La Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della legge della Regione Abruzzo n. 10 del 2004, nella parte in cui stabilisce che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento delle specie selvatiche, possono avvalersi, tra l'altro, anche "*dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione*".

Corte costituzionale, sentenza 29 novembre 2018, n. 217 – Pres. Lattanzi, Red. Sciarra

Caccia – Regione Abruzzo – Piani di abbattimento degli animali selvatici – Soggetti attuatori – Cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati – Incostituzionalità.

E' costituzionalmente illegittima la norma di legge regionale che estende a tutti i "cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione", la possibilità di partecipare alla realizzazione dei suddetti piani di abbattimento, in quanto, così stabilendo, si altera il contemperamento di interessi delineato dal legislatore statale nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che realizza uno standard *minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e conseguentemente viola la relativa sfera di competenza statale. (1)*

(1)I. – Con la decisione in rassegna 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*.

La questione era stata sollevata dal T.a.r. per l'Abruzzo con ordinanza 29 gennaio 2018, n. 31, nell'ambito di un contenzioso tra alcune associazioni animaliste e la Provincia di Teramo, avente ad oggetto il piano provinciale di controllo triennale (2016/2018) delle volpi. Nel rimettere la questione alla Consulta, il T.a.r. aveva evidenziato che l'unica censura, tra quelle articolate nel ricorso, "*dotata di fondamento*" si palesava essere quella relativa alla violazione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, concernente l'individuazione, quali soggetti attuatori del piano di contenimento ed abbattimento gravato, dei cacciatori non proprietari dei fondi interessati dal piano stesso.

La Corte costituzionale accoglie la questione con richiamo alla propria pregressa giurisprudenza, ricordando che:

a) 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 tassativo ed "*una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente*" (così la sentenza n. 139 del 2017, in *Riv. giur. ambiente*, 2017, 435, con nota di BRAMBILLA; nello stesso senso, vengono dalla Corte richiamate anche la sentenza n. 174 del 2017, in *Foro it.*, 2018, I, 1449, la sentenza n. 107 del 2014, in *Foro it.*, 2014, I, 1660, e l'ordinanza n. 44 del 2012, in *Giur. cost.*, 2012, 668);
b) tale norma statale non attiene alla caccia, ma ad un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che è svolta "*a fini di tutela dell'ecosistema*" (sentenza n. 392 del 2005, in *Foro it.*, 2006, I, 663), com'è dimostrato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci; laddove essa introduce l'elenco tassativo dei soggetti autorizzati, si mira ad "*evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive*" (sent. n. 392 del 2005, cit.), in linea, peraltro, con la più rigorosa normativa europea in tema di protezione delle specie selvatiche (direttiva 79/409/CEE) del Consiglio, concernente la conservazione degli uccelli selvatici;
c) vi è, quindi, un contemperamento di interessi perseguito dal legislatore statale, che realizza uno *standard* minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, sul quale le Regioni non possono intervenire, pena altrimenti una violazione della relativa sfera di competenza statale.

II. – Per completezza, si segnala quanto segue:

d) 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). 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:

d1) 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);

d2) 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);

d3) 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);

d4) 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);

d5) 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);

e) 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);

f) in ordine ai limiti in cui è consentito il prelievo venatorio "in deroga", ai sensi del menzionato art. 19-*bis*, ed in particolare con riguardo alla specie dello storno, cfr., di recente, Corte cost. 13 dicembre 2017, n. 260 (in *Foro it.*, 2018, I, 430) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma di legge regionale (si trattava di una legge della Regione Puglia, la n. 28 del 2015) nella parte in cui autorizzava il prelievo venatorio "in deroga" indicando un particolare procedimento da seguire e subordinando la sua efficacia ad un'autorizzazione della giunta regionale sulla base di studi di monitoraggio e del parere sulle deroghe al prelievo venatorio previsto dalla legislazione regionale e dall'art. 9 della direttiva 79/409/CE;

g) con specifico riguardo ai piani di abbattimento preordinati al controllo della fauna selvatica, oggetto dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 (che li ammette, eccezionalmente, anche nelle zone normalmente vietate alla caccia), ed ai relativi limiti di esecuzione, cfr., di recente, Corte cost. 14 giugno 2017, n. 139, cit., che ha dichiarato incostituzionale l'art. 93 della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, nella parte in cui consentiva di ricorrere ai piani di abbattimento della fauna selvatica anche quando l'ISPRA non avesse

preventivamente verificato l'inefficacia dei metodi ecologici (si tratta di un pre-requisito richiesto dall'art. 19 della legge statale) e nella parte in cui, altresì, ne consentiva l'attuazione da parte di cacciatori riuniti in squadre validamente costituite, ovvero in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico ovvero di selecontrollore (ciò, ancora una volta, in relazione all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 che 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); in argomento, cfr. anche Corte costituzionale, sentenza n. 392 del 2005 (in *Foro it.*, 2006, I, 663), secondo cui l'art. 19 della legge n. 157 del 1992, "*nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 Cost., tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale: non solo per la sua collocazione all'interno della legge quadro e per il rilievo generale dei criteri in esso contenuti, frutto di una valutazione del legislatore statale di idoneità e adeguatezza di tali misure rispetto alle finalità ivi indicate, del controllo faunistico; ma anche per il suo significato innovativo rispetto alla disciplina del controllo faunistico di cui alla precedente legge cornice 27 dicembre 1977 n. 968 (principî generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia) — che all'art. 12 non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) all'esecuzione dei piani di abbattimento destinati al controllo selettivo — e per l'inerenza della disposizione* [...] *a materia contemplata dalla normativa comunitaria in tema di protezione delle specie selvatiche. La rigorosa disciplina del controllo faunistico recata dall'art. 19 l. n. 157 del 1992 è infatti strettamente connessa all'ambito di operatività della direttiva 79/409/Cee, concernente la conservazione di uccelli selvatici*" (così anche la precedente sentenza n. 135 del 2001, in *Foro it.*, 2001, I, 2419);

h) Corte cost., 11 luglio 2018, n. 148 (in *Foro it.*, 2018, I, 2983), secondo cui, venendo in rilievo la materia dell'"ordine pubblico e della sicurezza" : <<*È incostituzionale la l.reg. Veneto 17 gennaio 2017 n. 1, nella parte in cui prevede una sanzione amministrativa per quanti pongano in essere atti di ostruzionismo o di disturbo dai quali possa essere turbata o interrotta la regolare attività di caccia o di pesca o rechino molestie ai cacciatori o ai pescatori nel corso delle loro attività*>>;

i) per quanto riguarda la giurisprudenza amministrativa, in tema di piani di abbattimento delle specie selvatiche e sulla loro natura di rimedio eccezionale:

   i1) T.a.r. per l'Emilia-Romagna – Parma, 7 gennaio 2010, n. 10 (in *Foro it.*, 2010, III, 99), secondo cui posto che: a) l'amministrazione procedente non ha in alcun modo comprovato la sussistenza di un'emergenza, sotto i profili sanitario e della sicurezza pubblica, derivante dalla proliferazione delle nutrie; b) la normativa regionale attribuisce alle

amministrazioni provinciali ogni competenza in materia di attuazione dei piani diretti al contenimento delle nutrie; è illegittima l'ordinanza *extra ordinem* con cui un Comune ha consentito l'abbattimento delle nutrie su tutto il suo territorio, al fine di contenerne il numero;

i2) T.a.r. per il Veneto, sez. II, ordinanza n. 71 del 2007, secondo cui deve ritenersi illegittima l'ordinanza comunale che abilita indiscriminatamente tutti i cacciatori che esercitano attività venatoria all'abbattimento degli animali, in palese contrasto con il dettato normativo di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 che indica in modo tassativo i soggetti abilitati ad intervenire nell'ambito dei piani di abbattimento;

i3) più di recente, in senso analogo, T.a.r. per l'Umbria, sentenza n. 607 del 2015, secondo cui, premesso che i piccioni di città costituiscono una specie appartenente alla fauna selvatica, è illegittima, per violazione dell'art. 19 cit., l'ordinanza sindacale che autorizza l'abbattimento di colombi di città mediante arma da fuoco nei luoghi ove è consentita l'attività venatoria, senza prima ricorrere a metodi ecologici di contenimento del fenomeno: ciò, in quanto la suddetta norma prevede che, allorquando emergano esigenze che impongano il controllo della fauna selvatica, le Amministrazioni debbano ricorrere, in prima battuta, a metodi ecologici di contenimento del fenomeno e, soltanto in caso di inefficacia di tali metodi, a piani di abbattimento da realizzare, in ogni caso, per mano di guardie venatorie all'uopo preposte;

j) in dottrina, sui piani di abbattimento e sulla loro collocazione sistematica all'interno della legge n. 157 del 1992, preordinata alla protezione della biodiversità come parte dell'ambiente e degli ecosistemi, si segnala, in generale, M.V. FERRONI, *La protezione degli animali nell'ambiente*, in P. DELL'ANNO – E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Padova 2015, 447 ss., spec. 463 ss.