

Il T.a.r. per le Marche sottopone alla Corte costituzionale la legge regionale in materia di fauna selvatica laddove, nel disciplinare i piani di abbattimento degli animali in sovrannumero, amplia il novero dei soggetti attuatori rispetto alla legislazione statale, comprendendovi anche i cacciatori abilitati non proprietari o conduttori dei fondi.

T.a.r. per le Marche, sezione I, ordinanza 17 aprile 2019, n. 251 – Pres. Filippi, Est. Capitano

Caccia – Regione Marche – Piani di abbattimento degli animali selvatici – Soggetti attuatori – Cacciatori abilitati anche non proprietari – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-bis (ultimo periodo) e 3, della L.R. Marche 5 gennaio 1995, n. 7 e s.m.i - nella parte in cui tali disposizioni ampliano il novero dei soggetti attuatori dei piani di controllo della fauna selvatica rispetto all'elencazione di cui all'art. 19, comma 2, della L. 11 febbraio 1992, n. 157 - per contrasto con l'art. 117, comma 2, let. s), Cost. (1).

(1) I. – Il T.a.r. per le Marche era chiamato a giudicare sul ricorso promosso da alcune associazioni ambientaliste avverso il “Piano di controllo regionale del cinghiale anni 2018 – 2023” (e gli atti attuativi), in seno al quale veniva anche articolata la censura di violazione dell'art. 19 della legge statale n. 157 del 1992 e dell'art. 117, comma 2, let. s), Cost., per avere il suddetto Piano ricompreso i cacciatori, a prescindere dal loro essere proprietari o conduttori di fondi interessati, tra i soggetti abilitati al controllo della fauna selvatica nel territorio marchigiano. Il T.a.r. ha ritenuto di dover preliminarmente sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2 *bis* e 3, della legge regionale n. 7 del 1995, per contrasto con la disciplina statale, come da massima sopra riportata.

II. – Appare opportuno richiamare la normativa statale e regionale evocata nell'ordinanza in rassegna:

- a) l'art. 19 della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157, rubricato “*controllo della fauna selvatica*”, prevede, al comma 2, che le Regioni provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica, da praticarsi di norma con l'utilizzo di metodi ecologici ovvero autorizzando piani di abbattimento, quando l'Istituto nazionale della fauna selvatica verifichi l'inefficacia dei predetti metodi; il comma 2 prosegue negli ultimi due periodi disponendo che “*Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali*

si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio";

b) l'art. 25 della legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7, anch'esso rubricato *"controllo della fauna selvatica"*, al comma 2 prevede, in linea con la legislazione statale, i due metodi di controllo della fauna, costituiti dalla cattura ovvero dai piani di abbattimento; quindi:

b1) al successivo comma 3 stabilisce che *"I piani di cui al comma 2 sono attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle province. Queste ultime possono avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio; possono inoltre avvalersi, ove necessario, delle guardie volontarie di cui all'articolo 37, purché in possesso della licenza di caccia, nonché di operatori, muniti di licenza, all'uopo espressamente autorizzati dalla Provincia, selezionati attraverso appositi corsi di preparazione alla gestione faunistica, direttamente coordinati dal personale di vigilanza della Provincia";*

b2) al comma 2 *bis*, successivamente inserito, e riferito specificamente al controllo dei cinghiali, prevede che *"Per le finalità di cui al comma 2, la Provincia provvede al controllo della popolazione di cinghiali in sovrannumero autorizzando, sentito l'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, anche forme di prelievo esercitate in forma collettiva, quali braccata e girata, anche in tutte le zone e nei periodi preclusi alla caccia. A tal fine la Provincia può avvalersi anche di coloro che abbiano conseguito l'abilitazione provinciale per esercitare la caccia al cinghiale in forma collettiva con priorità per i cacciatori residenti e dell'ATC interessata".*

III. – Nell'ordinanza in rassegna il T.a.r. per le Marche solleva la q.l.c. dell'art. 25, commi 2 *bis* e 3, della legge regionale n. 7 del 1995 sulla base dei seguenti rilievi:

c) l'art. 25, commi 2 *bis* (ultimo periodo) e 3, della legge regionale Marche 5 gennaio 1995, n. 7 e s.m.i. determina un ampliamento del novero dei soggetti attuatori dei piani di controllo della fauna selvatica rispetto all'elencazione di cui all'art. 19, comma 2, della legge statale 11 febbraio 1992, n. 157, consentendo che concorrano al prelievo del cinghiale anche *"cacciatori non proprietari"*, in tal modo accrescendo la lesione dei beni giuridici che le associazioni ricorrenti intendono tutelare con il ricorso;

d) tale ampliamento dei soggetti attuatori risulta incostituzionale per contrasto con l'art. 117, comma 2, let. s), Cost., relativo alla competenza legislativa

esclusiva dello Stato in materia di *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*;

- e) a motivazione della non manifesta infondatezza della questione sollevata il T.a.r. ritiene sufficiente richiamare le pronunce della Corte Costituzionale n. 217 del 2018 e n. 139 del 2017 (e quelle ivi menzionate), relative a questioni di costituzionalità sostanzialmente sovrapponibili a quella in esame.

IV. – Per completezza si segnala quanto segue:

- f) sulle sentenze costituzionali richiamate dall’ordinanza in rassegna:
- f1) Corte cost. 29 novembre 2018, n. 217 (in *Foro it.*, 2019, I, 23, nonché oggetto della News US in data 11 dicembre 2018), secondo cui *“È incostituzionale l’art. 44, 2° comma, quinto periodo, l. reg. Abruzzo 28 gennaio 2004 n. 10, in relazione all’art. 19 l. 11 febbraio 1992 n. 157, nella parte in cui prevede che le guardie venatorie, nel dare attuazione ai piani di abbattimento di specie di fauna selvatica, possono avvalersi anche dei cacciatori iscritti o ammessi agli Atc (ambiti territoriali di caccia) interessati, nominativamente segnalati dai comitati di gestione e li annovera fra coloro che attuano tali piani”*; osserva la Corte che così stabilendo il legislatore regionale 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;
- f2) Corte cost., 14 giugno 2017, n. 139, in *Foro it.*, 2017, I, 2523 e in *Riv. giur. ambiente*, 2017, 435 (m), con nota di BRAMBILLA, secondo cui *“È incostituzionale l’art. 93 l. reg. Liguria 30 dicembre 2015 n. 29, nella parte in cui 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, in relazione all’art. 19, 2° comma, l. 11 febbraio 1992 n. 157, 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”*;
- g) sull’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992:
- g1) Corte cost., 13 luglio 2017, n. 174, in *Foro it.*, 2018, I, 1449, secondo cui *“È incostituzionale l’art. 71 l.reg. Veneto 27 giugno 2016 n. 18, nella parte in cui introduce misure per il contenimento del cormorano (*Phalacrocorax carbo*) indicando, altresì, i soggetti abilitati ad attuare i piani di abbattimento, in relazione all’art. 19 bis, 2° comma, l. 11 febbraio 1992 n. 157”*;

- g2) Corte cost., 18 aprile 2014, n. 107 in *Foro it.*, 2014, I, 1660, secondo cui “È incostituzionale l’art. 2, 3° comma, l.reg. Veneto 23 aprile 2013 n. 6, nella parte in cui prevede, tra le persone idonee ad eseguire gli interventi di contenimento della fauna selvatica, anche i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini, abilitati esclusivamente ai sensi dell’art. 15 l.reg. Veneto 9 dicembre 1993 n. 50, in relazione all’art. 19, 2° comma, l. 11 febbraio 1992 n. 157”;
- g3) Corte cost., ord. 7 marzo 2012, n. 44 in *Giur. costit.*, 2012, 668, secondo cui “È manifestamente inammissibile, per mancato esperimento del doveroso tentativo di ricercare un’interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni censurate, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 11, 1° e 1° comma bis, l.reg. Friuli-Venezia Giulia 14 giugno 2007 n. 14, nella parte in cui include tra i soggetti cui può essere demandato l’abbattimento di mammiferi selvatici, in deroga ai vigenti divieti, anche i semplici titolari di licenza per l’esercizio venatorio in riferimento agli art. 41 e 117, 2° comma, lett. e), e 3° comma, cost. ed agli art. 4, 1° comma, e 6, 1° comma, n. 3), l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1”;
- g4) Corte cost., 21 ottobre 2005, n. 392 in *Foro it.*, 2006, I, 663, *Giur. costit.*, 2005, 3872, *Giur. it.*, 2006, 1576, ove si afferma che la norma statale in esame non attiene alla caccia, ma ad un’attività, l’abbattimento di fauna nociva, che è svolta “a fini di tutela dell’ecosistema”, 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”, 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;
- h) 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, cfr., 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;
- i) sulle regole concernenti il prelievo venatorio del cinghiale:
- il) Corte cost. 22 maggio 2013, n. 90 in *Foro it.*, 2013, I, 2061, con nota di ROMBOLI ed in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 591 con nota di

- GORLANI, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 7, 6° comma, l. reg. Toscana 10 giugno 2002 n. 20, nel testo vigente prima della sua sostituzione ad opera dell'art. 65, 2° comma, l. reg. Toscana 18 giugno 2012 n. 29, nella parte in cui autorizzava la caccia al cinghiale ed agli altri ungulati oltre i limiti temporali fissati dall'art. 18 l. 157/92;
- i2) Corte cost. 20 dicembre 2012, n. 310 in *Foro it.*, 2013, I, 411, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 5, 1° comma, l. reg. Abruzzo 13 dicembre 2011 n. 43, nella parte in cui prorogava il prelievo venatorio del cinghiale, per la stagione di caccia 2011-2012, fino al 5 gennaio 2012 con legge anziché con provvedimento amministrativo;
- i3) Corte cost. 12 dicembre 2012, n. 278, in *Foro it.*, 2013, I, 412, e in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 92 con nota di GORLANI, che ha dichiarato incostituzionale l'art. 4, 1° comma, lett. b) ed e), nn. 1 e 2, l. prov. Bolzano 17 luglio 1987 n. 14, come sostituito dall'art. 2, 2° comma, l. prov. Bolzano 12 dicembre 2011 n. 14, nella parte in cui prevedeva uno specifico calendario venatorio, diverso da quello previsto dall'art. 18 l. 11 febbraio 1992 n. 157, per la volpe, il cinghiale, la lepre bianca e la pernice bianca;
- j) sulla legge 157 del 1992 in generale - 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*", spettando a quest'ultimo la determinazione degli *standards* minimi ed uniformi di tutela della fauna anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale - cfr.: Corte cost., 21 ottobre 2005, n. 391, in *Foro it.*, 2006, I, 664; 15 ottobre 2003, n. 311, in *Foro it.*, 2004, I, 13; 20 dicembre 2002, n. 536, in *Foro it.*, 2003, I, 688 con note di LOMBARDI, FERRARA, OLIVETTI RASON. Ne deriva la declaratoria di incostituzionalità delle leggi regionali che, ad esempio:
- j1) 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 cit.);
- j2) 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., 5 aprile 2018, n. 70 in *Foro it.*, 2018, I, 1449);

- j3) 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 1 giugno 2016, n. 124, 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 20 giugno 2013, n. 142 in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 673, con nota di GORLANI);
- j4) 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 12 dicembre 2013, n. 303 in *Foro it.*, 2014, I, 703, *Riv. giur. Molise e Sannio*, 2014, fasc. 1, 80, *Giur. cost.*, 2013, 4854, *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2014, 700 con nota di GORLANI);
- j5) 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 22 luglio 2010, n. 268, in *Foro it.*, 2010, I, 3249);
- k) sulle specie cacciabili cfr. da ultimo Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7 (in *Foro it.*, 2019, I, 707 nonché oggetto della News US n. 15 in data 28 gennaio 2019, cui si

rinvia per ampi riferimenti di dottrina e giurisprudenza), 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.