

Sentenza della Corte costituzionale n. 74/2017.

Materia: tutela dell'ambiente, caccia.

Parametri invocati: articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri.

Oggetto: articolo 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011).

Esito: illegittimità costituzionale.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), in riferimento all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La norma impugnata, per favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo, ha autorizzato lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali. L'allevamento e l'addestramento dei cani all'interno di aree naturali protette determinerebbe, a parere del ricorrente, un'alterazione degli equilibri biologici di alcune specie animali, che hanno il loro habitat all'interno dei parchi e delle riserve e che ricevono protezione normativa sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Conseguentemente, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con i commi primo e secondo, lettera s), dell'articolo 117 Cost., rispettivamente perché violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali, e perché abbasserebbe il livello di tutela della fauna selvatica e di conservazione dell'habitat stabilito dalla normativa statale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La questione ad avviso della Corte è fondata. La disciplina regionale impugnata è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, pertanto essa potrebbe, in ipotesi, essere considerata espressione dell'esercizio di competenza legislativa regionale residuale nella materia del turismo, ma l'allevamento e l'addestramento dei cani, svolgendosi all'interno di aree protette, è idoneo ad incidere sulla materia ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009).

La Corte ribadisce che la materia dell'ambiente è una materia trasversale poiché *“sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...] In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che*

riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi" (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007).

L'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato. In materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria. Invero, l'articolo 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), vieta l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali. Secondo quanto stabilito dalla Corte, l'addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all'esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina. Pertanto, la possibilità del suo svolgimento all'interno delle aree regionali protette – determinata dal fatto che l'articolo 4 della legge Regione Abruzzo 11/2016 non ha escluso, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia – viola il divieto previsto dall'articolo 21 della legge 157/1992 e incide sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna. Più in generale, l'invasione della sfera di competenza legislativa dello Stato in materia ambientale, rileva in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); in base ad essa (articolo 1), costituiscono aree protette tutti quei territori ove sono presenti *"formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale"* e che sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e protezione, volto ad assicurare la conservazione del patrimonio naturale del paese e la conservazione delle specie animali. L'articolo 11 della medesima legge prevede che la disciplina delle attività consentite all'interno dell'area del parco sia posta mediante regolamento, adottato dall'ente parco, nel rispetto di alcuni divieti tra cui, ai fini che qui interessano, rileva quello di cui al comma 3, lettera a), dell'articolo 11, che impone di non danneggiare e disturbare le specie animali. Il rispetto di tale divieto si impone anche per i parchi regionali, in forza della previsione dell'articolo 22 della legge quadro 394/1991 che, nell'individuare i principi fondamentali cui la disciplina delle aree naturali protette regionali deve attenersi, vi include l'adozione di regolamenti delle aree protette *"secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11"* (articolo 22, comma 1, lettera d).

Il divieto di disturbo delle specie animali integra, dunque, secondo la Corte, uno standard minimo di tutela ambientale, derogabile solo mediante il meccanismo previsto dall'articolo 11, ovvero previa valutazione da parte dell'Ente parco, soggetto preposto alla salvaguardia dell'area protetta, in quanto tecnicamente competente. La presenza sistemica di animali estranei all'habitat locale, autorizzata direttamente con legge, a prescindere dalla valutazione dell'Ente parco, integra la violazione del divieto e determina il disturbo dell'ecosistema e della fauna, incidendo sui livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale. La Corte ritiene anche che il vizio di illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 11/2016 non può essere superato dalla delimitazione temporale e spaziale delle attività, che sono autorizzate per otto mesi l'anno e su una quota parte dell'area protetta. Peraltro, tale divieto di disturbo, in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l'orso bruno e il camoscio, trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, nell'articolo 8 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali,

nonché della flora e della fauna selvatiche). La presenza, autorizzata con legge, di cani, estranei all'habitat tutelato, all'interno dei parchi e delle riserve regionali è, dunque, lesiva degli obblighi europei e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore statale e contrasta, quindi, con l'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.