

La Consulta ha dichiarato in parte non fondata la questione di legittimità costituzionale della norma di legge regionale toscana che estende a guardie venatorie, guardie ambientali e cacciatori “abilitati” (i quali abbiano seguito specifici corsi in materia di protezione ambientale), la possibilità di prendere attivamente parte a programmi di abbattimento di cinghiali. Tale facoltà è invece inibita per cacciatori che non abbiano seguito simili corsi.

Corte costituzionale, sentenza 17 febbraio 2021, n. 21 – Pres. Coraggio, Red. Antonini

Caccia – Legge regionale – Piani di abbattimento della fauna selvatica – Elenco soggetti abilitati – Cacciatori formati – Guardie ambientali – Guardie venatorie – Questione infondata di costituzionalità.

Caccia – Legge regionale – Piani di abbattimento della fauna selvatica – Elenco soggetti abilitati – Cacciatori specializzati – Incostituzionalità.

Caccia – Legge regionale – Controllo fauna selvatica – Metodi ecologici – Elenco soggetti abilitati – Innalzamento dei livelli di protezione – Questione infondata di incostituzionalità.

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3 e 4, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, in relazione all’articolo 117, comma 2, lettera s), Cost., nella parte in cui estende la possibilità di partecipare a programmi di abbattimento di cinghiali anche a guardie venatorie volontarie, guardie ambientali volontarie e cacciatori abilitati allo svolgimento dell’attività di vigilanza venatoria (1).

È incostituzionale l’art. 37, comma 4-ter, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, in relazione all’articolo 117, comma 2, lettera s), Cost., nella parte in cui estende la possibilità di partecipare a programmi di abbattimento di cinghiali a cacciatori abilitati soltanto alla “caccia di selezione” e non anche allo svolgimento dell’attività di vigilanza venatoria (2).

È infondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-quater, della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, in relazione all’articolo 117, comma 2, lettera s), Cost., nella parte in cui estende la possibilità di partecipare a programmi di controllo della fauna selvatica mediante interventi ecologici anche a guardie giurate private e cacciatori abilitati o comunque specializzati nella “caccia al cinghiale” (3).

(1-3) I. – Con la sentenza in rassegna la Corte costituzionale rivede nella sostanza il proprio consolidato orientamento secondo cui l’elenco dei soggetti ammessi ai programmi di abbattimento della fauna selvatica, la quale rechi notevoli danni alle produzioni agricole, abbia carattere rigorosamente tassativo. In seguito alla riforma degli enti provinciali (legge

7 aprile 2014, n. 56, c.d. “legge Del Rio”) si è infatti assistito ad una riduzione di personale addetto a tali forme di controllo accompagnata da un preoccupante aumento delle specie animali che, proprio a partire dai cinghiali, producono danni alle colture. Condizione indefettibile affinché le regioni possano legittimamente ampliare tale novero di soggetti è, in ogni caso, la circostanza che tali categorie (guardie venatorie volontarie ma anche cacciatori) abbiano seguito specifici corsi di protezione ambientale organizzati dalle regioni in *partnership* con le principali amministrazioni *in subiecta materia* competenti (es. INFS, ISPRA).

II. – Più in particolare:

- a) il giudizio *a quo* riguardava l’impugnazione, da parte di alcune associazioni ambientaliste, della deliberazione della giunta della Regione Toscana 21 gennaio 2019, n. 71, recante approvazione del piano di controllo della specie cinghiale per il triennio 2019-2021.
- b) Il T.a.r. per la Toscana decideva di sollevare, con ordinanza 9 ottobre 2019, n. 1328, questione di legittimità costituzionale della norma di cui all’art. 37 della legge Regione Toscana n. 3 del 1994 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l’elenco dei soggetti abilitati ad effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall’art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio);
- c) il Tribunale decideva di sollevare la suddetta questione dal momento che, in caso di inefficacia dei metodi ecologici di controllo della fauna selvatica, la legge regionale prevede che ai conseguenti programmi di abbattimento possano partecipare soggetti non altrimenti contemplati dalla normativa statale ossia cacciatori, guardie venatorie volontarie, guardie ambientali volontarie nonché guardie giurate private. Ciò si porrebbe in contrasto con il radicato orientamento secondo cui l’elenco dei soggetti contemplato dalla normativa statale (guardie venatorie provinciali oppure proprietari dei fondi interessati qualora muniti di licenza di caccia) rivesta carattere tassativo e non potrebbe essere altrimenti ampliato, pena la violazione degli standard minimi di tutela ambientale;

III. – Questo in sintesi il ragionamento sviluppato dalla Corte costituzionale:

- d) ai sensi della citata legge n. 157 del 1992 le regioni possono provvedere al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone vietate alla caccia:

- d1) per motivi legati alla migliore gestione del patrimonio zootecnico, per motivi sanitari e per la tutela delle risorse agricole: dunque la regione si attiva, in tal senso, a fini non meramente venatori ma soltanto di protezione dei beni ambientali;
 - d2) in prima battuta attraverso metodi ecologici, dunque non invasivi né nocivi per la fauna. In seconda battuta, qualora ciò si riveli insufficiente mediante abbattimento delle specie animali di volta in volta interessate (principio di gradualità);
 - d3) a tali piani di abbattimento possono prendere parte guardie venatorie (dipendenti delle province), guardie forestali e guardie comunali, se munite di licenza di caccia, nonché proprietari e conduttori dei fondi direttamente interessati dai suddetti piani di abbattimento;
- e) da circa quindici anni si è radicato l'orientamento secondo cui il suddetto elenco dei soggetti autorizzati ha carattere tassativo, non potendo essere ampliato da interventi regionali pena una riduzione del livello minimo di tutela ambientale fissato, per l'appunto, dal legislatore statale. Ebbene un simile orientamento andrebbe ripensato sulla base delle seguenti considerazioni:
- e1) in esito al processo di riforma degli enti provinciali, è fortemente diminuito il numero del personale addetto a simili mansioni;
 - e2) a tanto si sono accompagnati altri fenomeni di rilievo tra cui la riduzione delle aree agricole nonché la diminuzione dei cacciatori;
 - e3) di qui l'impressionante aumento del numero di cinghiali, tale da determinare seri danni alle colture ed agli allevamenti;
- f) tanto premesso la Corte rileva che, in ordine alle singole figure professionali previste in aggiunta a quelle già indicate dalla normativa statale:
- f1) guardie venatorie volontarie, guardie ambientali volontarie e cacciatori "abilitati" (che abbiano ossia seguito corsi di preparazione in materia ambientale) ben possono aggiungersi alle più tradizionali figure dal momento che hanno ricevuto una specifica formazione su questi temi di rilevanza soprattutto ambientale. Corsi peraltro organizzati dalle regioni in accordo con ISPRA, ente di protezione ambientale: di qui l'aumento degli standard di protezione ed il conseguente rigetto della questione, atteso peraltro che simili figure professionali agiscono comunque sotto il coordinamento di una figura pubblicistica come le guardie provinciali. A ciò si aggiunga che, nel caso dei cacciatori, se nella norma statale il proprietario del fondo ammesso al programma di abbattimento deve soltanto avere la licenza di caccia, la norma regionale impugnata prevede in tal senso un *quid pluris*, e ciò dal momento che rispetto al proprietario

- semplicemente abilitato il cacciatore deve avere anche ricevuto una specifica formazione in materia;
- f2) i cacciatori che siano invece soltanto “specializzati” nella “caccia al cinghiale” non possono essere ammessi alla partecipazione a simili programmi di abbattimento, e ciò dal momento che la loro preparazione ha carattere spiccatamente venatorio e non anche ambientale come i cacciatori “abilitati” (§ e1). In questo caso si registrerebbe dunque un abbassamento degli standard di protezione;
- f3) quanto ai semplici cacciatori e alle guardie giurate, gli stessi possono in ogni caso partecipare agli interventi basati soltanto su metodi ecologici (quelli ossia da esperire in prima battuta, come sopra evidenziato) anche senza avere necessariamente seguito corsi specifici, e ciò dal momento si tratterebbe di interventi non diretti alla “*compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche*”.

IV. – Si segnala per completezza che:

- g) sul rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale in materia di caccia si vedano 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) 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;
- i) 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) 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;
- k) sull’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, si veda News US n. 94 del 3 settembre 2020 [a Corte cost. 23 luglio 2020, n. 160 (in particolare: § h)];

- l) in tema di standard di protezione ambientale 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). Si veda, in particolare:
- 11) Corte cost., 6 marzo 2020, n. 40 (in *Foro it.*, 2020, I, 1844, nonché oggetto della News US n. 36 del 24 marzo 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), ove è stata dichiarata 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. La stessa Corte 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;
 - 12) Corte cost., 17 gennaio 2019, n. 7 (in *Foro it.*, 2019, I, 707, nonché oggetto della News US n. 15 del 28 gennaio 2019 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza), in cui è stato ribadito 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;
 - 13) tutti gli approfondimenti di cui alla News US n. 37 del 30 marzo 2020 (a Corte cost., 12 marzo 2020, n. 51: in particolare §§ h) e j);
- m) sulla necessità di adottare con atto amministrativo – e non legislativo – le deroghe rispetto ai divieti di caccia da parte delle Regioni si vedano ancora i riferimenti di cui alla citata News US n. 15 del 28 gennaio 2019;
- n) sul calendario venatorio si veda Corte cost., 30 luglio 2020, n. 178 (in *Foro it.*, 2020, I, 2970), secondo cui: *“È incostituzionale l’art. 36 l. reg. Liguria 27 dicembre 2018 n. 29, nella parte in cui dispone l’integrazione di due giornate settimanali per l’esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria, nel periodo 1° ottobre - 30*

novembre, prevedendo la facoltà per la giunta regionale di modificare tale integrazione, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale”;

- o) sui soggetti ammessi alle procedure di abbattimento si veda Corte cost., 29 novembre 2018, n. 217 (in *Foro it.*, 2019, I, 23, nonché oggetto della News US 11 dicembre 2018 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento), con cui è stata dichiarata 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”;*
- p) sull'utilizzo del personale forestale dell'Arma per realizzare i piani abbattimento si veda Corte cost., 15 maggio 2020, n. 88 (in *Foro it.*, 2020, I, 2970), secondo cui: *“È incostituzionale l'art. 2, 7° comma, l. reg. Basilicata 13 marzo 2019 n. 4, nella parte in cui attribuisce alla polizia provinciale la facoltà di avvalersi del personale dell'arma dei carabinieri forestali, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, ove si dimostrino inefficaci gli interventi di controllo selettivo mediante l'utilizzo di metodi ecologici”;*
- q) sulle modalità di esercizio della caccia si veda Corte cost., 12 marzo 2020, n. 51 (in *Foro it.*, 2020, I, 1844 nonché oggetto della News US n. 37 del 30 marzo 2020 ed alla quale si rinvia per ogni approfondimento in dottrina e in giurisprudenza) con cui è stata dichiarata 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);
- r) 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.;
- s) sulle regole concernenti il prelievo venatorio del cinghiale si veda infine la citata News US n. 94 del 3 settembre 2020 (§ j).