto, diffusamente, B. LIBERALI, *Stato e Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in [Rivista del Gruppo di Pisa](#), 2, 2022, 4 ss.



3.1. I singolari effetti della pronuncia sostitutiva in esame.

A una più attenta analisi del caso in esame, si osserva che la sostituzione operata dal giudice delle leggi non ha come esito l'introduzione di una regola *a* al posto di una regola *b* (o di un principio, o di una procedura³⁵), come normalmente avviene nelle pronunce sostitutive³⁶.

Quest'ultime, appartenenti al novero delle decisioni manipolative che presentano effetti normogenei³⁷, sono infatti volte a «mantenere in piedi la disposizione denunciata soltanto sul presupposto di una modificazione del precetto in essa contenuto»³⁸.

D'altronde, per questo motivo, la dottrina, con un termine evocativo, qualifica l'operazione compiuta attraverso le sentenze sostitutive come «ricostruttiva» dell'ordinamento giuridico³⁹: tale è l'esito di una tecnica decisoria per certi versi simile a

³⁴ Benché la letteratura sulle sentenze sostitutive e, più in generale, sulle decisioni manipolative, sia vasta, ai nostri fini è sufficiente fare riferimento a F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze sostitutive della Corte*, in *Giur. cost.*, 1969; G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1981; C. COLAPIETRO, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, Pacini editore, Pisa, 1990; A. PERTICI, *Le sentenze «manipolative», Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, in *Il foro it.*, pt. 5, 1998; L.A. MAZZAROLLI, *Il giudice delle leggi tra predeterminazione costituzionale e creatività*, Padova, 2000.

³⁵ Per un maggior approfondimento, si v. A. RUGGERI, A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2022, 216.

³⁶ Ad esempio, nella [sent. n. 236 del 2016](#) la Corte ha sostituito il minimo edittale della pena comminata per il reato di alterazione di stato civile di un neonato realizzata mediante false attestazioni (art. 526, comma 2, cod. pen.) di cinque anni con tre anni. Per un approfondimento, si v. si v. G. REPETTO, [Recenti orientamenti della Corte costituzionale in tema di sentenze di accoglimento manipolative](#), in questa [Rivista, Studi 2020/I](#), spec. 2 ss.

³⁷ Cfr. G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, cit., 1692 ss. Più in generale, sulla possibilità che il giudice costituzionale effettui degli interventi positivi di natura «autoapplicativa», si v., V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, cit., 1703; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico, Tomo II*, cit., 1427; R. ROMBOLI, *Premessa*, in AA.VV., *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, in *Il foro it.*, pt. 5, 1998, 144.

³⁸ F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze sostitutive della Corte*, cit., 100. Sul connesso tema dell'*horror vacui*, si v., R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi*, Milano, 2007.

³⁹ Cfr. A. PERTICI, *Le sentenze «manipolative»*, in AA.VV., *Il processo costituzionale: la tipologia delle decisioni*, in *Il foro it.*, pt. 5, 1998, 153; A. SAIITA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 248. Del resto, la regola introdotta dalla Corte con la formulazione che segue l'«anziché» è da considerarsi parte integrante del dispositivo e non una mera giustificazione della decisione: alla stessa è infatti riconosciuta, ai sensi dell'articolo 136 della Costituzione, forza di legge. In tal senso, «la sentenza «di accoglimento» della Corte, indubbiamente dotata della «forza» di legge, ai sensi dell'art. 136 al. Cost., sia, soltanto per disposto positivo contrario, priva del «valore» di legge e, come tale, non più sottoponibile alla stessa Corte costituzionale per un ipotetico giudizio sulla sua legittimità costituzionale. [...] Dal momento invece che non sono sconosciuti nel nostro ordinamento atti normativi primi privi del valore legislativo, come i regolamenti, è difficile contestare che una tale qualifica possa senz'altro disconoscersi alle sentenze «di accoglimento» della Corte. Ma è la paura del nuovo e l'inveterato misoneismo di taluni giuristi che rende



quella delle sentenze di illegittimità parziale, ma con la caratteristica distintiva (che si aggiunge all'effetto caducatorio di una sola parte della disposizione) di un intervento positivo della Corte.

In altri termini, le sentenze sostitutive si identificano in ragione dell'«effetto 'di far dire' alla disposizione cui si riferiscono qualcosa di diverso, e di solito qualcosa di più, rispetto a quello che ne era l'originario significato»⁴⁰ o, ancora, per l'introduzione «delle modificazioni che ne alterano in modo più o meno sensibile l'originario significato»⁴¹; al punto che l'aspetto più discusso di tali tipi di decisione è stata la loro “vena creativa”⁴² e, quindi, il rispetto delle notorie “rime obbligate”⁴³.

Ed invece, nella sentenza in esame, questo *quid pluris* non si scorge. Si riscontra, al contrario, un utilizzo inconsueto della tecnica decisoria, volto a chiarire che la dizione “mare regionale” non implica – né potrebbe – l'esistenza di una sovranità regionale sul mare. La stessa, perciò, non comporta un “vivere di vita nuova” della norma nel sistema⁴⁴, ma piuttosto un suo “vivere della medesima vita” attraverso una precisazione testuale. Più che procedere ad una vera e propria sostituzione normativa, la Corte ha operato una sorta di interpretazione autentica delle disposizioni impugnate⁴⁵. Siamo, dunque, lontani dalla necessità di interrogarsi sul tipo di rime utilizzate dalla Consulta, se «obbligate», ovvero «adeguate»⁴⁶; pare anzi possibile affermare che si sia fatto ricorso a «medesime» rime: la

possibili ancora siffatte affermazioni». F. MODUGNO, *Corollari del principio di legittimità costituzionale e sentenze sostitutive della Corte*, cit., 104.

⁴⁰ V. CRISAFULLI, *Giustizia costituzionale e potere legislativo*, in Id., *Stato, Popolo, Governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, 239.

⁴¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico. Tomo II*, cit., 1422.

⁴² Cfr. A. M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, cit., 63 ss., il quale parla di «una sostanziale opera di rifacimento dei testi legislativi»; in merito, anche C. COLAPIETRO, *Le sentenze additive e sostitutive della Corte costituzionale*, cit., 27 ss.

⁴³ È doveroso il rimando a V. CRISAFULLI, *La Corte costituzionale ha vent'anni*, cit., 1707. L'autore, in particolare, sostiene che, attraverso le sentenze manipolative, «la Corte non inventa alcunché, ma estende o esplicita o specifica qualcosa che seppure allo stato latente era già compreso nel sistema normativo in vigore».

⁴⁴ Come generalmente avviene tramite le sentenze sostitutive. Cfr. A. M. SANDULLI, *Il giudizio sulle leggi*, cit., 64.

⁴⁵ Con riferimento alle problematiche sollevate dallo svolgimento di un'attività interpretativa da parte della Corte, si v. C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, 1075 ss. L'autore, in particolare, sottolinea che «la Corte costituzionale non ha il potere di stabilire definitivamente il significato di una legge; se lo facesse, finirebbe con l'assumersi una funzione di *interpretazione autentica* (cioè di imporre a tutti una data interpretazione) che viceversa (anche se la nostra Costituzione non lo dice, come invece diceva lo Statuto albertino) è un aspetto della funzione legislativa e deve essere esercitata unicamente dal legislatore».

⁴⁶ Sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul punto, che ha progressivamente abbandonato la necessità di individuare la regola da introdurre tra quelle già presenti nell'ordinamento, si v., in generale, E. MALFATTI, S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *Giustizia costituzionale*, cit., 351 ss. e, più in particolare, D. MARTIRE, *Dalle “rime obbligate” alle soluzioni costituzionalmente “adeguate”, benché non “obbligate”*, in *Giur. cost.*, 2, 2019, 704; Id.,



Corte ha individuato e isolato un significato ascrivibile alla disposizione legislativa valorizzando il senso descrittivo e funzionale già accordato dalla Regione. Per questo motivo, non può nemmeno dirsi violata la discrezionalità del legislatore regionale⁴⁷, dal momento che la pronuncia della Corte si limita, in un certo senso, a rilegittimare la normativa censurata⁴⁸.

Vien da sé che la finalità che ha guidato la Corte nell’emanazione di questa sentenza si discosta sensibilmente dalle logiche tipiche delle pronunce sostitutive: il giudice delle leggi sembra aver agito più con una finalità “correttiva-conservativa” – maggiormente affine alle sentenze interpretative di accoglimento o di rigetto⁴⁹ – che con un intento “sostitutivo-adequatore”.

È quindi necessario interrogarsi sul motivo di una scelta così peculiare.

3.1.1. Segue. Anche in ragione della rilevanza accordata al fatto.

La preferenza per una tecnica decisoria finalizzata a trasformare la norma senza alterarne la portata⁵⁰ potrebbe essere motivata anche dall’importanza attribuita dalla Corte costituzionale all’elemento fattuale. In effetti, ad una lettura più approfondita della decisione, il “fatto”, reso manifesto dal rischio di estinzione della specie, è risultato dirimente nell’orientamento dei giudici della Consulta su tre distinti piani: nella valutazione della *voluntas* del legislatore pugliese⁵¹, nell’interpretazione del parametro di legittimità costituzionale⁵², nella considerazione dei possibili esiti della pronuncia stessa⁵³.

Giurisprudenza costituzionale e rime obbligate: il fine giustifica i mezzi? Note a margine della sentenza n. 113 del 2020 della Corte costituzionale, in Osservatorio costituzionale, 6/2020.

⁴⁷ In merito a questo profilo, è stato ritenuto che «reciprocamente, il divieto di cui all’art. 28 non impedisce alla Corte di modificare o sostituire norme vigenti dichiarate incostituzionali qualora la soluzione da adottare appaia l’unica possibile, né di sostituire la normativa incostituzionale con un minimo di disciplina occorrente per non paralizzare la norma costituzionale violata dalla disciplina vigente lasciando al legislatore il compito di sviluppare o integrare opportunamente tale nuclei essenziali in base alle sue scelte politiche». A. PIZZORUSSO, *Sui limiti della potestà normativa della Corte costituzionale*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1, 1982, 312.

⁴⁸ Sulla Corte costituzionale quale organo di re-legittimazione, si v. G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, cit., 1692 ss.

⁴⁹ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico. Tomo II*, cit., 1430 ss. Criticamente, in ordine alla finalità conservativa delle decisioni normative, G. Silvestri, il quale ritiene che il principio di conservazione delle leggi, non essendo presente in alcuna disposizione, non possa essere «sensatamente richiamato in presenza di una disposizione in contrasto con la costituzione». G. SILVESTRI, *Le sentenze normative della Corte costituzionale*, cit., 1687.

⁵⁰ Di trasformazione della norma parla A. PERTICI, *Le sentenze «manipolative»*, cit., 152.

⁵¹ Sull’incidenza del fatto nell’accertamento dell’eventuale vizio di volontà del legislatore, si v., M. LUCIANI, *I fatti e la Corte: sugli accertamenti istruttori del giudice costituzionale*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale. Atti del Convegno*, Trieste, cit., 532.

⁵² Sui profili connessi a tale aspetto, *Ivi*, 525.



Relativamente al primo profilo, la Corte ha analizzato la scelta del legislatore pugliese mettendo in luce tre elementi: la necessaria introduzione della norma a causa dell'inadeguatezza della disciplina statale; la stretta funzionalità della misura al ripristino di una condizione di normale presenza delle specie nei fondali marini; l'interesse localizzato della Regione. Tale ricostruzione le ha permesso di evidenziare non solo la natura meramente *derogatoria* della normativa regionale rispetto a quella statale, ma anche l'intento della Regione di esercitare la propria potestà legislativa in materia di "pesca" senza invadere il campo della legislazione ambientale. È stato così possibile ritenere che la misura non solo non compromettesse le ragioni dell'unità, ma, al contrario, consentisse di evitare che, in nome di quest'ultime, venissero trascurate tanto le problematiche connesse alle abitudini culturali della Regione quanto quelle legate all'incidenza dell'*overtourism*⁵⁴.

In secondo luogo, il fatto ha rivestito un ruolo cruciale nell'attività di raffronto tra le disposizioni censurate e il testo costituzionale, favorendo un'interpretazione più elastica del precetto⁵⁵. La Corte, nello specifico, ha valutato i parametri costituzionali coinvolti nella questione di legittimità costituzionale alla luce sia dell'inadeguatezza della misura statale, di portata generale e non suscettibile di modulazione⁵⁶, sia dell'"eccezionalità"⁵⁷ di quella

⁵³ Sul punto, è stato rilevato che «sono proprio le conseguenze possibili e probabili della dichiarazione di incostituzionalità che hanno ispirato alternativamente l'uso degli strumenti della sentenza interpretativa di rigetto [...] e della interpretativa di accoglimento, nelle sue varianti di aggiuntiva o sostitutiva». F. MODUGNO, *La giurisprudenza costituzionale. Relazione svolta il 26 novembre 1978 a Como al convegno su «La Costituzione italiana: il disegno originario e la realtà attuale*, in *Giur. cost.*, 1, 1978, 1251 – 1252.

⁵⁴ Riconosciute dalla Corte nel § 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁵ È stato difatti rilevato che «si trae l'impressione che la giurisprudenza costituzionale rifiuti l'affermazione che in nome dell'emergenza o dell'eccezionalità delle circostanze tenuti presente dal legislatore si giustificano in linea di principio ogni tipo di deroga all'ordinamento costituzionale [...]. Quando insiste sulla ragionevolezza e sulla temporaneità delle misure eccezionali delle quali è chiamato a valutare la conformità alla costituzione, la Corte non considera certamente entrata in vigore una costituzione dell'emergenza né considera sospesa l'applicazione delle garanzie costituzionali, che si ritiene non dovrebbero essere in nessun caso sostanzialmente vanificate. Nel raffronto tra misure legislative e precetti costituzionali la Corte ritiene piuttosto di non prescindere dalle circostanze straordinarie che hanno suggerito al legislatore ordinario l'adozione di una disciplina eccezionale e nel valutare la tollerabilità e non irragionevolezza di quest'ultima non prescinde affatto dal parametro costituzionale che viene aspettato soltanto combinare rigore di quanto avverrebbe dove non si fosse in presenza di una legislazione temporanea e straordinaria». A. CERVATI, *Tipi di sentenze e tipi di motivazioni nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 149 ss.

⁵⁶ La Corte costituzionale ha infatti sottolineato che «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». § 7.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷ Su tale doppio rilievo, E. OLIVITO, *I fatti a Corte. La resistibile ascesa degli elementi fattuali nel giudizio di legittimità costituzionale*, cit., 162.



regionale; emblematico è, in tal senso, l'impiego del termine «*una tantum*» da parte della Corte per descrivere l'intervento della Regione⁵⁸, volto a sottolinearne l'efficacia provvisoria. È infatti solo in ragione di simili circostanze che la misura non confligge con quanto disposto dall'articolo 117, secondo comma, lett. s).

Infine, quanto ai risvolti della pronuncia, il fatto “spiega” il verso della decisione della Corte⁵⁹; in altre parole, aiuta a comprendere perché la Corte ha scelto di agire proprio in quel modo sul testo della normativa regionale. Se, infatti, il giudice delle leggi avesse optato per una sentenza di accoglimento della questione rimessagli sub lett. b), le misure ritenute legittime con riferimento alla questione sub a) avrebbero perso qualsiasi capacità di esplicare i propri effetti, venendo travolte dall'illegittimità della prima.

La Corte, pertanto, ha scelto di rendere «il contenuto normativo delle disposizioni impugnate compatibile con il rispetto delle competenze regionali, operando le “manipolazioni” che giudica indispensabili per ottenere tale compatibilità, senza dover arrivare a soluzioni più radicalmente demolitrici»⁶⁰.

Insomma, il giudice delle leggi ha posto in essere – sebbene sullo sfondo – un necessario confronto tra l'assetto normativo attuale e quello che sarebbe derivato da una dichiarazione di incostituzionalità *tout court*⁶¹.

Ne consegue che l'obiettivo perseguito è stato quello di fornire continuità applicativa alla misura, considerata rispondente ad un'esigenza che ha già riconosciuto e apprezzato e che, senza tale intervento, sarebbe rimasta frustrata.

Ciò che pare tuttavia mancare è una spiegazione delle ragioni che hanno reso necessario il ricorso a una sentenza sostitutiva. Una motivazione più articolata⁶², sul punto sarebbe stata infatti utile perché, da un lato, avrebbe meglio chiarito la prevalenza accordata dalla Corte all'obiettivo di tutela ambientale rispetto ad una rigida ripartizione delle potestà legislative e, dall'altro, avrebbe contribuito a mitigare la tensione creatasi nel caso in oggetto fra il centro e la periferia.

⁵⁸ § 7.3 del *Considerato in diritto*.

⁵⁹ In tal senso, seppur con riferimento al giudizio in via incidentale, F. DAL CANTO, *La rilevanza e il valore del fatto nel giudizio di costituzionalità delle leggi in via incidentale*, in E. Malfatti, R. Romboli, E. Rossi (curr.), *Il giudizio sulle leggi e la sua “diffusione”. Verso un controllo di costituzionalità di tipo diffuso? Atti del seminario di Pisa svoltosi il 25-26 maggio 2011 in ricordo di Giustino D'Orazio*, Torino, 2002, 158 ss.

⁶⁰ V. ONIDA, *Giudizi sulle leggi fra Stato e Regioni*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 199 ss.

⁶¹ È in questa prospettiva che la Corte «*deve* ogni volta rinnovare a se stessa la domanda se è preferibile l'*oggi*, con la norma sospettata di incostituzionalità mantenuta in vigore, al *domani*, segnato dalla sua cancellazione (e che, poi, potrebbe coincidere con ... l'*ieri*, col ritorno in vita di una disciplina pregressa). A. RUGGERI, *Fatti e norme nei giudizi sulle leggi e le “metamorfosi” dei criteri ordinatori delle fonti*, Torino, 1994, 152.

⁶² Per un maggior approfondimento su portata e implicazioni delle motivazioni delle decisioni della Corte, si v. A. SAITTA, *Logica e retorica nella motivazione delle decisioni della Corte costituzionale*, Milano, 1996, 102.



4. Conclusioni: una decisione sostitutiva strumentale al contenimento dell'emergenza ecosistemica.

Se si analizzano gli esiti della pronuncia, si evince che, nonostante l'intervento della Corte, la disposizione di legge, quanto a effetti, mantiene invariata la sua portata originaria. In altre parole, l'efficacia della norma non subisce modifiche sostanziali, pur in presenza di una pronuncia di accoglimento.

Attraverso la connessione teleologica tra le due parti della decisione, i giudici della Consulta sono riusciti a preservare l'ambito di efficacia spaziale e temporale della norma, garantendo continuità alla sua applicazione. Come evidenziato dalle ricostruzioni effettuate, l'adozione della sentenza sostitutiva è stata quindi necessaria a «evitare risultati d'incostituzionalità peggiori di quelli di partenza»⁶³ nel delicato ambito della tutela ambientale.

Ciò permette di svolgere una prima (per quanto parziale) riflessione sul ruolo che la Corte assume nella gestione di una crisi che ha tratti del tutto singolari: non solo in ragione della difficoltà di fornire risposte a problematiche in costante evoluzione, ma anche a causa della singolare connotazione che la materia ambiente riveste all'interno del sistema costituzionale.

Chiamata a regolare i «confini dell'autonomia»⁶⁴, la Consulta si è trovata a dover coordinare due volontà democratiche differenti in una materia in cui la ripartizione di competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione continua a mostrare i propri limiti. Soprattutto a seguito della modifica dell'articolo 9 della Costituzione, pare infatti difficile immaginare che, in uno scenario come quello attuale, la ricerca di soluzioni efficaci per far fronte all'emergenza non coinvolga tutti gli enti costituenti la Repubblica annoverati nell'articolo 114⁶⁵; anzi, l'interesse della comunità stanziata sul territorio diviene elemento centrale nella distribuzione territoriale del potere proprio in virtù del passaggio dallo Stato-apparato allo Stato-comunità sancito da tale disposizione costituzionale⁶⁶. Inoltre, ancorché il testo costituzionale attribuisca potestà legislativa esclusiva in materia ambientale allo Stato e quella residuale in materia "pesca" alle Regioni, la novella dell'articolo 41 ha posto un preciso limite all'esercizio dell'attività economica, che non deve essere condotta in modo da recare

⁶³ L'espressione è di L. ELIA, *La Corte nel quadro dei poteri costituzionali*, in P. Barile, E. Cheli, S. Grassi (curr.), *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, 1982, 530.

⁶⁴ L'espressione è di G. BERTI in N. Occhilupo (cur.), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Padova, 1984, 171.

⁶⁵ Sul punto, A. D'ATENA, *Tutela ambientale e autonomia differenziata*, in *Giur. cost.*, 1, 2024, 61, il quale ritiene che «in conseguenza di ciò, il diritto d'ingresso delle Regioni nella tutela ambientale, che prima era affidato per intero alla giurisprudenza, risulta oggi provvisto, in virtù di questa novella costituzionale, di un espresso fondamento normativo».

⁶⁶ Cfr. G. CATALDO, *Il mare conteso*, cit., 79.



danno all'ambiente: quest'ultimo gode quindi di una protezione sistemica che finisce necessariamente con l'interessare entrambi gli enti⁶⁷.

In questo contesto, e mediando le posizioni contrastanti dello Stato e della Regione, la Corte ha perseguito un duplice obiettivo: garantire la protezione della specie ittica e preservare una corretta dialettica tra i diversi livelli di governo di fronte all'eccezionalità della crisi ambientale⁶⁸. Agendo da ago della bilancia tra le due istanze, ha perciò riconosciuto l'incuria della formulazione legislativa regionale ma ha al contempo dimostrato di apprezzare il fine che il legislatore intendeva perseguire, concedendogli un maggiore spazio d'azione nell'ambito della ripartizione delle competenze legislative⁶⁹. Non da ultimo, implicitamente identificando l'esistenza di un interesse delle regioni per il mare⁷⁰, la Corte sembra aver abbracciato quella concezione giuridica che lo considera espressione di una «dimensione di ordine sociale, economico e politico che si riverbera direttamente nelle relazioni interne dello Stato-ordinamento tra i titolari delle funzioni legislative e di quelle amministrative, che lo riguardano a vario titolo»⁷¹.

In aggiunta, i giudici della Consulta hanno avuto premura di far sì che il “diritto dell'emergenza” scaturito dalla normativa territoriale non si trasformasse in “diritto dell'ordinarietà”, ponendo anche un limite all'eventuale ammissibilità di ulteriori interventi regionali in materia pesca che interferiscano con la tutela ambientale: questi ultimi dovranno essere giustificati (e adeguati) alle specifiche circostanze dei diversi territori. La Consulta ha dosato, insomma, autonomia e centralizzazione⁷².

⁶⁷ Cfr. G. PROSPERETTI, *La tutela costituzionale dell'ambiente per le future generazioni in riferimento alla giurisprudenza della Corte EDU*, in Cortecostituzionale.it.

⁶⁸ Tale azione della Corte può essere letta alla luce del «consolidarsi una *funzione di supplenza* della Corte costituzionale che attraverso il *rendere giustizia costituzionale* incide in modo *sostanziale* sull'ordinamento in attesa che si riattivi la fisiologia dei processi normativi nell'ambito delle dinamiche democratico-rappresentative, che sono la sede propria attraverso la quale si può procedere all'attuazione della Costituzione», E. CAVASINO, *La Corte mediatica e la Corte attivista: i nuovi volti della giustizia costituzionale italiana*, in *Giur. cost.*, 1, 2024, 260.

⁶⁹ Ciò, tenuto conto che le materie innominate, come la pesca, «anche se ridotte a “frammenti di competenze” regionali, dei quali, tuttavia, non va trascurata l'importanza per l'autonomia politica seriamente intesa, investendo rilevanti ambiti dello sviluppo socio-economico territoriale» si configurano «come naturalmente *precarie*, proprio in ragione della trasversalità degli interessi che intercettano o che sottendono». A. MORRONE, *Lo stato delle Regioni nella legislazione*, cit., 59.

⁷⁰ Si deve infatti considerare che è proprio l'autonomia riconosciuta agli enti pubblici territoriali ad implicare la loro «potestà su un territorio che entra a far parte dei loro elementi costitutivi». Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, Tomo II, Padova, 1976, 886.

⁷¹ S. MANGIAMELI, *Il mare è una risorsa dei territori. A proposito di leale collaborazione*, in *Giur. cost.*, 1, 2017, 357.

⁷² Del resto, è possibile supporre che la Corte non abbia emesso una sentenza interpretativa secca, di accoglimento o di rigetto, come richiesto dalla difesa regionale, proprio perché ciò avrebbe mantenuto –



Un simile approccio (se vogliamo, più pragmatico) della Corte alle problematiche causate dalla crisi promuove una visione del sistema delle fonti capace di adattarsi alle emergenze⁷³ ecosistemiche, privilegiando una valutazione di legittimità che esalta la pregevolezza della norma⁷⁴ rispetto al semplice riparto di competenze⁷⁵. Si tratta di un orientamento che è stato valorizzato anche dalla [sentenza n. 192 del 2024](#), riguardante il connesso tema del regionalismo differenziato⁷⁶. In tale pronuncia, infatti, la Corte, occupandosi dell'attribuzione di una funzione costituzionale al livello territoriale di governo più basso, ha richiamato proprio la questione qui analizzata tra quei casi in cui la regione ha validamente adottato una disciplina «in considerazione di una maggiore adeguatezza a realizzare i principi costituzionali nella situazione specificamente considerata»⁷⁷. È dunque possibile auspicare che sentenze come quella in esame inducano il legislatore statale a riconsiderare la rigidità del riparto di competenze nelle materie trasversali.

In questa prospettiva, si apprezza ancor di più l'ingegneria decisionale della Corte, che le ha consentito di intervenire con equilibrio in un contesto di inerzia legislativa statale⁷⁸. A ben

almeno esteriormente – intatta la disposizione di legge, lasciando persistere l'ambiguo riferimento al “mare regionale” nell'ordinamento e disattendendo completamente le pretese statali.

⁷³ Non si tratta di una novità: già nel 1988, si osservava come la Corte valutasse «l'incidenza di condizioni eccezionali e contingenti sull'interpretazione delle enunciazioni costituzionali» insistendo sulla «temporaneità delle misure adottate dal legislatore, sulla tollerabilità di esse e sulla loro non irragionevolezza» e prendendo in considerazione «le finalità che il legislatore intende perseguire». In quei casi, tuttavia, i giudici erano spinti da ragioni economiche. A. CERVATI, *Tipi di sentenza e tipi di motivazioni*, in AA. VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 143. Quanto, invece, alla differenza esistente tra crisi ed emergenza: «in tanto c'è emergenza in quanto c'è straordinarietà, temporaneità; in quanto cioè sussistono condizioni eccezionali che scatenano le difficoltà del sistema, ma che si presumono momentanee, non-durevoli. Se si pensasse diversamente, non si dovrebbe parlare di emergenza, ma piuttosto – semplicemente – di crisi [...]. Il punto, per quanto qui ci interessa, è importante e va sottolineato: non si dà vera emergenza se non c'è vera temporaneità, se non si ipotizza un'eccezionalità delle condizioni della crisi». M. LUCIANI, *Le decisioni processuali e la logica del giudizio costituzionale incidentale*, Padova, 1984, 191.

⁷⁴ Cfr. A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti normative*, Milano, 1997, 240 ss.

⁷⁵ Cfr. R. BIN, *Qualche riflessione a commento del saggio di Andrea Morrone: per un mutamento dei criteri di giudizio sulle leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1, 2024, 90. Ciò, pur sempre pur sempre nel rispetto dei limiti imposti dall'articolo 28 della legge 87 del 1953, evitando sconfinamenti nella discrezionalità legislativa. Il confine è in verità labile. Per un maggior approfondimento, si v. V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 1, 2007, 24.

⁷⁶ Sul rapporto tra ambiente e regionalismo differenziato, si v., da ultimo, M. BENVENUTI, *L'autonomia regionale differenziata in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema: quali limiti di sistema dopo la legge costituzionale n. 1 del 2022?*, in *Rassegna Parlamentare*, 2, 2023.

⁷⁷ [Corte cost. n. 192 del 2024](#), § 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁷⁸ Si prenda ad esempio ciò che è avvenuto in tema di suicidio assistito. Sul punto, P. ZICCHITTO, *Inerzia del legislatore e dialettica istituzionale nell'ordinanza della Corte costituzionale in tema di aiuto al suicidio*, in [Diritti fondamentali.it](#), 1/2019. O, ancora, in tema del diritto all'affettività dei detenuti, V. CIACCIO, *L'affettività dei*



vedere, infatti, l'utilizzo "atipico" della sentenza sostitutiva da parte della Corte costituzionale è mirato non tanto a evitare il vuoto di disciplina conseguente alla caducazione parziale delle disposizioni censurate, quanto a comporre il conflitto tra due diverse articolazioni territoriali, alla luce dell'esigenza di salvaguardia della specie del riccio di mare⁷⁹. Con questo obiettivo, la Consulta si è limitata a svolgere sulla disposizione quella che in dottrina è stata in passato descritta come un'«azione terapeutica sul linguaggio normativo [...] per ristabilire l'uso che a suo giudizio è il più appropriato dei termini impiegati nel discorso del legislatore⁸⁰». Così facendo, ha rivestito quel ruolo attribuitole da Paolo Grossi di "inventore" dell'ordine costituzionale⁸¹, sostanziatosi nel consolidamento della misura regionale. La sentenza sostitutiva-interpretativa è risultata essere, in conclusione, un utile strumento a disposizione della Corte per far fronte alla crescente complessità di un contesto caratterizzato da crisi ambientali ormai sistemiche. La peculiare natura della sentenza in commento potrebbe costituire un modello per future pronunce di coordinamento tra le normative statali e quelle regionali, esaltando il "ruolo" della Corte «di elemento indispensabile e caratteristico nella nostra forma di governo»⁸² all'interno dello Stato regionale⁸³. Come è stato infatti affermato, «anche nell'esperienza della Corte le forme rappresentano vere e proprie sostanze e di queste esprimono la concretezza e quasi la carnalità. Si tratta solo di avere la pazienza di soffermarsi, per osservare i fenomeni con pacatezza e cogliere nei dettagli la proiezione di un insieme: non solo, cioè, i "punti", ma le "linee", per non farsi travolgere dall'ondata del mero esistente o dal clamore dell'evento particolare»⁸⁴.

detenuti tra inerzia del legislatore e attivismo della Corte costituzionale. Un caso di eterogenesi dei fini, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 16, 2024.

⁷⁹ Sul ruolo della Corte come arbitro dei conflitti di interessi sia sociali che istituzionali, si v. E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, cit., 108

⁸⁰ M. AINIS, *Sul linguaggio del giudice costituzionale*, in AA.VV., *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, cit., 268.

⁸¹ Cfr. P. GROSSI, *L'invenzione dell'ordine costituzionale: a proposito del ruolo della Corte*, in AA.VV., *Per i sessant'anni della Corte costituzionale, Convegno scientifico, 19-20 maggio 2016*, Milano, 2017. L'autore, in altra sede, ha sottolineato come «nel corrispondere alle incalzanti istanze di giustizia sul parametro della Costituzione, il giudice delle leggi e dei conflitti ha infatti il compito – con l'ovvia esclusione del sindacato sulle scelte discrezionali del Parlamento – di dare spazio, da un lato, ad esigenze non ancora o non adeguatamente soddisfatte o perfino sacrificate nella legislazione; e, dall'altro, di valutarne la compatibilità con altre contrapposte esigenze nell'ordine costituzionale della convivenza». P. GROSSI, *L'invenzione del diritto*, Bari, 2017, 62.

⁸² F. MODUGNO, *Corte costituzionale e potere legislativo*, in AA.VV., *Corte costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia*, Bologna, 1982, 19.

⁸³ Nonostante la continua provvisorietà del regionalismo italiano, oscillante tra il riconoscimento del valore dell'autonomia e la prevalenza di quello di unitarietà ed eguaglianza. Sul punto, V. TONDI DELLA MURA, *L'eccezionale provvisorietà della regionalizzazione italiana*, in *Le Regioni*, 1-2, 2021.

⁸⁴ P. GROSSI, *Relazione del Presidente Paolo Grossi sulla giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2016, in [Cortecostituzionale.it](https://www.cortecostituzionale.it).