

La Corte costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione alla disposizione (art. 1, comma 3, del d.P.R. n. 279 del 1974, modificato sul punto dall'art. 1 del decreto legislativo n. 239 del 2016) con cui è stato previsto, in deroga alla normativa statale di cui alla legge n. 157 del 1992, che l'esercizio della caccia "in forma vagante" e quello mediante "appostamento fisso" possano essere congiuntamente ammessi sul territorio della Provincia autonoma di Trento (nonché dell'intero territorio regionale).

Corte costituzionale, sentenza 12 marzo 2020, n. 51 – Pres. Carosi, Red. Prosperetti

Caccia – Modalità di esercizio – Provincia autonoma Trento – Competenza – Questione infondata di incostituzionalità

È infondata la questione di legittimità costituzionale - sollevata per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. - dell'art. 1 d. lgs. 11 dicembre 2016, n. 239, che ha modificato l'art. 1, terzo comma, del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige), nella parte in cui deroga alla normativa statale che impone modalità alternative di esercizio del prelievo venatorio (ossia "in forma vagante" oppure mediante "appostamento fisso")
(1).

(1) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale ha dichiarato non fondati i dubbi di legittimità costituzionale sollevati dal T.r.g.a. Trento, con ordinanza n. 194 del 3 agosto 2018, in merito alla scelta operata dal legislatore del 2016 nella parte in cui, derogando alla normativa statale in materia di caccia e tutela della fauna selvatica, ha consentito l'esercizio congiunto di due modalità di caccia (ossia "in forma vagante" oppure mediante "appostamento fisso") nel territorio della regione Trentino-Alto Adige.

II. – La sottesa vicenda normativa e processuale può essere così sintetizzata:

- a) Il T.r.g.a. Trento sollevava questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, comma 1, della legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia) nonché dell'art. 1 del decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 239 (Norma di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recante modifica del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279, in materia di prelievo venatorio), modificativo dell'art. 1, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà culturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), per violazione dell'art. 117, secondo

comma, lettera s), della Costituzione, ossia in relazione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e degli ecosistemi;

- b) la violazione consisterebbe in particolare nel fatto che la citata disposizione di cui all'art. 1, terzo comma, del d.P.R. n. 279 del 1974, apporterebbe una inammissibile deroga al principio di derivazione statale della "caccia di specializzazione", principio questo in base al quale occorre scegliere tra caccia "in forma vagante" e caccia mediante "appostamento fisso". La normativa derogatoria sopra indicata consentirebbe invece di poter esercitare le due descritte modalità di caccia in via cumulativa, così finendo *"per giustificare un livello di tutela ambientale e dell'ecosistema meno rigoroso di quello previsto dalla normativa statale"*.

III. – Questo in sintesi il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale con la decisione in rassegna:

- c) è vero che la tutela dell'ambiente rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma è anche vero che, dall'insieme delle disposizioni dettate per la Regione Trentino-Alto Adige, emerge che *"la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale"*, tenuto anche conto *"delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino"*, sia stata riservata alle *"competenze statutarie delle Province autonome"*. Un siffatto principio è stato peraltro già affermato, dalla stessa Corte costituzionale, con sentenza n. 215 del 27 settembre 2019;
- d) una simile speciale competenza, in capo alle Province autonome, è stata proprio prevista dall'art. 1 del decreto legislativo n. 239 del 2016, il quale ha inoltre *"introdotto nelle norme di attuazione dello statuto speciale la possibilità dell'esercizio congiunto della caccia, in deroga al principio della caccia di specializzazione"*;
- e) dette norme di attuazione, per espressa previsione costituzionale e nei limiti della competenza assegnata alle regioni a statuto speciale, sono infatti *"capaci di derogare alle leggi ordinarie"*;
- f) non sussiste pertanto la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., e ciò dal momento che la richiamata disposizione di attuazione statutaria ha espressamente e legittimamente derogato rispetto al principio della "caccia di specializzazione" a suo tempo stabilito dalla legge n. 157 del 1992.

IV. – Si segnala per completezza quanto segue:

- g) sulle possibili interferenze tra la competenza legislativa esclusiva dello Stato in tema di tutela dell'ambiente e i diversi ambiti materiali assegnati alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, si veda Corte cost., 26 novembre 2010, n. 341 (in *Foro it.*, 2011, I, 343) e Corte cost., 7 ottobre 2003, n. 307 (in *Foro it.*, 2004, I, 1365), nelle quali si afferma che la tutela dell'ambiente, più che una

“materia” in senso stretto, rappresenta un compito nell’esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le regioni e da queste non derogabili, nel senso che la tutela dell’ambiente costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, di guisa che queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare ma, eventualmente solo innalzare il livello di tutela. Sul rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale in materia di caccia si vedano inoltre gli approfondimenti di cui alla News US n. 15 del 28 gennaio 2019 (a Corte cost. 17 gennaio 2019 n. 7, anche in *Foro it.*, 2019, I, 707);

h) la giurisprudenza della Corte costituzionale è costantemente severa nella interpretazione delle leggi regionali che intervengono a disciplinare l’attività venatoria nel quadro della disciplina di cui alla legge statale n. 157 del 1992 la quale, nel dettare “*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*”, è considerata espressione della potestà legislativa esclusiva che lo Stato vanta, ai sensi dell’art. 117, comma 1, lett. s), Cost., nella materia “*tutela dell’ambiente e dell’ecosistema*”. Spetta, quindi, pur sempre allo Stato la determinazione degli *standards* minimi ed uniformi di tutela della fauna, anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale (cfr., *ex plurimis*, sentenze: n. 391 del 2005, in *Foro it.*, 2006, I, 664; n. 311 del 2003, *ivi*, 2004, I, 13; n. 536 del 2002, *ivi*, 2003, I, 688). Sulle specifiche ipotesi di declaratoria di incostituzionalità di leggi regionali in materia di caccia, in quanto invasive della competenza statale sull’ambiente, si segnalano le fattispecie richiamate nella citata News US n. 15 del 28 gennaio 2019. Il fondamento di tale competenza esclusiva statale, secondo la Corte, “*si rinviene nell’esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come ‘minime’, nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le regioni — ordinarie e speciali — a non diminuire l’intensità della tutela. Quest’ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata*” (così Corte cost., sentenza n. 387 del 2008, in *Riv. it. dir. e proc. pen.*, 2009, 388, con nota di RUGA RIVA). Ne deriva la declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali che, ad esempio:

h1) procrastinino la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, in quanto “*la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall’art. 18 l. n. 157 del 1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all’esigenza di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema per il cui soddisfacimento l’art. 117, 2° comma, lett. s), ritiene necessario l’intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale*” (così la sent. n. 536 del 2002, in *Foro it.*, 2003, I, 688);

- h2) dispongano, esse stesse, una deroga ai divieti di caccia, anziché prevedere che la deroga debba essere disposta, di volta in volta, e con assistenza di adeguata motivazione, da un apposito atto amministrativo, secondo quanto prescrive l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, posto che *“La scelta dello strumento amministrativo consente di motivare in ordine alla ricorrenza delle specifiche condizioni a cui il legislatore statale subordina l'esercizio della deroga, quale strumento di carattere eccezionale e temporaneo, mentre la previsione dell'autorizzazione nella legge regionale impugnata determina l'assorbimento dell'obbligo di motivazione e finisce con il trasformare la stessa deroga in un rimedio stabile e permanente”* (così Corte cost., sentenza n. 70 del 2018, in *Foro it.*, 2018, I, 1449). Sulla necessità di adottare con atto amministrativo – e non legislativo – le deroghe rispetto ai divieti di caccia da parte delle Regioni si vedano altresì i riferimenti di cui alla News US n. 15 del 28 gennaio 2019. Con riguardo all'adozione del provvedimento di riduzione delle specie cacciabili con atto legislativo si vedano anche gli approfondimenti di cui alla nota a Corte cost., 4 dicembre 2019, n. 249 nonché a Corte cost., 6 dicembre 2019, n. 258 (in *Foro it.*, 2020, I, 18);
- h3) stabiliscano ambiti territoriali di caccia di dimensione provinciale, anziché subprovinciale come richiesto dall'art. 14, comma 1, della legge n. 157 del 1992, in quanto *“la costituzione degli ambiti territoriali di caccia, prevista dall'art. 14 l. n. 157 del 1992, manifesta uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento sia alla dimensione subprovinciale dell'ambito [...] sia alla composizione degli organi direttivi”* (così la sentenza n. 124 del 2016, in *Foro it.*, 2016, I, 2277), avendo il legislatore statale voluto, *“attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio”* e *“conferire specifico rilievo [...] alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio”* (così la sentenza n. 142 del 2013, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 673, con nota di GORLANI);
- h4) destinino a protezione della fauna selvatica una quota di territorio regionale inferiore alla soglia minima (dal 20 al 30 per cento del totale) individuata dall'art. 10, comma 3, della legge n. 157 del 1992, scendendo così al di sotto dello *“standard minimo e uniforme di tutela dell'ambiente”* imposto da quest'ultima norma (così la sentenza n. 303 del 2013, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, con nota di GORLANI);
- h5) individuino criteri di composizione dei comitati di gestione degli ambiti territoriali di caccia in modo non conforme a quanto prevede l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 (ossia in modo da assicurare la

presenza paritaria delle associazioni venatorie e di quella degli agricoltori) posto che il principio di rappresentatività, delineato dalla fonte statale, “*ha carattere inderogabile*” e “*fissa uno standard minimo ed uniforme di composizione degli organi stessi che deve essere garantito in tutto il territorio nazionale*” (così la sentenza n. 268 del 2010, in *Foro it.*, 2010, I, 3249);

- h6) prevedano, ai fini dei piani di abbattimento, soggetti diversi da quelli previsti dalla legge statale. Si veda al riguardo Corte cost., 29 novembre 2018, n. 217 (in *Foro it.*, 2019, I, 23, nonché oggetto della News US in data 18 dicembre 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento, in dottrina e in giurisprudenza, proprio con riguardo al tema degli abbattimenti della fauna selvatica ed al connesso principio di proporzionalità), con cui la Corte costituzionale ribadisce la propria giurisprudenza in materia di piani regionali di abbattimento degli animali selvatici, confermando che, secondo quanto prevede la normativa statale di riferimento (la legge n. 157 del 1992, art. 19, comma 2), l’attuazione di detti piani può essere affidata anche a soggetti privati (oltre che alle guardie venatorie provinciali, alle guardie forestali ed a quelle comunali) purché, però, si tratti solo dei proprietari o conduttori dei fondi interessati, con esclusione, quindi, di altre possibilità. Viene pertanto escluso che possano essere coinvolti anche i “*cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione*”, come prevedeva la legge regionale dell’Abruzzo n. 10 del 2004, con conseguente sua declaratoria di incostituzionalità *in parte qua*. L’elenco di cui all’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, riguardante le persone abilitate all’attività di abbattimento della fauna selvatica, è da considerarsi pertanto tassativo;
- i) più in generale, secondo la Corte costituzionale, la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica “*l’incisione di profili propri della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato*” (così, da ultimo, la sentenza n. 20 del 2012, in *Foro it.*, 2012, I, 645). Sulla competenza statale nella individuazione delle specie cacciabili si vedano sempre gli approfondimenti di cui alla citata News US n. 15 del 28 gennaio 2019;
- j) in tema di standard di protezione ambientale si veda, più in particolare:
- j1) Corte cost., 6 marzo 2020, n. 40 (oggetto della News US n. 36 del 24 marzo 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), secondo cui: “*È incostituzionale l’art. 34, comma 7-bis, della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), nella parte in cui prevede che l’orario di chiusura giornaliera per la caccia, rispetto alla normativa statale che fissa tale*

momento all'ora del "tramonto", è esteso fino a mezz'ora dopo il tramonto". Ed ancora che: "E' infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 12-bis, della legge Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), sollevata in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (tutela dell'ambiente e degli ecosistemi), nella parte in cui prevede che il singolo cacciatore, ai fini del monitoraggio complessivo delle specie abbattute, debba accertarsi di avere effettivamente ucciso l'esemplare prima di riportare la relativa annotazione sul proprio tesserino venatorio". La Corte costituzionale ha dunque: da un lato dichiarato incostituzionale la disposizione con cui la Regione Liguria aveva esteso – di mezz'ora – l'orario giornaliero di apertura per la caccia. Ciò in quanto si abbasserebbero i livelli minimi di protezione ambientale stabiliti dal legislatore statale; dall'altro lato ha invece dichiarato infondata la disposizione regionale con cui il cacciatore deve provvedere alla annotazione dei singoli abbattimenti dopo avere accertato l'effettiva uccisione dei relativi esemplari. E ciò in quanto il previo "accertamento" degli abbattimenti non compromette – ed anzi assicura – un più effettivo monitoraggio delle specie oggetto di prelievo venatorio;

j2) Corte cost., n. 7 del 2019, cit., che ribadisce il principio secondo cui la normativa regionale, in tema di specie cacciabili, è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione. La Corte ha in particolare affermato che:

- il carattere trasversale della materia ambientale, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene quindi salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata;
- la mancata indicazione della materia "caccia" nel novellato art. 117 Cost. – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale; anche in tale ambito 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;
- ne consegue il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in

materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione, come avviene nel caso in esame con l'estensione del divieto di caccia a specie che sarebbero invece cacciabili secondo la normativa statale;

- se, quindi, la Corte costituzionale viene chiamata a pronunciarsi su leggi regionali che, nell'esercizio della competenza residuale, anziché ampliare – come sempre è avvenuto in passato, con la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni – riducono il numero delle specie cacciabili, in conformità a una specifica tradizione attenta al mantenimento degli esistenti equilibri ecologici, il giudizio non può che concludersi con la dichiarazione di infondatezza della censura prospettata sotto il profilo scrutinato;

- k) sulla peculiare posizione nell'ordinamento delle regioni a statuto speciale si veda Corte cost., 27 settembre 2019, n. 215 (in *Foro it.*, 2019, I, 3806, con nota di ROMBOLI), secondo cui le province autonome hanno il potere di autorizzare deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora ciò risulti necessario ai sensi della direttiva 92/43/CE ai fini della salvaguardia di altri interessi. La Corte ha in particolare affermato che: *“Nel loro insieme, le competenze statutarie delle province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai presidenti delle province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti”*;
- l) sulla particolare collocazione, nel sistema delle fonti, delle disposizioni di attuazione degli statuti speciali si veda, infine:
 - 11) Corte cost., 24 ottobre 2001, n. 341 (in *Giur. it.*, 2002, 675; *Giornale dir. amm.*, 2002, 139, con note di CLARICH e PISANESCHI; *Giur. costit.*, 2001, 2940; *Regioni*, 2002, 552; *Quaderni regionali*, 2001, 1101), secondo cui: *“Non spetta allo stato, e per esso al ministro del tesoro, ora ministro dell'economia e delle finanze, approvare le modifiche statutarie della fondazione cassa di risparmio di Bolzano, stante - fino alla completa e definitiva separazione del settore bancario-creditizio dalle fondazioni - la sua qualificazione come ente creditizio conferente e posto che il controllo su tali enti è riservato alla regione Trentino-Alto Adige dalle norme di attuazione dello statuto”*;
 - 12) Corte cost., 19 giugno 1998, n. 213 (in *Foro it.*, 1998, I, 2652), secondo cui: *“È infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1, 13, 15, 24 d.p.r. 15*

luglio 1988 n. 574, nella parte in cui, prevedendo e disciplinando i diritti linguistici del cittadino appartenente alla minoranza tedesca della provincia di Bolzano nei rapporti con uffici e organi giurisdizionali penali ordinari, non estendono tale previsione e tale disciplina ai rapporti con gli uffici e gli organi giurisdizionali militari, in riferimento agli art. 3, 1° e 2° comma, 6, 10, 1° comma, 24, 116 Cost. e 100 statuto speciale Trentino-Alto Adige". La Consulta si sofferma in particolare sulla funzione peculiare delle norme di attuazione degli statuti regionali speciali, ossia di "norme adottate attraverso un procedimento normativo speciale (per la regione Trentino-Alto Adige, previsto dall'art. 107 dello statuto) che comprende necessariamente una fase consultiva bilaterale e paritetica, cui partecipano rappresentanti delle comunità interessate. A tali norme di attuazione, spetta una competenza di «carattere riservato e separato» e finalizzata a dare vita, in corrispondenza ai contenuti e agli obiettivi degli statuti stessi, a una disciplina che, nell'unità dell'ordinamento giuridico, concili, armonizzandoli, tanto l'esercizio dei diritti potenzialmente confliggenti – come tipicamente avviene in materia di uso della lingua da parte di soggetti appartenenti a gruppi linguistici diversi – quanto l'organizzazione delle autonomie regionali con quella dei pubblici poteri e delle pubbliche funzioni". Afferma ancora la Corte che: "Il compito e la procedura che, conformemente a quanto ora detto, caratterizzano le norme di attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale spiegano la loro rilevanza nella configurazione della portata delle norme statutarie. Il valore giuridico delle norme di attuazione, subordinate allo statuto (oltre che alla costituzione), non le sottrae di certo all'ordinario controllo di legittimità costituzionale, quando contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia speciale. Ma, qualora (come nella specie) si sia fuori di questa eventualità, esse rappresentano, tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti. Le norme di attuazione, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie, finiscono così, in certo modo, per fissare, entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena «attuazione», i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale e quindi, nell'interpretazione delle norme statutarie che questa corte è chiamata a dare, vengono ad assumere un particolare rilievo e a porre un limite";

- 13) Corte cost., 18 luglio 1984, n. 212 (in *Cons. Stato*, 1984, II, 819; *Giust. civ.*, 1984, I, 2687; *Ammin. it.*, 1984, 1580; *Giur. costit.*, 1984, I, 1442), secondo cui le norme di attuazione degli statuti regionali non sono sottordinate alle leggi ordinarie e possono derogare ad esse, nell'ambito della loro specifica competenza. Dette norme non hanno dunque contenuto meramente

esecutivo, ma possono avere un contenuto *praeter legem*, nel senso di integrare le norme statutarie, col limite della corrispondenza delle norme alle finalità di attuazione dello statuto, nel contesto dell'autonomia regionale. In questa direzione ha affermato la Corte costituzionale che: *“Lo statuto della regione sarda, emanato con l. cost. 29 aprile 1982, n. 240, non prevede, neppure per implicito, l’istituzione in Sardegna di sezioni di organi giurisdizionali centrali; pertanto, gli artt. 1, 2 1° comma lett. c) e d) e 11 d.p.r. 29 aprile 1982, n. 240, che ha istituito in Sardegna una sezione giurisdizionale della corte dei conti, sono incostituzionali, per aver aggiunto allo statuto norme che non s’inquadrano nella finalità di attuazione dello statuto stesso e nella disciplina del passaggio di funzioni amministrative dallo stato alla regione”*.