

**Prelievo venatorio in deroga. Censurata la normativa regionale lombarda.  
Illegittimo attivare il prelievo in deroga con legge-provvedimento.  
Nota alla sentenza della Corte Costituzionale 4 luglio 2008 n.250.**

*A cura dell'Avv. Valentina Stefutti*

La Direttiva 79/409/CEE (cd. Direttiva Uccelli), concernente la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi, al fine di assicurare la protezione, la gestione e la regolazione di tali specie e disciplinarne lo sfruttamento, detta, agli artt. 5, 6, 7 e 8 prescrizioni rigorose e puntuali in materia di prelievo venatorio.

A tale rigoroso regime vincolistico, in base a quanto previsto nel successivo art. 9, gli Stati membri possono derogare, solo ed esclusivamente nel caso in cui che non sussistano altre soluzioni soddisfacenti, per le seguenti ragioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica, nell'interesse della sicurezza aerea, per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque, per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della riproduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli "in piccole quantità".

Le suddette deroghe devono in ogni caso menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura o uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse devono essere fatte, l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono realizzate e a decidere quali mezzi, impianti e metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone, nonché i controlli che saranno effettuati.

In buona sostanza, quindi, alla deroga deve attribuirsi il carattere della eccezionalità, potendo il provvedimento essere adottato unicamente in base ad una puntuale e precisa analisi dei presupposti e delle condizioni di fatto stabiliti dal più volte citato art.9.

Da ultimo, non sembra ozioso ricordare come, dopo aver imposto agli Stati membri l'invio alla Commissione di una relazione annuale sull'applicazione delle deroghe (par. 3), l'art. 9 attribuisce alla medesima Commissione il compito di vigilare costantemente affinché le conseguenze delle deroghe non si rivelino incompatibili con i beni tutelati dalla Direttiva.

Il legislatore statale, al dichiarato fine di armonizzare la disciplina interna con l'art. 9 della Direttiva 79/409/CEE", con l'art. 1 della legge 3 ottobre 2002, n. 221, aveva introdotto l'art. 19-bis nella legge quadro n. 157 del 1992, il quale stabiliva, al comma 1, che le Regioni dovessero disciplinare l'esercizio delle deroghe di cui alla Direttiva sopra menzionata, conformandosi alle prescrizioni e alle finalità previste in questa, nonché a quelle indicate di seguito nella medesima legge.

I commi successivi ricalcavano sostanzialmente la disciplina comunitaria con alcune precisazioni, tra le quali l'espressa previsione secondo cui le deroghe debbano essere applicate solo dopo aver acquisito il parere, peraltro non vincolante, dell'Istituto Nazionale della Fauna Selvatica (INFS) ovvero di altri istituti riconosciuti a livello regionale, che non potessero avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica fosse in grave diminuzione, e che dei provvedimenti adottati dalle Regioni e contrastanti con la legge nazionale ovvero con la direttiva comunitaria potesse essere disposto l'annullamento in sede governativa.

Prima dell'entrata in vigore della succitata legge n. 221/02, le Regioni, come più volte chiarito dalla giurisprudenza amministrativa, non erano legittimate ad introdurre un regime derogatorio che il legislatore comunitario - per la generalità e complessità degli interessi che concernono la disciplina della protezione della fauna selvatica e che impongono un carattere unitario della normativa in materia - aveva inteso devolvere in via esclusiva ai legislatori nazionali.

Tale principio, conserva evidentemente la sua validità anche dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione, proprio in virtù della circostanza che l'esercizio di tale potere di deroga al disposto della Direttiva, andando ad incidere sul nucleo minimo di protezione della fauna selvatica, non può prescindere da una previa disciplina di carattere nazionale.

In altre parole, la stessa emanazione della Legge n. 221/02 altro non è (rectius, sarebbe) che l'affermazione da parte dello Stato della propria potestà esclusiva in materia di individuazione delle specie di fauna selvatica soggette a prelievo, che successivamente individua nell'Ente regionale l'autorità delegata all'esercizio delle deroghe previste dalla Direttiva comunitaria, nel rispetto della Direttiva stessa e con i poteri che promanano dalla legge statale di "delega".

Diversamente argomentando, nel senso di ritenere che l'emanazione di una legge nazionale non costituisca, di per sé, l'implicito riconoscimento che in subjecta materia permanga una potestà legislativa statale di tipo esclusivo, non si comprenderebbe invero, la stessa ragione giustificativa di una norma nazionale.

Nonostante lo Stato italiano avesse approvato la legge 3 ottobre 2002, n. 221, per ottemperare a quanto richiesto dagli organismi comunitari la situazione, non è sostanzialmente cambiata perché nell'attuazione di tale norma, molte Regioni non si sono attenute alle prescrizioni della stessa, modellate sul testo comunitario.

Ne è derivato che, dopo alcune contestazioni riguardanti specifiche leggi regionali (Veneto, Sardegna: proc. n. 2004/4926 e 2004/4242), la Commissione europea abbia deciso di denunciare "la diffusa e generalizzata cattiva applicazione dell'articolo 9 della direttiva", anche "a causa del non chiaro e non efficace quadro normativo di riferimento (la citata legge n. 221 del 2002, in combinazione con le varie leggi regionali)" arrivando ad affermare "che la pratica di adottare deroghe non conformi ai requisiti e alle condizioni di cui all'articolo 9 è una pratica di durata più che pluriennale" specie "da parte dell'autorità regionali responsabili dell'applicazione delle deroghe"... la Commissione europea ha quindi avviato due nuove procedure di infrazione (2006/2131 e 2006/4043,

questa volta proprio in riferimento alla normativa regionale ligure) nei confronti della Repubblica italiana per inosservanza degli obblighi derivanti dalla citata Direttiva 79/409/CEE, pervenute allo stadio del parere motivato in data 28 giugno 2006 e attualmente addirittura del deferimento in Corte di Giustizia.

Sul punto, giova infatti rammentare che più volte la giurisprudenza amministrativa si era espressa nel senso di ritenere che, in ogni caso, la legge nazionale 3.10.2002 n. 221, nel delegare in via generale alle Regioni l'esercizio della facoltà di deroga di cui all'art. 9 della Direttiva n. 79/409/CEE, apparisse incompatibile sia con la Direttiva medesima, dovendo essere finalità costitutiva della normativa nazionale di recepimento l'idoneità a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme ed adeguato livello di salvaguardia, sia, logicamente, col disposto di cui all'art.117, comma 2 letts), incombendo al legislatore nazionale la salvaguardia del cd. nucleo minimo di tutela e di salvaguardia uniforme su tutto il territorio nazionale (cfr. ex multis, TAR Emilia-Romagna (BO), II, sentenza 2 agosto 2004 n.2374), come del resto ha chiarito, da ultimo, dalla Corte Costituzionale, nella nota pronuncia 27 luglio 2006 n.313.

Fatta questa doverosa premessa di carattere generale, la Corte Costituzionale, nella sentenza in rassegna, ha scrutinato, concludendo per la loro illegittimità, degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia del 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga).

Secondo le prospettazioni articolate dalla difesa erariale, e fatte proprie dal Giudice delle Leggi, gli artt. 2 e 3 della cennata legge regionale, nello stabilire che il Consiglio approvi ogni anno con legge-provvedimento i prelievi in deroga, «indipendentemente dalla verifica di un danno concreto», fossero in contrasto con il «regime delle deroghe», introdotto dalla Direttiva 79/409/CEE.

Del resto, prelievi in deroga, come affermato con cristallina chiarezza dalla Corte di Giustizia, costituiscono una misura di carattere eccezionale, da attivarsi solo per far fronte ad esigenze contingenti e mutevoli, in assenza di altre soluzioni soddisfacenti», gli artt. 2 e 3 della cennata legge regionale, nello stabilire che il Consiglio approvi ogni anno con legge-provvedimento i prelievi in deroga, «indipendentemente dalla verifica di un danno concreto», siano in contrasto con il «regime delle deroghe», introdotto dalla menzionata direttiva.

Su questo specifico punto, già la Commissione Europea, al punto n.56 nel parere motivato 28 giugno 2006, reso nella summeenzionata procedura di infrazione 2131/06, tra i numerosi addebiti articolati, aveva anche contestato che istituendo un sistema di controllo di legittimità della deroga sostanzialmente inefficace (l'impugnativa delle leggi regionali in Corte Costituzionale in via principale ex art.127 Cost., quanto alla tempistica, non consente, nella generalità dei casi, di intervenire prima che i provvedimenti abbiano spiegato i loro effetti), la normativa italiana violasse la Direttiva in quanto pregiudicava l'effettivo rispetto delle condizioni poste dall'art.9, ponendosi in contrasto con gli obiettivi della stessa.

Il Giudice delle Leggi, sposando integralmente tali prospettazioni ha censurato la normativa regionale lombarda in materia di deroghe proprio sul presupposto che, come lamentato dalla Commissione, l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge – nella fattispecie, con legge-provvedimento - fosse idonea a precludere l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che pure risultavano in contrasto sia con la Direttiva 79/409/CEE che con la legge quadro di recepimento n. 157 del 1992. Potere di annullamento, peraltro, finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale, che oltretutto, in forza del noto principio di irresponsabilità soggettiva della Amministrazioni regionali, era inevitabilmente destinato a ricadere interamente sotto la responsabilità dello Stato.

Valentina Stefutti

*Pubblicato il 13 luglio 2008*

*Riportiamo in calce la motivazione integrale  
della sentenza della Corte Costituzionale*

\*\*\*\*\*

SENTENZA N. 250  
ANNO 2008

REPUBBLICA ITALIANA  
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO  
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Franco	BILE	Presidente
- Giovanni Maria	FLICK	Giudice
- 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	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia del 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 6 aprile 2007, depositato in cancelleria l'11 aprile 2007 ed iscritto al n. 18 del registro ricorsi 2007.

Visti l'atto di costituzione della Regione Lombardia nonché l'atto di intervento, fuori termine, della FACE (Federazione delle Associazioni Venatorie e per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE) ed altra;

*udito* nell'udienza pubblica del 15 aprile 2008 il Giudice relatore Maria Rita Saulle;

*uditi* l'avvocato dello Stato Maurizio Fiorilli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Franco Ferrari per la Regione Lombardia.

*Ritenuto in fatto*

1. – Con ricorso notificato in data 6 aprile 2007 e depositato l'11 aprile successivo, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il ricorrente rileva che con la legge impugnata la Regione Lombardia ha provveduto a dettare norme per la disciplina delle deroghe previste dalla direttiva 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici). In particolare, l'art. 2 prevede che il Consiglio regionale, sentito il parere dell'INFS, o di altro istituto faunistico riconosciuto a livello regionale, approvi annualmente il piano elaborato dalla Giunta regionale ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 79/409/CEE. Il successivo art. 3 stabilisce che il Consiglio regionale, «al fine di prevenire gravi danni alle colture agricole», sentito il parere dell'INFS, o di altro istituto faunistico riconosciuto a livello regionale, approvi annualmente il piano elaborato dalla Giunta regionale, a norma dell'art. 9, paragrafo 1, lettera a), della citata direttiva.

Il ricorrente, premesso che secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, «i prelievi in deroga costituiscono una misura di carattere eccezionale, da attivarsi solo per far fronte ad esigenze contingenti e mutevoli, in assenza di altre soluzioni soddisfacenti», ritiene che gli artt. 2 e 3 della cennata legge regionale, nello stabilire che il Consiglio approvi ogni anno con legge-provvedimento i prelievi in deroga,

«indipendentemente dalla verifica di un danno concreto», siano in contrasto con il «regime delle deroghe», introdotto dalla menzionata direttiva.

Ad avviso del ricorrente, «il carattere di un atto legislativo necessario e cadenzato è tale da configurare un regime di deroga “ordinario”, estraneo alla previsione di cui all’art. 9 della direttiva 79/409/CEE». Pertanto, la disciplina oggetto di censura, essendo in contrasto con la normativa comunitaria, violerebbe l’art. 117, primo comma, della Costituzione, nonché la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, in particolare, degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna, quale prevista all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. – Con atto depositato in data 26 aprile 2007 si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile, improcedibile o comunque infondata.

3. – Con atto depositato il 3 luglio 2007 si è, altresì, costituita la FACE (Federazione delle Associazioni Venatorie per la Conservazione della Fauna Selvatica dell’UE) ed altra.

4. – In prossimità dell’udienza la Regione Lombardia ha depositato una memoria, con la quale insiste affinché la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata infondata. La resistente precisa, in particolare, che, contrariamente a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri, l’adozione delle misure in deroga «presuppone» che la Giunta abbia dato «corso ad una attività di ricognizione delle circostanze di fatto», nel rispetto dell’art.9 della direttiva 79/409/CEE.

Quanto all’asserita violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, ad avviso della Regione Lombardia, il Presidente del Consiglio dei ministri avrebbe «erroneamente» ricondotto alla materia dell’ambiente la disciplina prevista dalle norme censurate.

In proposito, la difesa regionale precisa che l’art. 19-*bis* della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), attribuisce alle Regioni la «competenza legislativa in punto di disciplina di deroga» e che la Corte costituzionale ha affermato che la disciplina della caccia rientra



nelle competenze residuali delle Regioni ([sentenza n. 226 del 2003](#), [sentenza n. 536 del 2002](#) e [sentenza n. 210 del 2001](#)), con il solo limite del rispetto degli «standards uniformi di tutela dettati dal legislatore statale nell'esercizio delle proprie prerogative in materia ambientale».

*Considerato in diritto*

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga), per contrasto con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Il ricorrente ritiene che le cennate disposizioni, nello stabilire che ogni anno il Consiglio regionale proceda all'approvazione con legge-provvedimento dei prelievi in deroga, senza verificare la sussistenza di un danno effettivo, introducono un sistema di deroga ordinario, in contrasto con la normativa comunitaria e con gli *standard* minimi ed uniformi di tutela della fauna.

2. – In via preliminare va dichiarato inammissibile l'intervento della FACE (Federazione delle Associazioni Venatorie e per la Conservazione della Fauna Selvatica dell'UE), effettuato con atto depositato oltre i termini previsti dalle norme che disciplinano il giudizio dinanzi alla Corte costituzionale.

3. – Nel merito, la questione è fondata.

4. – La giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito che il potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE è esercitabile dalla Regione in via eccezionale, «per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima» ([sentenza n. 168 del 1999](#)).

5. – Il legislatore statale è intervenuto in materia con l'adozione della legge 3 ottobre 2002, n. 221, recante «Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione della direttiva 79/409/CEE», con la quale è stato introdotto l'art. 19-*bis*. Quest'ultima disposizione prevede, al primo comma, che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste



dalla cennata direttiva «conformandosi alle prescrizioni dell'art. 9, ai princìpi e alle finalità degli artt. 1 e 2 della stessa direttiva» e alle disposizioni della legge n. 157 del 1992. I commi successivi riprendono le condizioni espressamente individuate dalla direttiva 79/409/CEE, in base alle quali è consentito il regime delle deroghe. È previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, possa annullare i provvedimenti di deroga adottati, previa delibera del Consiglio dei ministri e dopo aver diffidato la Regione interessata.

6. – Dal raffronto tra la norma statale e le norme regionali impugnate emerge che il legislatore regionale, nello stabilire che l'esercizio delle deroghe avvenga attraverso una legge-provvedimento, ha introdotto una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale al cennato art. 19-*bis*.

In particolare, l'autorizzazione del prelievo in deroga con legge preclude l'esercizio del potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

Pertanto, va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e dichiarata l'illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale che consente di approvare mediante legge regionale i prelievi in deroga.

PER QUESTI MOTIVI  
LA CORTE COSTITUZIONALE

*dichiara* l'illegittimità costituzionale degli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 (Legge quadro sul prelievo in deroga).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il  
25 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Maria Rita SAULLE, Redattore

Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2008.