

**Ancora una pronuncia della Corte Costituzionale
sull'illegittimo ampliamento della delimitazione temporale
dei calendari venatori regionali.**

a cura dell'Avv. Valentina Stefutti

Ancora una pronuncia della Corte Costituzionale sull'illegittimo ampliamento della delimitazione temporale dei calendari venatori regionali.

La sentenza in commento (che riportiamo in calce) trae origine da una sentenza del Giudice delle leggi resa nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera della Giunta regionale della Calabria del 17 febbraio 2004, n. 88, con la quale viene consentito, in deroga al divieto di caccia, il prelievo, nel periodo 21 febbraio – 21 marzo 2004 (nelle giornate di sabato e domenica), di alcune specie selvatiche, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri in contrasto con la disposizione di cui all'art.117, comma 2, lett.s), così come infra si andrà ad illustrare.

Invero, a parere della difesa erariale, il provvedimento impugnato, che in applicazione del Piano faunistico-venatorio regionale del 25 giugno 2003 n.222 aveva autorizzato il prelievo in deroga di varie specie animali oltre i limiti temporali imposti dalla legge quadro statale 11 febbraio 1992 n.157, risultava viziato da carenza di potere, in quanto adottato da un lato in assenza dei presupposti previsti dalla legge statale e dalla normativa comunitaria, dall'altro in mancanza della preventiva acquisizione del parere (obbligatorio) dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica.

Sotto altro, ma non meno rilevante profilo, la delibera oggetto di censura, a mente della difesa erariale, si atteggiava altresì come in contrasto con il disposto di cui all'art. 18 della legge quadro, che fissa al 31 gennaio il termine per l'apprensione proprio a tutela dei cicli migratori e di rientro ai luoghi di nidificazione della fauna selvatica.

E' utile premettere come l'art. 117, comma 2, lett. s), poch'anzi richiamato, dispone che lo Stato abbia potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Materia in cui, per pacifico orientamento giurisprudenziale, rientra altresì la normativa sulla tutela della fauna e sul prelievo venatorio.

Tuttavia, sia l'evoluzione legislativa che la stessa giurisprudenza costituzionale hanno precisato più volte come non tutti gli ambiti specificati nel secondo comma dell'art. 117 siano idonei, di per sé, a configurarsi come "materie" in senso stretto. In alcuni casi, si tratterebbe piuttosto di competenze del legislatore statale suscettibili di investire una pluralità di materie, restando quindi esclusa la configurabilità di una disciplina unitaria riconducibile in senso tecnico in via esclusiva alla "tutela dell'ambiente".

Del resto, già in un periodo antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, la Corte Costituzionale aveva provveduto a qualificare l'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, delineando una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestavano competenze diverse, anche regionali, lasciando tuttavia allo Stato il compito di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale.

Al punto che già i lavori preparatori relativi all'art.117, lett. s) avevano evidenziato come l'intento del legislatore fosse per l'appunto quello di riservare allo Stato il potere di fissare livelli di tutela uniformi a livello nazionale, consentendo al contempo alle Regioni il pieno esercizio del potere legislativo nelle materie concorrenti, funzionalmente collegate con quelle propriamente ambientali (sul punto, vedasi, in particolare, Corte Cost. n. 282 e 407/02).

In definitiva, dunque, nell'ambito della rigida ripartizione fissata dall'art.117, la previsione di possibili "materie trasversali" da un lato conferisce allo Stato una potestà legislativa di tipo esclusivo, ma dall'altro lo pone su un piano di perfetta parità con le Regioni, senza che le competenze statali possano in alcun modo assorbire quelle regionali, alla cui potestà legislativa viene anzi espressamente riservata in via esclusiva una serie di materie.

Fatte queste doverose premesse di ordine generale, non sembra ozioso precisare come, in materia di caccia, vengano in essere le norme di cui alla legge quadro 11 febbraio 1992 n.157, in cui il legislatore si è preoccupato di chiarire espressamente, all'art. 1, come "la fauna selvatica appartiene al patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale", stabilendo, coerentemente, al successivo art.2, che "l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza della conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole."

In buona sostanza, quindi, il sistema normativo disegnato dalla legge quadro prevede che la fauna selvatica debba considerarsi di proprietà esclusiva dello Stato, cui, conseguentemente incombono in via principale i relativi obblighi di protezione e tutela anche nei confronti della comunità internazionale, mentre le Regioni sono chiamate a compiti di fattiva collaborazione tesi a garantire il miglior conseguimento dei predetti obiettivi.

Tanto è vero che, in argomento, il Giudice delle Leggi si è preoccupato di chiarire come “il fine pubblico primario e prevalente perseguito dalla legge 11 febbraio 1992 n.157, anche in attuazione di obblighi comunitari ed internazionali, consiste nella protezione della fauna, obiettivo prioritario al quale deve subordinarsi e aderire la regolamentazione dell’attività venatoria.” (cfr. Corte Cost. nn. 1002/88 e 169/99)

Non a caso lo stesso legislatore statale ha ricondotto l’attività in parola all’istituto della “concessione” – in cui il provvedimento ampliativo della sfera giudica del destinatario intanto può ritenersi legittimo in quanto non vada ad incidere su interessi pubblici prevalenti - mentre la giurisprudenza costituzionale l’ha qualificata quale “attività ricreativa”, da subordinarsi, anche su un piano logico, all’istanza prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della salvaguardia della produzione agricola, nell’ambito di un regime di caccia programmata per tutto il territorio nazionale, tesa a realizzare la costante consonanza tra ordinamento nazionale e disciplina comunitaria e internazionale.

La richiamata giurisprudenza costituzionale muove dunque dalla premessa che la disciplina statale vincoli le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale e le due Province Autonome, nella parte in cui delinea, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi, accanto all'elencazione delle specie cacciabili, anche la disciplina afferente le modalità di caccia, perlomeno nei limiti in cui la stessa prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie. Non a caso, a tali disposizioni legislative la costante giurisprudenza costituzionale (cfr. ex multis, Corte Cost. nn. 1002/88, 577/92, 35/95, 272/96) ha riconosciuto il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale, con la conseguenza di andare a porre un limite molto netto alla potestà legislativa regionale in subjecta materia. Tale limite deriva sia da disposizioni che si caratterizzano per la loro posizione di norme-principio e per la loro attinenza a settori o beni di rilevante importanza, sia da norme legate con queste in rapporto di coesistenza ovvero di necessaria integrazione, che rispondono complessivamente ad un interesse unitario, ed esigono, di conseguenza, un'attuazione su tutto il territorio nazionale.

L'art.117, comma 2 lett.s) sopra richiamato, esprime proprio questa esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e, quindi, della fauna selvatica, ponendo un limite di carattere inderogabile agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare il conseguimento dei predetti obiettivi.

In questo quadro, coerentemente, la disciplina statale che viene in essere, anche dopo le modifiche introdotte dall'art.3 della LC n.3/01 all'art. 117 Cost., ben può andare ad incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, in tutti i casi in cui l'intervento statale sia rivolto esclusivamente agli standard minimi e uniformi di tutela cui si accennava.

A questa tesi sembra accedere, ancora un volta, la giurisprudenza costituzionale più consolidata che, anche di recente, ha avuto modo di riferire che “il mutato assetto delle competenze delineato dal novellato art. 117 della Costituzione ... se può ritenersi che, anche alla luce dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, gli aspetti più strettamente connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrino nella competenza esclusiva regionale, da esercitarsi comunque in osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, non potrebbe dubitarsi che la competenza attribuita allo Stato nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema costituisca limite alla potestà regionale nella materia”.

Le argomentazioni, invero pregevoli, del Giudice delle Leggi renderebbero dunque inconferente qualsiasi prospettazione che andasse nel senso di ritenere che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la potestà legislativa in materia di tutela della fauna e prelievo venatorio spetterebbe in via esclusiva alle Regioni, spettando al contrario a queste la mera di alcuni aspetti gestionali, connessi alla regolamentazione dell'attività venatoria, quali, ad esempio, il rilascio delle concessioni di caccia, la definizione e l'organizzazione degli ATC ecc..

Sulla questione specificamente dedotta in giudizio, i giudici della Consulta, già in numerose e precedenti occasioni (cfr. n.536/02 e 226/03) avevano avuto modo di chiarire come la delimitazione temporale imposta dal più volte citato art.18, essendo rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrisponda esattamente all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tra cui rientrano, evidentemente, sia l'elencazione delle specie cacciabili che la disciplina delle modalità di caccia, da realizzarsi mediante standard minimi di tutela uniformi, che, per i motivi sin qui illustrati, risultano di competenza esclusiva dello Stato.

Conclusivamente, e per ragioni a dir poco intuitive, è di palese evidenza che se la Corte Costituzionale è arrivata ad affermare principi di questo tenore anche in riferimento a leggi emanate dal Regioni a statuto speciale, a maggior ragione deve concludersi nel senso dell'applicabilità dei richiamati principi anche alle le Regioni a statuto ordinario, e, quindi, nel caso che qui viene in essere, alla Regione Calabria.

Valentina Vattani

Pubblicato il 5 agosto 2006

In calce, la motivazione integrale della sentenza in commento

CORTE COSTITUZIONALE, 27 Luglio 2006 (Ud. 18/07/2006) Sentenza n. 313

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA N. 313
ANNO 2006

composta dai signori:

- Franco BILE Presidente
- Giovanni Maria FLICK Giudice
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Paolo MADDALENA "
- Alfio FINOCCHIARO "
- Alfonso QUARANTA "
- Franco GALLO "
- Luigi MAZZELLA "
- Gaetano SILVESTRI "
- Sabino CASSESE "
- Maria Rita SAULLE "
- Giuseppe TESAURO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della delibera della Giunta regionale della Calabria del 17 febbraio 2004, n. 88, con la quale viene consentito, in deroga al divieto di caccia, il prelievo, nel periodo 21 febbraio – 21 marzo 2004 (nelle giornate di sabato e domenica), di alcune specie selvatiche, promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 16 aprile 2004, depositato in cancelleria il 29 aprile 2004 ed iscritto al n. 8 del registro conflitti 2004.

Visto l'atto di costituzione fuori termine della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 20 giugno 2006 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

udito l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 16 aprile 2004 e depositato il 29 aprile successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, in relazione alla delibera n. 88, emessa il 17 febbraio 2004 dalla Giunta regionale, nella parte in cui prevede la modifica del calendario venatorio in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

L'Avvocatura premette che con la citata delibera la Regione, in applicazione del Piano faunistico venatorio regionale del 25 giugno 2003, n. 222, ha autorizzato il prelievo in deroga nelle giornate di sabato e domenica, nel periodo 21 febbraio – 21 marzo 2004, di varie specie animali.

A parere della difesa erariale, il provvedimento impugnato, sarebbe, da un lato, viziato da carenza di potere, in quanto adottato in assenza dei presupposti previsti dalla legge statale e dalla normativa comunitaria; dall'altro, risulterebbe adottato senza il preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), previsto dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e, in particolare, dall'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La delibera impugnata sarebbe, inoltre, in contrasto con l'art. 18 della citata legge n. 157 del 1992, che fissa al 31 gennaio il termine per il prelievo venatorio a tutela dei cicli migratori e di rientro ai luoghi di nidificazione della fauna selvatica.

2. – Si è costituita la Regione Calabria chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile e, comunque, infondato.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto ricorso per conflitto di attribuzione nei confronti della Regione Calabria, in ordine alla delibera n. 88, emessa il 17 febbraio 2004 dalla Giunta regionale, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

A parere del Governo il provvedimento impugnato, nel modificare il calendario venatorio, non avrebbe rispettato i limiti fissati dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), dalla normativa comunitaria e, comunque, sarebbe stato emesso in assenza del preventivo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

2. – Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della costituzione della Regione Calabria in quanto avvenuta fuori del termine di cui al combinato disposto degli artt. 25, secondo comma, e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale).

3. – Il ricorso è fondato.

La Giunta della Regione Calabria con la delibera del 17 febbraio 2004, n. 88 ha disposto la modifica del calendario venatorio 2003/2004, prevedendo la possibilità di cacciare determinate specie animali nel periodo dal 21 febbraio al 21 marzo del 2004, in tal modo allungando il periodo della attività venatoria.

In proposito questa Corte ha più volte ribadito (sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002) che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello

Stato, in particolare, mediante la predisposizione di standard minimi e uniformi di tutela della fauna, nei quali rientrano, da un lato, l'elencazione delle specie cacciabili e, dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia.

Il provvedimento impugnato ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, prorogando la stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese, e, quindi, ha così violato uno standard di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che non spettava alla Regione Calabria modificare il calendario venatorio nel senso indicato dal provvedimento impugnato;

annulla, per l'effetto, la delibera della Giunta della Regione Calabria 17 febbraio 2004, n. 88.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 18 luglio 2006.

Franco BILE, Presidente
Maria Rita SAULLE, Redattore

Depositata in Cancelleria il 27 luglio 2006.