

CORTE COSTITUZIONALE - SENTENZA DEL 14 GIUGNO 2017, N. 139: su chi può prendere parte ai piani di abbattimento finalizzati al controllo della fauna selvatica

«L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 (...) non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano.

Questa Corte ha già ritenuto che l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). Ne segue l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura»

SENTENZA N. 139

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Paolo	GROSSI	Presidente
-	Giorgio	LATTANZI	Giudice
-	Aldo	CAROSI	”
-	Marta	CARTABIA	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Giuliano	AMATO	”
-	Silvana	SCIARRA	”
-	Daria	de PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso notificato il 29 febbraio-3 marzo 2016, depositato in cancelleria il 3 marzo 2016 ed iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Giorgio Lattanzi;

uditi l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Emanuela Romanelli per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notificazione il 29 febbraio 2016 e depositato il successivo 3 marzo (reg. ric. n. 7 del 2016), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le disposizioni impugnate si inseriscono nel testo della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), aggiungendo nuove previsioni.

L'art. 88 impugnato, che inserisce un comma 8-bis nell'art. 16 della legge regionale n. 29 del 1994, permette, dal 15 agosto alla seconda domenica di settembre, l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia sul territorio venatorio, con esclusione delle zone indicate dal comma 1.

Il ricorrente osserva che, in base all'art. 10, comma 7, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), i periodi per l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia sono stabiliti con i piani faunistico-venatori provinciali. La normativa statale, che esprime una regola inderogabile

attinente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), prescriverebbe perciò di adottare a tal fine il piano faunistico-venatorio, non consentendo il ricorso alla legge-provvedimento.

Inoltre non sarebbero permessi l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia in un periodo di chiusura dell'attività venatoria.

L'art. 89, comma 1, che aggiunge un comma 1-bis all'art. 18 della legge regionale n. 29 del 1994, consente a chi abbia optato per una delle forme di caccia indicate dal comma 1 di esercitare la caccia, a certe condizioni, per quindici giorni anche in una delle altre forme.

Il ricorrente rileva che l'art. 12, comma 5, della legge n. 157 del 1992 impone, invece, di praticare la caccia esclusivamente in una delle tre forme indicate, e anche in questo caso esprime una regola inderogabile attinente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.).

L'art. 92 sostituisce l'art. 35 della legge regionale n. 29 del 1994. In particolare, il nuovo comma 9 permette di recuperare i capi feriti facendo uso delle armi anche nelle giornate di silenzio venatorio e al di fuori degli orari di caccia.

Il ricorrente osserva che l'abbattimento e la cattura della fauna selvatica con l'uso delle armi costituisce esercizio venatorio ai sensi dell'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992. Infatti, l'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 vieta il trasporto di armi nei giorni non consentiti per la caccia. Anche in questo caso, derogando a tale norma, la disposizione impugnata avrebbe leso l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, l'art. 93 sostituisce l'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994. In particolare, il nuovo comma 2 consentirebbe di procedere con i piani di abbattimento della fauna selvatica prima che l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) abbia verificato l'inefficacia dei metodi di controllo ecologico, posto che la norma impugnata si limita a stabilire che si tiene conto delle modalità indicate dall'ISPRA per eseguire il piano di abbattimento. Il ricorrente ravvisa in ciò un contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, e dunque con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Inoltre la norma statale abilita all'abbattimento solo le guardie venatorie dipendenti delle amministrazioni provinciali, le guardie forestali, le guardie comunali e i proprietari o conduttori dei fondi su cui si attuano i piani, se muniti di licenza venatoria.

La norma impugnata allargherebbe illegittimamente l'elenco, includendovi i cacciatori, purché riuniti in squadre o in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di

selecontrollore. Da ciò un ulteriore profilo di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato non fondato.

Con riferimento all'art. 88 la Regione sostiene che non le sarebbe precluso adottare leggi-provvedimento in materia di caccia.

Con riguardo all'art. 89, comma 1, la Regione afferma che rientra nella sua competenza residuale in materia di caccia permettere l'esercizio dell'attività venatoria in forme congiunte e non alternative.

L'art. 92 poi non comporterebbe alcun peggioramento della tutela ambientale, perché l'abbattimento con arma del capo ferito sarebbe funzionale a un recupero «in condizioni di sicurezza per gli operatori».

Infine, quanto all'art. 93, la difesa regionale osserva che il processo di riordino delle funzioni attribuite alla Provincia ha ridotto il personale della polizia provinciale addetto alla sezione faunistica. Si sarebbe perciò reso necessario permettere l'abbattimento della fauna selvatica anche ad altre categorie di persone.

3.- Nelle more del giudizio, a decorrere dall'8 dicembre 2016, l'art. 88 è stato abrogato dall'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 novembre 2016, n. 31, recante «Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 29 (Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico -P.R.I.S.-, edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio – Collegato alla legge di stabilità 2016)», mentre, con la stessa decorrenza, l'art. 89, comma 1, impugnato è stato abrogato dall'art. 2 della stessa legge regionale.

4.- Nell'imminenza dell'udienza pubblica la Regione Liguria ha depositato una memoria.

Innanzitutto la Regione chiede che, rispetto agli artt. 88 e 89, comma 1, sia dichiarata la cessazione della materia del contendere, perché entrambe le norme sono state abrogate.

Con riferimento all'art. 92 la Regione osserva che il prelievo venatorio del cinghiale e degli altri ungulati è contingentato, sicché il cacciatore non può ucciderne un numero superiore a quello assegnatogli. Quindi non vi sarebbe modo di cacciare nei giorni di silenzio venatorio, ma sarebbe solo possibile recuperare i capi feriti, allo scopo di risparmiare loro «inutili sofferenze» e di prevenire eventuali infezioni per la fauna con cui vengono in contatto.

Infine, relativamente all'art. 93, la difesa regionale sottolinea che la disposizione non compromette il ruolo consultivo dell'ISPRA, i cui documenti restano impiegati per «estrapolarne le metodologie da applicare nei piani di abbattimento».

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Le disposizioni impugnate modificano o sostituiscono alcune norme della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), in tema di caccia.

Pur costituendo la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 278 del 2012, n. 151 del 2011 e n. 315 del 2010).

Quando tali regole sono contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che in larga parte le racchiude, la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è perciò costituzionalmente illegittima.

Sulla base di queste giuste premesse, il ricorrente impugna le disposizioni sopra indicate, segnalando per ciascuna di esse il conflitto con specifiche norme della legge n. 157 del 1992, e, conseguentemente, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- Nelle more del giudizio, gli artt. 1 e 2 della legge della Regione Liguria 30 novembre 2016, n. 31, recante «Modifiche alla legge regionale 30 dicembre 2015, n. 29 (Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico -P.R.I.S.-, edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio - Collegato alla legge di stabilità 2016)», con effetto decorrente dall'8 dicembre 2016, hanno abrogato, rispettivamente, gli artt. 88 e 89, comma 1,

impugnati. Ciò nonostante, per quanto soddisfattiva, l'abrogazione non determina la cessazione della materia del contendere, perché le norme hanno già trovato applicazione (ex plurimis, sentenza n. 199 del 2016).

Ciò vale per l'art. 88, che ha determinato il periodo consentito per l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia dal 15 agosto alla seconda domenica di settembre, e ha dunque già prodotto effetti nell'anno 2016; vale altresì per l'art. 89, comma 1, che ha consentito di usufruire di giornate di caccia in forma diversa da quella per cui si è optato, a partire dalla terza domenica dell'ottobre 2016.

3.- Tutte le questioni sono fondate, considerato che questa Corte ha già dichiarato l'illegittimità costituzionale di analoghe disposizioni adottate da altre Regioni.

4.- L'art. 88 determina direttamente l'arco temporale durante il quale sono permessi l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia.

Gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 prevedono invece che tale arco temporale debba essere stabilito nel piano faunistico-venatorio, con conseguente divieto di ricorrere a una legge-provvedimento (sentenza n. 193 del 2013). Questa prescrizione assicura garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici. Essa perciò esprime una inderogabile regola di tutela ambientale alla quale la norma impugnata illegittimamente si è sottratta.

È assorbito l'ulteriore profilo di censura relativo alla individuazione del termine per l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, che cadrebbe in un periodo durante il quale l'attività venatoria è vietata.

5.- L'art. 89, comma 1, permette che, a certe condizioni e nel rispetto del limite di quindici giornate per stagione venatoria, la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per la quale si è optato.

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 prevede, invece, che la caccia sia praticata «in via esclusiva» in una delle seguenti tre forme: vagante in zona Alpi; da appostamento fisso; nella altre forme consentite dalla legge e praticate nel rimanente territorio destinato all'attività venatoria programmata.

Questa Corte ha già ritenuto che la norma statale, in quanto volta «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili», possa essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (sentenza n. 116 del 2012; in seguito, sentenza n. 278 del 2012); perciò è evidente che

il permettere, sia pure limitatamente, una forma di caccia diversa da quella per cui si è optato in via generale non opera in questa direzione ed è pertanto costituzionalmente illegittimo.

6.- L'art. 92 deve considerarsi impugnato con esclusivo riferimento alla sostituzione del comma 9 dell'art. 35 della legge regionale n. 29 del 1994, che è l'unica porzione normativa alla quale è dedicata la motivazione del ricorso. La norma permette, tra l'altro, ai conduttori di cani da caccia di recuperare i capi feriti, facendo uso delle armi, «anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio».

Ai sensi dell'art. 12, commi 2 e 3, della legge n. 157 del 1992, l'abbattimento e la cattura della fauna selvatica con l'uso delle armi costituiscono esercizio venatorio; inoltre l'art. 21, comma 1, lettera g), della legge n. 157 del 1992 vieta il trasporto di armi da sparo per uso venatorio che non siano scariche e in custodia «nei giorni non consentiti per l'esercizio venatorio». Viene così formulata l'inderogabile regola che, quando l'esercizio venatorio è precluso, esclude l'introduzione di armi in forme potenzialmente idonee all'uso. Tale regola appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (sentenza n. 2 del 2015), sicché la norma impugnata, che vi deroga, è costituzionalmente illegittima.

7.- L'art. 93 deve ritenersi impugnato con esclusivo riferimento alla sostituzione del comma 2 dell'art. 36 della legge regionale n. 29 del 1994, che è l'unica porzione normativa che forma oggetto della motivazione del ricorso.

Le questioni di legittimità costituzionale sono due.

Con la prima la norma è impugnata nella parte in cui, «oltre alle azioni di controllo esercitate con metodi ecologici», prevede «piani di abbattimento» della fauna selvatica «da realizzarsi tenendo conto delle modalità indicate dall'ISPRA».

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 stabilisce, invece, una rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici su parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA). L'abbattimento è permesso solo se l'ISPRA ha verificato l'inefficacia dei metodi ecologici.

Questa Corte ha già ritenuto che la normativa statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (sentenza n. 278 del 2012) e ha assegnato particolare valore all'intervento dell'ISPRA, allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale (sentenza n. 107 del 2014).

La norma impugnata non assicura la priorità del metodo ecologico rispetto al piano di abbattimento, parificando invece l'uno e l'altro strumento, senza fare riferimento alle

verifiche demandate all'ISPRA. Né vale in senso contrario la previsione che il piano di abbattimento deve tenere conto delle modalità indicate dall'ISPRA, sia perché queste indicazioni sono inerenti all'abbattimento, che non è subordinato all'accertamento, da parte dell'ISPRA, dell'inefficacia del metodo ecologico, sia perché non ne è assicurata neppure la natura vincolante. Del resto, la formulazione originaria dell'art. 36, comma 2, della legge regionale n. 29 del 1994 era riproduttiva dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, sicché la modifica testuale è evidentemente finalizzata a modificare il contenuto precettivo della disposizione, e ha obiettivamente questo effetto costituzionalmente illegittimo.

La seconda questione di legittimità costituzionale investe la norma impugnata, nella parte in cui consente l'attuazione dei piani di abbattimento anche da parte di cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore.

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, invece, non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano.

Questa Corte ha già ritenuto che l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). Ne segue l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 88 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)», che ha aggiunto il comma 8-bis all'art. 16 della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio);

2) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 89, comma 1, della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, che ha inserito il comma 1-bis nell'art. 18 della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994;

3) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 92 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 35, comma 9, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente il recupero dei capi feriti con le armi anche fuori degli orari previsti per la caccia e nelle giornate di silenzio venatorio;

4) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l'ISPRA non abbia preventivamente verificato l'inefficacia dei metodi ecologici;

5) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 93 della legge della Regione Liguria n. 29 del 2015, nella parte in cui, sostituendo l'art. 36, comma 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994, consente l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, nonché cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giorgio LATTANZI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 14 giugno 2017.
