CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **124/1990** (ECLI:IT:COST:1990:124)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **MENGONI**
Udienza Pubblica del **20/02/1990**; Decisione del **07/03/1990**
Deposito del **16/03/1990**; Pubblicazione in G. U. **21/03/1990**
Norme impugnate:
Massime: **15849 15850 15851 15852**
Atti decisi:

N. 124

SENTENZA 7-16 MARZO 1990

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, prof. Ettore GALLO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17 ("Esercizio dell'uccellagione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia"), e successive modificazioni e integrazioni e della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 8 maggio 1978, n. 39 ("Tutela dell'avifauna"), promossi con tre ordinanze emesse il 21 luglio 1989 dal Pretore di Udine - Sez. distaccata di Codroipo, iscritte rispettivamente ai nn. 531, 532 e 533 del Registro Ordinanze 1989 e pubblicate nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 47, prima serie speciale, dell'anno 1989;

Visti gli atti di costituzione di Stella Remigio, Scaini Ernesto e Luc Flavio;

Udito nell'udienza pubblica del 20 febbraio 1990 il Giudice relatore Luigi Mengoni;

Udito l'avv. Claudio Chiola;

Ritenuto in fatto

1. - Con tre ordinanze di uguale tenore, le prime due del 21 luglio 1989, la terza del 26 luglio 1989, il Pretore di Udine Sezione staccata di Codroipo ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17 e successive modificazioni e integrazioni, tra cui la legge regionale 8 maggio 1978, n. 39, per contrasto con l'art. 4 dello Statuto regionale, in quanto non rispettosi della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979 e ratificata dall'Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503.

L'incidente di costituzionalità è insorto nel corso di tre procedimenti penali avviati contro persone imputate di tentato furto aggravato di esemplari di specie di uccelli protetti, elencate negli allegati II e III della citata Convenzione di Berna, mediante l'impiego di mezzi di cattura e di uccisione non selettivi (panie, bressane e roccoli), inclusi tra quelli vietati di cui all'allegato IV.

Gli imputati hanno agito dopo avere ottenuto dall'autorità provinciale regolare licenza che li autorizza all'esercizio dell'uccellagione. In quanto concessa in base all'art. 10 della legge regionale n. 17 del 1969, la licenza non appare al giudice remittente ictu oculi illegittima, e quindi direttamente disapplicabile dall'autorità giudiziaria ordinaria; peraltro, tenuto conto anche dell'art. 3 della legge statale 27 dicembre 1977, n. 968, che vieta in tutto il territorio nazionale ogni forma di uccellagione, egli reputa che le norme regionali denunciate si pongano in contrasto con gli artt. 6 e 8 della Convenzione di Berna perché autorizzano l'impiego di mezzi di cattura nei quali possono incappare sia le specie di uccelli enumerate nell'allegato II, delle quali è rigorosamente vietata la cattura, sia - senza alcuna selettività - quelle contemplate nell'allegato III. Conseguentemente esse violano l'art. 4 dello Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, il quale vincola la potestà legislativa primaria della Regione nelle materie ivi indicate, tra cui la caccia e la pesca, al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato.

La rilevanza della questione è ravvisata sul riflesso che in caso di rigetto "non sussisterebbe la contestata illecita appropriazione di beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato", mentre in caso di accoglimento "il delitto sarebbe in astratto sussistente".

2. - Nei giudizi davanti alla Corte si sono costituiti i tre imputati concludendo per l'inammissibilità o, in subordine, l'infondatezza della questione, ed è intervenuta, assumendo le medesime conclusioni, la Federazione italiana della caccia.

L'inammissibilità è sostenuta dagli imputati per tre ragioni: a) la questione sarebbe irrilevante perché l'art. 25 Cost. impedisce che un'eventuale sentenza di accoglimento possa comportare responsabilità per condotte originariamente lecite, in quanto legittimamente autorizzate dall'autorità competente; b) mancherebbe la stessa legittimazione del giudice remittente a sollevare la questione perché, diversamente dal caso delle norme penali di favore considerato dalla sentenza n. 148 del 1983 di questa Corte, nel caso in esame le norme denunciate "si collocano a monte del giudizio a quo e sono applicabili da altro giudice", cioè dal giudice amministrativo; c) si osserva infine che gli artt. 6 e 8 della Convenzione di Berna, invocati nell'ordinanza di rimessione, o hanno bisogno, per diventare operativi, di una normazione interna di attuazione, e allora non costituiscono per sé soli validi parametri per

giudicare della legittimità attuale di leggi regionali, oppure sono divenuti immediatamente operativi in forza della legge di esecuzione del 1981 e allora hanno abrogato le leggi regionali incompatibili preesistenti, e quindi, per ipotesi, le norme denunciate della legge regionale n. 17 del 1969.

3. - Nel merito, premesso che a loro avviso il giudice a quo avrebbe confuso "l'uccellagione, che è caccia con uccisione delle prede, con la cattura, che invece comporta soltanto l'impossessamento degli uccelli mantenendoli in vita", gli imputati sostengono che le norme impugnate sono conformi ai criteri fissati nell'art. 9 della Convenzione di Berna che consentono deroghe al divieto dei mezzi non selettivi di cattura e di uccisione. In secondo luogo osservano che gli strumenti di uccellagione impiegati possono considerarsi selettivi "in ragione del controllo sulle catture (con conseguente liberazione degli animali protetti) effettuato dal titolare dell'impianto di cattura".

Siffatte garanzie renderebbero la normativa contestata conforme agli standards richiesti dalla stessa Corte di giustizia delle Comunità europee nella sentenza 27 aprile 1989, afferente alla direttiva comunitaria n. 409 del 1979, la cui disciplina è analoga a quella della Convenzione di Berna.

Tali rilievi sono stati sviluppati dalla difesa degli imputati in una memoria depositata nell'imminenza dell'udienza di discussione.

Considerato in diritto

1. - Il Pretore di Udine, Sezione di Codroipo, ritiene non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2 e 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17, e successive modificazioni e integrazioni tra cui la legge regionale 8 maggio 1978, n. 39, per contrasto con l'art. 4 dello Statuto regionale, approvato con legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, in quanto non rispettosi degli artt. 6 e 8 della Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979 e ratificata dall'Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503.

2. - In via pregiudiziale deve essere dichiarato inammissibile, in conformità della giurisprudenza costante di questa Corte, l'intervento della Federazione Italiana della Caccia, la quale non è parte nel giudizio principale (cfr. sentenze nn. 220 e 412 del 1988).

3. - Vanno pure respinte preliminarmente le eccezioni di inammissibilità opposte dal patrocinio dei tre imputati.

In primo luogo si obietta che il giudice a quo non è legittimato a sollevare la questione, suo compito essendo quello di applicare non le norme denunciate, ma l'atto amministrativo (licenza di uccellagione) in base ad esse emanato dall'autorità competente, atto riconosciuto dallo stesso giudice "non illegittimo", e quindi "non direttamente disapplicabile dall'autorità giudiziaria ordinaria". La questione di costituzionalità delle norme regionali su cui l'atto si fonda potrebbe essere sollevata soltanto dal giudice amministrativo, davanti al quale le licenze potevano essere, ma non sono state impugnate.

A parte il rilievo che si è omesso di precisare da chi in concreto le licenze dell'autorità provinciale avrebbero potuto essere impugnate, va osservato in contrario che, proprio perché obbligato ad applicare in favore dell'imputato la discriminante fornita dalla licenza, il giudice penale ha il potere di sollevare pregiudizialmente la questione di costituzionalità delle norme da cui l'atto amministrativo ripete la sua legittimità. La questione è rilevante nel senso chiarito

dalla sentenza n. 148 del 1983 di questa Corte, in quanto l'eventuale accoglimento verrebbe a incidere sulla formula di proscioglimento dell'imputato. Invero, in caso di accoglimento, l'autorizzazione amministrativa sarebbe disapplicabile come discriminante di un comportamento altrimenti sussumibile sotto una fattispecie di reato, e verrebbe in considerazione come ragione assolutoria di altra natura.

In secondo luogo si obietta che gli artt. 6 e 8 della Convenzione di Berna non hanno "carattere immediatamente precettivo", e pertanto "non costituiscono nemmeno validi parametri per giudicare della legittimità attuale delle leggi regionali".

Indubbiamente le norme citate della Convenzione, le quali si rivolgono alle "parti contraenti" impegnandole a introdurre certe regole di condotta nei rispettivi ordinamenti interni, non sono in questi direttamente operanti. È da escludere, quindi, che la legge di ratifica n. 503 del 1981 abbia per se sola abrogato le leggi regionali incompatibili preesistenti. La stessa Regione Friuli-Venezia Giulia, in due decreti del suo Presidente, n. 0521 del 27 ottobre 1981 e n. 0179 del 26 aprile 1983, successivi alla legge statale che ha reso esecutiva la Convenzione di Berna, ha esplicitamente ritenuto tuttora in vigore la legge regionale 24 luglio 1969, n. 17, in conformità dell'art. 5 della legge regionale 8 maggio 1978 n. 39.

Tutto ciò però non significa che gli artt. 6 e 8 della Convenzione non possano costituire validi parametri di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi delle regioni a statuto speciale, in riferimento alla norma dei loro statuti che vincola la potestà legislativa primaria al rispetto degli obblighi internazionali dello Stato. Non si può trarre argomento in contrario alla sentenza n. 830 del 1988 di questa Corte. Oggetto di quel giudizio era un conflitto di attribuzioni originato da un provvedimento dello Stato invasivo della competenza regionale relativa alla gestione funzionale delle foreste, e giustamente la sentenza affermò che un limite in favore dello Stato alla competenza della regione può derivare da una convenzione internazionale soltanto se questa imponga agli Stati contraenti una precisa e compiuta regola di condotta, di cui l'atto interno statale, modificativo della distribuzione di competenze tra Stato e regioni, costituisca necessario mezzo di adempimento. Oggetto del presente giudizio, invece, è una questione incidentale di legittimità costituzionale di norme regionali: in esso la Regione Friuli-Venezia Giulia non viene in considerazione come ente investito di competenza legislativa e amministrativa in materia di caccia (non comprimibile dallo Stato se non quando il provvedimento statale sia indispensabile per adempiere un obbligo preciso formalmente assunto in sede internazionale), bensì come ente destinatario degli obblighi internazionali dello Stato, ai quali è suo compito dare attuazione a livello locale, nell'ambito della propria competenza. Perciò anche gli obblighi internazionali dello Stato, per la cui operatività è necessario il complemento di una normazione interna, sono parametri di valutazione della legittimità costituzionale delle leggi emanate dalle regioni nelle materie in cui tali obblighi incidono.

4. - La questione è fondata.

In quanto consentono la cattura in massa con mezzi non selettivi, quali la bressana, il roccolo, la prodina e le panie, le norme denunciate - già impugnabili per contrasto con l'art. 3 della legge statale 27 dicembre 1977, n. 968, come avverte nelle premesse la stessa ordinanza di rimessione - violano ulteriormente gli artt. 6 e 8 della Convenzione di Berna: il primo obbliga le parti contraenti a vietare per le specie di uccelli "rigorosamente protette", enumerate nell'allegato II, qualsiasi forma di cattura e di uccisione, mentre il secondo, per le specie protette contemplate nell'allegato III e in caso di deroghe concesse in conformità dell'art. 9 per specie contemplate nell'allegato II, vieta il ricorso a mezzi non selettivi di cattura.

Non vale obiettare che la selettività degli attrezzi autorizzati dall'art. 2 della legge regionale è assicurata dall'obbligo dell'uccellatore di liberare gli animali di specie protette. Il divieto dell'art. 8 concerne chiaramente i mezzi di cattura intrinsecamente non selettivi - dei

quali l'allegato IV fornisce un elenco comprendente, sotto le voci "panie" e "reti", anche quelli censurati dal giudice a quo -, cioè gli impianti non attrezzati in modo da escludere che in essi possano incappare massicciamente, col rischio di perire al momento dell'impatto, uccelli di specie protette.

Nemmeno ha pregio obiettare che della legittimità delle norme denunciate si deve giudicare alla stregua non degli artt. 6 e 8 della Convenzione, ma dell'art. 9, il quale consente deroghe ai divieti stabiliti negli articoli precedenti, e così pure al divieto di ricorso ai mezzi non selettivi di cattura. Che il regime di impiego di tali mezzi previsto dalla legge regionale corrisponda alle restrizioni, in termini di presupposti, di scopi e di quantità, fissate dall'art. 9 è difficile sostenere. Ma, indipendentemente da tale censura, che la difesa degli imputati reputa non abbastanza esplicitata dal giudice a quo, importa soprattutto osservare - e il rilievo ha carattere assorbente - che la lettera dell'art. 9 e lo spirito della Convenzione, promotrice di un progresso di civiltà nei rapporti dell'uomo con la natura, escludono rigorosamente la possibilità di deroghe ai divieti disposti dagli articoli precedenti, le quali consentano la cattura di uccelli di specie protette seguita dalla soppressione, cioè appunto l'uccellagione.

La legge di ratifica n. 503 del 1981 ha ribadito, assumendolo a contenuto di un obbligo internazionale dell'Italia, il divieto assoluto di uccellagione già sancito dalla legge-quadro sulla caccia n. 968 del 1977. Con questa legge, portante norme fondamentali di riforma economico-sociale, secondo la valutazione ripetutamente espressa da questa Corte (cfr. sentenza n. 1002 del 1988, e qui citazione dei precedenti), prima ancora che con la Convenzione di Berna, deve armonizzarsi la legislazione esclusiva delle regioni e delle province con autonomia speciale, e in particolare (le altre avendo già ottemperato) la legislazione della Regione Friuli-Venezia Giulia.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, nella parte in cui autorizza l'uccellagione praticata con appostamenti fissi, e degli artt. 2 e 10 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 24 luglio 1969, n. 17 ("Esercizio dell'uccellagione nel territorio della Regione Friuli-Venezia Giulia").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo 1990.

Il Presidente: SAJA

Il redattore: MENGONI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 16 marzo 1990.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.