

SENTENZA n. 134 del 7 maggio 2019

Materia: Pesca nelle acque interne

Parametri invocati: art. 25, secondo comma, della Costituzione art. 1 della legge 24 novembre 1981, n. 689

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 8 della legge della Regione Abruzzo 8 giugno 2018, n. 11, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 27 aprile 2017, n. 28 (Gestione della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne)»

Esito: non fondatezza

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La disposizione impugnata dal Governo sostituisce l'art. 30 (Sanzioni) della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017. Oggetto dell'impugnazione sono esclusivamente le previsioni di cui alle lettere n) e w) dell'art. 30 novellato, che – in parte qua – recita come segue: «[l]e infrazioni alle disposizioni della presente legge, salvo le sanzioni di carattere penale e tributario previste dalle normative vigenti, sono soggette alle seguenti sanzioni amministrative: [...] n) da euro 100,00 a euro 500,00 per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'articolo 26; [...] w) da euro 100,00 a euro 600,00 per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il ricorrente, tali disposizioni sarebbero «afflitte da patente genericità», «facendo pressoché totale rinvio ad una normazione subordinata che non è nemmeno individuata (la lettera w), ovvero non è comunque determinata essendo per di più futura e/o incerta (con riferimento a quanto previsto dai commi 2, 3 e 4 dell'art. 26, richiamato dalla lettera n).

Inoltre, le due disposizioni sarebbero caratterizzate da un ambito applicativo potenzialmente sovrapposto, «così determinando inevitabili problemi interpretativi ed incertezza nel destinatario della norma quanto alla corretta individuazione degli elementi costitutivi dell'illecito».

La Corte ritiene non fondate le censure sollevate dal ricorrente.

Anzitutto non può considerarsi pertinente alle questioni all'esame la giurisprudenza della Corte, invocata dal ricorrente, in materia di limiti all'eterointegrazione del precetto penale da parte di fonti di rango secondario. Tale giurisprudenza si riferisce infatti esclusivamente alle leggi penali in senso stretto, per le quali ai sensi dell'art. 25, secondo comma, Cost. vige il principio della riserva (assoluta) di legge statale, in forza del quale integrazioni del precetto penalmente sanzionato debbono in effetti ritenersi consentite solo nei ristretti limiti individuati dalla giurisprudenza richiamata dal ricorrente (Ritenuto in fatto, punto 1.3.). Tale giurisprudenza non è invece applicabile alle leggi regionali che prevedano mere sanzioni amministrative, le quali ben possono rinviare – nel rispetto dei meno stringenti principi desumibili dall'art. 23 Cost. (sentenza n. 115 del 2011) – anche ad atti sublegislativi ai fini dell'integrazione del precetto (amministrativamente) sanzionato in forza della stessa legge regionale.

Ciò che le leggi regionali che stabiliscono sanzioni amministrative debbono garantire ai propri destinatari è la conoscibilità del precetto e la prevedibilità delle conseguenze sanzionatorie: requisiti questi ultimi che condizionano la legittimità costituzionale di tali leggi regionali, al cospetto del diverso principio di determinatezza delle norme sanzionatorie aventi carattere punitivo-afflittivo, desumibile dall'art. 25, secondo comma, Cost.

La Corte ha recentemente ribadito che tale principio «per un verso, vuole evitare che, in contrasto con il principio della divisione dei poteri, l'autorità amministrativa o “il giudice assuma[no] un ruolo creativo, individuando, in luogo del legislatore, i confini tra il lecito e l'illecito” (sentenza n. 327 del 2008; sul punto anche ordinanza n. 24 del 2017); per un altro verso, non diversamente dal principio d'irretroattività, intende “garantire la libera autodeterminazione individuale, permettendo al destinatario della norma penale di apprezzare a priori le conseguenze giuridico-penali della propria condotta” (ancora sentenza n. 327 del 2008)» (sentenza n. 121 del 2018). La sentenza da ultimo citata ha, in particolare, rilevato che «il principio di legalità, prevedibilità e accessibilità della condotta sanzionabile e della sanzione aventi carattere punitivo-afflittivo, qualunque sia il nomen ad essa attribuito dall'ordinamento [...] non può, ormai, non considerarsi patrimonio derivato non soltanto dai principi costituzionali, ma anche da quelli del diritto convenzionale e sovranazionale europeo, in base ai quali è illegittimo sanzionare comportamenti posti in essere da soggetti che non siano stati messi in condizione di “conoscere”, in tutte le sue dimensioni tipizzate, la illiceità della condotta omissiva o commissiva concretamente realizzata» (sentenza n. 121 del 2018).

Tutto ciò ribadito, va però escluso ogni vulnus a tale principio da parte delle due disposizioni impugnate.

Quanto alla lettera n) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 500 «per chi pesca le specie ittiche fuori dai periodi consentiti dall'art. 26». Tale rinvio consente agevolmente ai destinatari della norma di avere contezza dei precisi contorni del divieto sanzionato. Anzitutto, il comma 1 dell'art. 26 determina direttamente i periodi di pesca in vigore per un numero rilevante di specie ittiche. I commi 2 e 3 dell'art. 26, poi, rinviano per la determinazione dei periodi di pesca relativi a un numero più limitato di specie (arborella meridionale, coregone nasello, rovello, trota macrostigma e anguilla) ai piani di gestione previsti – a loro volta – dalla Carta ittica regionale, di cui al precedente art. 7, ovvero dal regolamento (CE) n. 1100/2007 del Consiglio, del 18 settembre 2007, che istituisce misure per la ricostituzione dello stock di anguilla europea: piani di gestione che non vi è motivo di ritenere a priori non idonei a indicare con chiarezza i periodi in cui le specie in questione possono essere legittimamente pescate, e viceversa quelli in cui la loro pesca debba ritenersi vietata e, pertanto, sanzionata ai sensi della disposizione impugnata. La circostanza, alla quale allude il ricorrente, per cui tali piani di gestione non sarebbero ancora stati emanati, non sarebbe comunque idonea a inficiare di per sé la legittimità costituzionale della previsione sanzionatoria impugnata, posto che, fino alla loro adozione, risulta vietata la pesca alle specie per cui tali piani sono prescritti.

Analoghe considerazioni debbono svolgersi in relazione all'ultimo comma dell'art. 26, che consente alla Regione di ampliare e modificare i periodi di proibizione stabiliti dal comma 1, sulla base delle indicazioni della «Carta ittica regionale». L'eventuale mancata emanazione di tale carta determinerebbe, semplicemente, la persistente validità dei periodi di divieto della pesca previsti dal comma 1 in relazione alle specie ivi enumerate.

Quanto poi alla lettera w) dell'art. 30 della legge reg. Abruzzo n. 28 del 2017, come parimenti novellato dalla disposizione impugnata, essa prevede la sanzione amministrativa da euro 100 a euro 600 «per chi esercita la pesca in periodi o orari di divieto o in acque nelle quali la pesca è vietata».

Secondo il Governo la disposizione sarebbe del tutto indeterminata, in quanto neppure individuerebbe le disposizioni richiamate, la cui violazione dovrebbe dar luogo alle sanzioni da essa previste.

In realtà, la considerazione dell'intero corpo della legge regionale in parola consente abbastanza agevolmente di individuare le singole disposizioni di divieto – diverse dall'art. 26, espressamente richiamato dalla lettera n) –, che disciplinano periodi, orari e acque in cui la pesca è consentita o vietata. Vengono in considerazione, ad esempio, l'art. 3, comma 4, che attribuisce alla Regione il potere di vietare temporaneamente la pesca, su tutti o parte degli ambienti acquatici, in presenza di «condizioni che turbano l'equilibrio biologico del patrimonio ittico autoctono»; l'art. 20, comma 5, in cui si prevede che la pesca dilettantistico-sportiva nelle acque a categoria A «è consentita dalle ore otto del primo sabato di marzo fino alle ore ventiquattro dell'ultima domenica di settembre»; l'art. 24, comma 16, che rinvia la fissazione degli orari per l'esercizio della pesca alle «linee guida emanate dalla Giunta regionale»; l'art. 9, comma 2, lettera e), in tema di acque nelle quali «sussiste il divieto temporaneo di pesca».

L'agevole conoscibilità per i loro destinatari di tutti queste disposizioni, implicitamente richiamate dalla lettera w) in esame, è d'altra parte garantita dal calendario ittico regionale, nel quale vengono riprodotte tutte le prescrizioni sanzionate dalla disposizione impugnata, e che risulta essere stato adottato e pubblicato per l'anno 2019.

Dal che l'infondatezza anche delle censure concernenti questa seconda disposizione.