

Sentenza: 20 del 13 febbraio 2012

Materia: Caccia

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: art. 117, primo comma e secondo comma, lettera s), Cost.

Ricorrente: Presidenza Consiglio dei Ministri

Oggetto: articoli 1,2,3, commi 2 e 3, e 5, comma 1, della legge della Regione Abruzzo 10 agosto 2010, n. 39 (Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011)

Esito:

- illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 3, commi 2 e 3, e 5, comma 1;
- cessazione della materia del contendere sulle questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 3 comma 2 e dell'articolo 5, comma 1;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 3, comma 3.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

La legge impugnata contiene plurime disposizioni concernenti l'esercizio della caccia sul territorio regionale, relative, ma non esclusivamente, alla stagione venatoria 2010-2011: tra queste, lo Stato ha censurato integralmente gli artt. 1 e 2, con cui è stato approvato il calendario venatorio annuale; l'art. 3, commi 2 e 3, con cui si sono adottate norme aventi ad oggetto l'attività venatoria nelle zone di protezione speciale, prescrivendone il calendario (comma 2), e specificando in linea generale le attività che vi sono vietate (comma 3); l'art. 5, comma 1, relativo all'esercizio della caccia alla fauna migratoria.

Il ricorrente ritiene in primo luogo che tali disposizioni ledano la propria competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., di cui sarebbe espressione, in particolar modo, l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio); in secondo luogo, che esse contrastino con la normativa dell'Unione europea e siano perciò in violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Le questioni poste con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. sono giudicate dalla Corte inammissibili, posto che il ricorrente non le ha corredate di motivazione, né ha indicato la normativa dell'Unione che sarebbe stata violata dal legislatore regionale.

Per quanto concerne invece l'altro parametro invocato dal Governo deve considerarsi, con riferimento agli artt. 1 e 2 della legge impugnata, che tali disposizioni censurate approvano in via legislativa il calendario venatorio per la stagione 2010-2011, indicando sia le date e gli orari entro cui la caccia è consentita (art. 1), sia le specie cacciabili, con riferimento, per ciascuna di esse, al peculiare arco temporale aperto all'attività venatoria (art. 2).

Il ricorrente contesta non già il contenuto di tali norme, ma la fonte con cui esse sono state introdotte nell'ordinamento: a parere dell'Avvocatura, infatti, non sarebbe permesso al legislatore regionale sostituirsi all'amministrazione della Regione nel compimento di un'attività di regolamentazione che l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992 riserverebbe alla sfera amministrativa.

In particolare, l'art. 18, comma 4, stabilisce che «le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria». Secondo il ricorrente, verrebbe in tal modo esplicitato, nell'ambito di una sfera di competenza dello Stato, che il calendario venatorio debba essere contenuto in un atto avente natura amministrativa, anziché legislativa.

Ad avviso della Corte la questione è fondata.

Le leggi con cui si approvano i calendari venatori, spiega la Corte, sono da inquadrare nella categoria giuridica delle leggi provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di astrattezza e generalità, e sono destinate ad esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia. Esse, piuttosto che a comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, tendono a tradurre in regole dell'agire concreto, e per il caso di specie, un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico: ciò, al fine di introdurre, in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992), un elemento circoscritto di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale.

L'intervento regionale viene infatti consentito espressamente dalla legge dello Stato proprio allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'*habitat* locale, alla cui verifica ben si presta un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, se da un lato predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati, dall'altro lato permette alla Regione l'introduzione di limitate deroghe ispirate a una simile finalità, e chiaramente motivate con riguardo a profili di natura scientifica: ne è confermata la previsione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 2, e dall'art. 18, comma 4, con specifico riferimento all'approvazione del calendario venatorio.

In questo contesto si è diffuso a livello regionale il fenomeno di attrarre alla forma della legge il provvedimento richiesto dalla normativa dello Stato, ma è

solo con l'odierno ricorso che per la prima volta la legittimità costituzionale di una simile scelta viene presa in esame dalla Corte.

Poiché siamo in assenza di una disposizione statale che espressamente stabilisca che la Regione adotti il calendario venatorio con un atto amministrativo (anziché con legge), la Corte ritiene che occorre stabilire se una siffatta restrizione possa essere desunta in via interpretativa dall'impianto logico della normativa statale.

Ciò premesso, la questione si risolve decidendo se l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, nella parte in cui prevede che sia approvato dalla Regione «il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria», intenda con ciò prescrivere la forma di atto amministrativo.

In passato la Corte aveva già osservato che il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari “a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti”; viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità.

La scelta che si provveda con atto amministrativo afferma la Corte è l'unica coerente che si inserisce armonicamente nel tessuto della legge 157/1992 e che si riconnette altresì ad un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge. Ove si tratti di proteggere la fauna, prosegue la Corte, un tale assetto è infatti il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato: è sufficiente, a tale proposito, porre mente all'art. 19, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che prevede il ricorso da parte della Regione a divieti imposti da «sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o per altre calamità». È chiaro che quando, come nel caso in questione, vi è ragionevole motivo di supporre che l'attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, ma possa e debba tornare a svilupparsi con necessaria celerità per esigenze sopravvenute, le forme e i tempi del procedimento legislativo possono costituire un aggravio, persino tale in casi estremi da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi di urgenza.

Infine, è noto che il passaggio dall'atto amministrativo alla legge implica un mutamento del regime di tutela giurisdizionale, tutela che dal giudice comune passa alla giustizia costituzionale.

La Corte, a tal proposito, sottolinea che il legislatore statale può preferire lo strumento del ricorso giurisdizionale innanzi al giudice comune, e ciò in ragione sia della disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate, sia dei tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia, sia della latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone, sia dell'ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative.

Inoltre, ove parte del giudizio sia l'amministrazione, il giudice comune ben può inserire le proprie misure cautelari nel flusso dell'attività di quest'ultima, prescrivendo che essa sia prontamente riesercitata secondo i criteri che di volta in volta vengono somministrati, affinché, in luogo del vuoto di normazione, che conseguirebbe alla mera sospensione della legge-provvedimento, si realizzi celermente una determinazione del calendario della caccia, compatibile con i tempi imposti dall'incalzare delle stagioni, e avente natura definitiva.

Non a caso l'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 esige che il calendario venatorio sia pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno: in tal modo, si suppone che, esperiti eventuali ricorsi giurisdizionali comuni, esso sia adeguatamente e legittimamente disponibile per l'inizio della caccia, ovvero per settembre inoltrato.

Una simile tempistica è pienamente compatibile con l'attività regionale, solo se la Regione adotta atti che non solamente siano immediatamente aggredibili innanzi al giudice comune, ma che possano direttamente da quest'ultimo essere conformati in via cautelare alle esigenze del caso concreto, entro un termine estremamente contenuto.

Alla luce di tutti questi argomenti, appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento.

Passando all'esame delle altre disposizioni, l'art. 5, comma 1, della legge impugnata è censurato per avere introdotto, in tema di caccia alla fauna migratoria, il parere di un ente regionale, ovvero dell'Osservatorio faunistico regionale, in luogo di quello dell'ISPRA richiesto dalla normativa nazionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

È tuttavia incontroverso che l'Osservatorio, la cui istituzione è prevista dall'art. 5 della legge della Regione Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 (Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente), non sia ancora entrato in attività, con l'effetto che la norma impugnata non ha potuto trovare applicazione, né potrà averne in futuro, giacché essa ha un'efficacia limitata alla stagione venatoria ormai conclusa.

Pertanto, non residua alcun interesse all'esame della censura, rispetto alla quale va dichiarata la cessazione della materia del contendere.

L'art. 3, comma 2, della legge impugnata limita a due giornate alla settimana la caccia nelle zone di protezione speciale indicate dal precedente comma 1, e il ricorrente ritiene che tale disposizione debba leggersi unitamente all'art. 1, comma 2, della medesima legge, secondo cui l'attività venatoria si esercita anche «con l'ausilio del cane». Viceversa, l'art. 5, comma 1, lettera a), del decreto ministeriale 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione, ZSC, e Zone di Protezione Speciale, ZPS), nel regolare il corrispondente divieto che le

Regioni sono tenute ad introdurre nelle zone di protezione speciale, non menziona espressamente la facoltà di usare il segugio, e con ciò, secondo il ricorrente, la esclude.

Come ha rilevato la Regione, la norma statale sopra richiamata, che il ricorrente ritiene ispirata a finalità di tutela dell'ambiente, di competenza dello Stato, è stata soppressa dall'art. 1 del decreto ministeriale 22 gennaio 2009 (Modifica del decreto 17 ottobre 2007, concernente i criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione, ZSC, e Zone di Protezione Speciale, ZPS), ma questa disposizione, meramente abrogatrice, è stata a propria volta annullata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio con sentenza definitiva n. 5239 del 2009, con cui si è ritenuto illegittimo il vuoto di tutela che ne sarebbe derivato.

Non vi è dubbio, pertanto, che allo stato l'art. 5, comma 1, lettera a), del d.m. 17 ottobre 2007 sia in vigore.

Ciò premesso, il perno del ragionamento del ricorrente si fonda sulle capacità integratrici, rispetto alla norma impugnata, dell'art. 1, comma 2, il quale ultimo, tuttavia, è stato dichiarato incostituzionale per le ragioni sopra esposte.

A seguito di tale pronuncia, il testo dell'art. 3, comma 2, impugnato non è più suscettibile di essere integrato con la previsione concernente l'impiego del cane da caccia nelle zone di protezione speciale, e viene interamente a coincidere con la disposizione evocata dal ricorrente: è così venuto meno l'interesse dello Stato a coltivare la censura: la Corte dichiara conseguentemente cessata la materia del contendere.

L'art. 3, comma 3, della legge impugnata indica le attività venatorie vietate all'interno delle zone di protezione speciale. Tra di esse non è menzionato il divieto di effettuare la «preapertura dell'attività venatoria, con l'eccezione della caccia di selezione agli ungulati», che l'art. 5, comma 1, lettera b), del d.m. 17 ottobre 2007 impone alle Regioni di recepire con l'atto che adotta le misure di conservazione per le ZPS, di cui all'art. 3, comma 1, del medesimo decreto ministeriale. Incorrendo in tale omissione, la Regione avrebbe violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La questione è ritenuta non fondata.

In attesa che le Regioni provvedano ad assumere l'atto previsto con riferimento alle zone di protezione speciale, è da ritenere che i divieti stabiliti dal d.m. 17 ottobre 2007 siano immediatamente efficaci, e vadano a integrare le previsioni regionali che ne siano parzialmente prive. Il silenzio del legislatore regionale non equivale, pertanto, ad escludere il divieto, che opera in forza di quanto stabilito dalla normativa dello Stato.