

Sentenza della Corte costituzionale n. 148/2023

Materia: caccia; tutela dell'ambiente.

Parametri invocati: articoli 3, 24, 25, 97, 100, 103, 111, primo comma, 113, 117, commi primo e secondo, lettera s), e 123 Cost..

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale.

Rimettente: Tar Veneto.

Oggetto: articolo 1 della l.r. Veneto 2/2022, recante: *“Piano faunistico-venatorio regionale (2022-2027) e modifiche alla legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio”*.

Esito: illegittimità costituzionale.

Le questioni sollevate dal TAR Veneto riguardano l'articolo 1 della l.r. Veneto 2/2022 e, nello specifico, la scelta della Regione Veneto di approvare il piano faunistico-venatorio con legge, anziché con un atto amministrativo nonché quelle afferenti al contenuto del piano, nella parte in cui, applicando un criterio di natura altimetrica, ha disposto, come si desume dagli Allegati B e C alla legge regionale censurata, riportanti rispettivamente le cartografie e la relazione al piano, l'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle Alpi.

Secondo la Corte, entrambe le questioni sono fondate, in riferimento all'articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, *“rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra “il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale” e “l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria”* (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili *in peius* dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017). L'articolo 12 della legge 157/1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale *ratio* della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012) (sentenza n. 174 del 2017). La Corte, in proposito, ha anche affermato che qualora le norme legislative regionali censurate abbiano *“determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicata la potestà legislativa residuale in materia di caccia”* (sentenza n. 7 del 2019).

La legge 157/1992, dunque, si basa sul principio secondo cui l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza della conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole (articolo 1, comma 2). Nell'attuare tale principio, la disciplina legislativa statale prevede che l'attività venatoria sia da esercitarsi sotto forma di *“caccia programmata”* (articolo 14). La gestione programmata della caccia presuppone che sia stata adottata la pianificazione faunistico-venatoria del territorio agro-silvo-pastorale, prevista dall'articolo 10 della stessa legge 157/1992.

Il piano faunistico-venatorio regionale determina *“i criteri per la individuazione dei territori da destinare alla costituzione di aziende faunistico-venatorie, di aziende agri-turistico-venatorie e di centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale”* (articolo 10, comma 12). Al piano spetta anche il compito di individuare le oasi di protezione, le zone di ripopolamento e cattura, i centri pubblici di riproduzione di fauna selvatica (articolo 10, comma 8, lettere a), b) e c)). Il piano comprende altresì *“le zone e i periodi per l’addestramento, l’allenamento e le gare di cani”* (articolo 10, comma 8, lettera e)). L’articolo 11 della legge 157/1992 contiene la disciplina della zona faunistica delle Alpi; ai sensi del comma 1, il territorio delle Alpi è *“individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina”*. Le Regioni interessate determinano i confini della ZFA con l’apposizione di tabelle esenti da tasse (articolo 11, comma 4). La perimetrazione è effettuata d’intesa con le Regioni a statuto speciale e con le Province autonome di Trento e di Bolzano. Così ricostruito il quadro normativo, occorre soffermarsi secondo la Corte sulla prima questione sollevata, concernente l’approvazione con legge regionale del piano faunistico-venatorio.

In proposito, numerose pronunce della Corte hanno ritenuto non conforme alla Costituzione l’approvazione dei calendari venatori con legge regionale, anziché con provvedimento amministrativo, e hanno affermato l’illegittimità costituzionale delle relative disposizioni per contrasto con l’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’articolo 18, comma 4, della legge 157/1992. Tale disposizione prevede che siano approvati dalla Regione *“il calendario regionale e il regolamento relativi all’intera annata venatoria”*. In relazione a ciò, la Corte ha affermato 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”* (sentenza n. 20 del 2012; nello stesso senso, più di recente, sentenze n. 178 del 2020 e n. 258 del 2019). Infatti, l’articolo 18, comma 4, della legge 157/1992 *“garantisce un’istruttoria approfondita e trasparente anche ai fini del controllo giurisdizionale e non tollera, quindi, che il calendario venatorio venga irrigidito nella forma legislativa”* (ancora, sentenza n. 258 del 2019).

La giurisprudenza costituzionale ha anche rilevato che, in alcuni casi, come in quello del calendario venatorio, il regime dell’atto amministrativo – e del relativo procedimento – garantendo una maggiore flessibilità, rispetto alla legge, è *“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”* (ancora, sentenza n. 20 del 2012). Ne deriva la riduzione *in peius* dello standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall’articolo 18, comma 4, della legge 157/1992, con conseguente violazione dell’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 258 del 2019). Inoltre, la Corte è pervenuta ad analoghe conclusioni in relazione all’attività di individuazione delle *“zone e [de]i periodi per l’addestramento, l’allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l’abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili”*, che rientra tra i contenuti del piano faunistico-venatorio (articolo 10, comma 8, lettera e), della legge 157/1992).

Si è osservato che l’individuazione in parola è il frutto di *“un’attività procedimentale articolata e complessa, che include più momenti di interlocuzione tecnica con l’ISPRA e che presuppone l’adozione e il rispetto della pianificazione faunistica, culminando con l’adozione dei provvedimenti amministrativi che disciplinano l’esercizio dell’attività venatoria, inclusa l’attività di allenamento dei cani, nel rispetto dell’esigenza di assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili”* (sentenza n. 10/2019; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013). Pertanto, la Corte ha affermato che l’adozione con legge dei sopra menzionati atti (i calendari venatori e i piani regionali per l’individuazione delle zone e dei periodi per l’addestramento, l’allevamento e le gare

dei cani), previsti dalla legge 157/1992 con il fine di protezione della fauna e caratterizzati dalla *“natura tecnica del provvedere”*, viola l’articolo 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in simili ambiti, infatti, il ricorso allo strumento della legge, in luogo del provvedimento amministrativo, non assicura le *“garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l’acquisizione di pareri tecnici”* (sentenza n. 139 del 2017). Anche nel caso in esame, alla luce dei richiamati precedenti, *“l’approvazione del piano faunistico-venatorio con legge, anziché con provvedimento amministrativo, è idonea a comportare una modificazione in peius degli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, in quanto contrasta con i principi che regolano la disciplina del prelievo venatorio desumibili dalla legislazione statale e implicanti la “procedimentalizzazione” dell’attività di adozione del piano e la sua approvazione con provvedimento amministrativo”*.

Le inderogabili garanzie procedurali previste dalla legge 157/1992 non riguardano la sola adozione del calendario venatorio e l’individuazione delle zone e dei periodi per l’addestramento, l’allevamento e le gare dei cani, ma sono imposte dal legislatore statale anche in relazione all’adozione e all’approvazione del piano faunistico-venatorio. Infatti, la *“modalità tecnica del provvedere [...] include [...] la pianificazione faunistica e assicura garanzie procedurali (di cui è espressione anche l’acquisizione dei pareri) funzionali all’equilibrio degli interessi in gioco (sentenza n. 10 del 2019)”*. Si tratta, in definitiva, di un’attività procedimentale articolata e complessa, che non può non trovare il suo momento iniziale proprio nell’avvio del procedimento di formazione del piano faunistico venatorio.

Fermo restando che le Regioni possono, nell’esercizio della loro competenza legislativa residuale in materia di caccia, *“innalzare i livelli di tutela della fauna già previsti dalla normativa statale, la disposizione censurata, nel disporre l’integrale approvazione con legge del piano faunistico-venatorio della Regione Veneto, non assicura il rispetto delle garanzie procedurali imposte dalla legge dello Stato, così integrando una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenza n. 193 del 2013)”*. Infatti, la disciplina statale sull’approvazione del piano faunistico-venatorio contiene previsioni funzionali al rispetto delle norme che, nel regolare la caccia, sono volte alla tutela della fauna e dunque dell’ambiente. Essa concorre alla definizione del nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è, secondo la Corte, *“elemento costitutivo di una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale (sentenze n. 90 del 2013 e n. 278 del 2012)”*.

Pertanto, la disposizione regionale in esame viola la competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente.

È altresì fondata, secondo la Corte, la questione inerente all’esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla ZFA, prevista negli Allegati B e C alla legge reg. Veneto n. 2 del 2022, sollevata in riferimento all’articolo 117, secondo comma, lettera s) Cost., in relazione alla norma interposta di cui all’articolo 11 della legge 157/1992. Dalla relazione al piano, si evince che la scelta in esame è stata assunta in accoglimento della proposta della Provincia di Verona di modificare la ZFA rispetto al precedente piano faunistico-venatorio, in considerazione delle caratteristiche territoriali del Comune di Rivoli Veronese e di altri Comuni della Regione Veneto, ritenute *“incompatibili”* con la definizione di ZFA a causa della quota altimetrica in cui si trovano. Tuttavia, ai sensi dell’articolo 11, comma 1, della legge 157/1992, la ZFA è *“individuabile nella consistente presenza della tipica flora e fauna alpina”*. Il legislatore statale, che ha dettato standard minimi e uniformi di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, non ha, quindi, fatto riferimento a dati puramente morfologici, né ha ritenuto il fattore altimetrico un criterio prioritario per individuare la ZFA. Dunque, la decisione della Regione Veneto di affidarsi unicamente al dato altimetrico per escludere il territorio di alcuni Comuni, tra i quali quello di Rivoli Veronese, dalla ZFA, senza

valutare l'effettiva presenza di flora e fauna alpina, comporta, secondo la Corte, *“un abbassamento degli standard minimi di protezione, in contrasto con l'art. 11, comma 1, della legge n. 157 del 1992 e, per esso, con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. Conclusivamente, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge reg. Veneto n. 2 del 2022, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost”*.