

Le Regioni hanno il potere di ridurre le specie cacciabili e la protezione della biodiversità prevale sull'interesse venatorio

Corte Costituzionale, sentenza n.7 del 2019

Avv. Carla Campanaro

- La massima, le Regioni possono derogare la legge nazionale solo nel senso di maggiore protezione per la fauna selvatica

La Corte Costituzionale, coinvolta nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26¹, e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27², che di fatto riducevano le specie cacciabili nel calendario venatorio regionale, rispetto a quelle previste come cacciabili dalla legge statale, promosso dalla II Sezione del Tar Piemonte, nel procedimento sorto su ricorso della Federazione Italiana della Caccia e altri, con intervento ad opponendum della Regione Piemonte, Lac, Lav ed altre associazioni, è intervenuta con la sentenza n. 7 del 2019 a stabilire un importante principio per la protezione della fauna selvatica dalla attività venatoria. La Corte ha infatti ribadito che *'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'*. Di conseguenza le leggi regionali citate, che estendendo il divieto di caccia a specie che, sulla scorta dell'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sarebbero cacciabili, *'non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorosi rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima'*.

- L'iter processuale che ha portato alla sentenza

Il TAR Piemonte era chiamato a decidere un ricorso per l'annullamento della deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 11 aprile 2016, n. 21-3140³, con la quale era stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e dalle cui determinazioni derivava l'esclusione della possibilità di cacciare alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Il ricorso era proposto dalla Federazione italiana della caccia - Federazione della caccia Regione Piemonte, dall'Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro - Delegazione regionale del Piemonte, e dall'Associazione nazionale libera caccia (ANLC). Secondo le ricorrenti, il divieto di caccia alle specie pernice bianca, allodola e lepree variabile, stabilito da questa norma e recepito nel calendario

¹ Legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26¹ (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015)

² Legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)»

³ (Art. 18 l. 157/1992, art. 40 l.r. 5/2012. Approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2016/2017 e delle relative Istruzioni operative supplementari)

venatorio, sarebbe stato costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Si costituiva a supporto della legittimità della legge regionale, la Regione Piemonte, con l'intervento ad opponendum della Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC), della LAC - Sezione Piemonte, della LAV, della Fondazione per l'ecospiritualità Onlus, della Pro natura Torino Onlus.

Con ordinanza del 23 novembre 2017 (r.o. n. 29 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, accettando le censure poste, sollevava la questione di legittimità sulla legittimità della legge regionale Piemonte nella parte in cui riduceva le specie cacciabili. In particolare, secondo il Giudice rimettente l'art. 18 della legge 157 del 1992 individua puntualmente le specie cacciabili e i periodi di caccia per ciascuna di esse, attribuendo alle Regioni soltanto il potere di modificare tali periodi e di predisporre il calendario venatorio, previo parere dell'ISPRA. Le norme censurate, vietando la caccia a numerose specie di animali, introducevano, invece, una disciplina più restrittiva in assenza di una legge dello Stato che contempri siffatta possibilità: esse lederebbero, conseguentemente, l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

- **La decisione della Corte Costituzionale, le Regioni possono limitare la caccia, e le specie cacciabili in una ottica di maggiore protezione.**

La Corte Costituzionale con la sentenza n.7 del 2019 in commento ritiene pienamente legittime le disposizioni denunciate che vietano la caccia ad alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio, e nel farlo ripercorre, ancora una volta, il riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di ambiente e caccia

Come puntualmente rilevato dalla giurisprudenza costituzionale⁴, infatti, «[g]ià prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Dalla nuova collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», pertanto, visto il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, **norme di tutela più elevata**.

E questo vale in particolare per la protezione della fauna selvatica, quale parte della biodiversità in contrapposizione all'interesse venatorio, oggi materia residuale affidata alle regioni. Infatti, ragiona la Corte, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, 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 che, come tale, non incontra più i limiti di quella concorrente*’.

⁴ sentenza n. 536 del 2002

Nell'ambito della caccia, ragiona la Corte, «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» (sentenza n. 139 del 2017). E pertanto, se da un lato i precisi livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)», dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze. (sentenza n. 278 del 2012)

Inoltre, nella sentenza n. 227 del 2003 la Corte aveva già ribadito che «[a] fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto "nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia" (sentenze n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988)». Infine, nella più recente sentenza n. 139 del 2017 si è ancora ribadito che le norme statali volte «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» possono essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela».

Pertanto, si legge nella sentenza, «**si è, pertanto, consolidato 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**», di conseguenza le leggi regionali citate, che estendendo il divieto di caccia a specie che, sulla scorta dell'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sarebbero cacciabili, non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorosi rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima.

- Il riconoscimento giudiziario della 'tradizione normativa' protezionista della Regione Piemonte e della sua storica 'sensibilità' ai temi di protezione ambientale

Nel riconoscere la piena legittimità delle leggi regionali Piemontesi di maggiore protezione per la fauna selvatica, la Corte Costituzionale si dilunga in un interessante excursus delle politiche ambientali della Regione, riconoscendone la coerenza politica di decenni di leggi protezioniste che vanno quindi riconosciute e rispettate, in quanto pienamente legittime da un punto di vista costituzionale.

La Corte infatti rileva come le disposizioni oggetto di esame siano «*coerente attuazione del principio autonomista: con esse, infatti, un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che se ne sono assunti la relativa responsabilità politica, ha delineato un particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema*». In tal modo, peraltro, le norme censurate hanno, di fatto, dato seguito a una «*tradizione normativa*» che, come rilevato dalla difesa regionale, ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili.

Infatti, ragiona la Corte, la disciplina legislativa piemontese è da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale.

Un tale indirizzo restrittivo ha preso a manifestarsi già dopo pochi anni dalla entrata in vigore della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), che ha segnato il superamento dei principi in tema di caccia posti dal regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (Approvazione del Testo unico delle norme per la protezione della selvaggina o per esercizio della caccia), e che, determinando un affievolimento del tradizionale “diritto di caccia”, ha qualificato la fauna selvatica come patrimonio indisponibile dello Stato, per cui il divieto di prelievo venatorio è stato elevato al rango di nuova regola generale, ammettendosi solo delimitate e specifiche eccezioni. A fronte, infatti, di sessantanove specie cacciabili previste dalla normativa statale, la legge della Regione Piemonte 17 ottobre 1979, n. 60 (Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia), ne aveva individuate, all’art. 38, solo trentacinque, divenute poi quarantuno a seguito della legge della Regione Piemonte 18 aprile 1985, n. 38 (Modificazioni alla legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60 - “Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia” e abrogazione delle leggi regionali 10 dicembre 1980, n. 80, 30 settembre 1983, n. 17 e 29 marzo 1984, n. 20), e quindi ulteriormente ridotte addirittura a sedici per effetto della legge della Regione Piemonte 22 aprile 1988, n. 22 (Modificazioni alla legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60 ‘Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia’, modificata dalla legge regionale 18 aprile 1985, n. 38). Quando, poi, con la legge n. 157 del 1992, abrogativa della legge n. 968 del 1977, il legislatore statale ha individuato, all’art. 18, comma 1, sessanta specie cacciabili, la legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), le ha ridotte a ventinove.

Quest’ultima legge regionale è stata, quindi, abrogata dall’art. 40, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, ma il quadro normativo è stato presto reintegrato dalle norme censurate, che hanno aggiunto le lettere f-ter) e f-quater) all’art. 40, comma 4, della legge appena menzionata, stabilendo che: «[o]ltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato: [...] f-ter) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*); f-quater) abbattere o catturare le specie fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

In ultimo, conclude la Corte, la particolare sensibilità della comunità regionale piemontese al valore costituzionale dell’ambiente e dell’ecosistema è, peraltro, dimostrata anche dalla peculiare vicenda raccontata dalle associazioni intervenute nel giudizio di un referendum abrogativo regionale, diretto a un’ulteriore e più drastica riduzione delle specie cacciabili, che, indetto sin dal lontano 1987, non si è però mai tenuto in ragione delle norme poi susseguitesì.