CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **168/1999** (ECLI:IT:COST:1999:168)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GRANATA** - Redattore: - Relatore: **CONTRI**
Udienza Pubblica del **09/12/1998**; Decisione del **10/05/1999**
Deposito del **14/05/1999**; Pubblicazione in G. U. **19/05/1999**
Norme impugnate:
Massime: **24690 24691 24692**
Atti decisi:

N. 168

SENTENZA 10-14 MAGGIO 1999

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Renato GRANATA; Giudici: prof. Giuliano VASSALLI, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO, dott. Riccardo CHIEPPA, prof. Gustavo ZAGREBELSKY, prof. Valerio ONIDA, prof. Carlo MEZZANOTTE, avv. Fernanda CONTRI, prof. Guido NEPPI MODONA, prof. Piero Alberto CAPOTOSTI, prof. Annibale MARINI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Liguria, riapprovata il 30 settembre 1997, recante "Norme per l'applicazione delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", della Regione Umbria, riapprovata il 17 novembre 1997, recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici" e della Regione Veneto, riapprovata il 5 marzo 1998, recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", promossi con ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, notificati il 21 ottobre 1997, il 5 dicembre 1997 e il 25 marzo 1998, depositati in cancelleria il 30 ottobre 1997, il 15 dicembre 1997 e il 31 marzo 1998, ed iscritti ai nn. 68 e 78 del registro ricorsi 1997 e n. 22 del registro

ricorsi 1998.

Visti gli atti di costituzione delle Regioni Umbria e Veneto;

Udito nella udienza pubblica del 9 dicembre 1998 il giudice relatore Fernanda Contri;

Uditi l'avvocato dello Stato Pier Giorgio Ferri, per il ricorrente, e gli avvocati Maurizio Pedetta per la Regione Umbria e Ivone Cacciavillani e Luigi Manzi per la Regione Veneto.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato in via principale - lamentando la violazione dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici - questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa "Norme per l'applicazione delle deroghe di cui all'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979" approvata dal Consiglio regionale della Liguria nella seduta del 5 agosto 1997, rinviata dal Governo con atto del 5 settembre 1997 e riapprovata dal Consiglio regionale ligure, a maggioranza assoluta, nella seduta del 30 settembre 1997.

L'impugnata delibera - che ad avviso del ricorrente recepisce "non del tutto fedelmente" le condizioni e le modalità prescritte dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, il quale disciplina (le diverse ipotesi nelle quali può esercitarsi) il potere degli Stati membri di derogare alla disciplina di protezione della fauna di cui ai precedenti artt. 5-8 - era stata oggetto di rinvio in quanto eccedente la competenza regionale. In particolare, in sede di rinvio, il Governo richiamava la giurisprudenza di questa Corte per ribadire che l'elenco delle specie cacciabili costituisce norma fondamentale di riforma economico-sociale e per concludere che la delibera rinviata viola l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

Nel ricorso, il Presidente del Consiglio richiama innanzi tutto la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 1996 - citata nel rinvio governativo - per sottolineare che "i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato allo Stato dall'art. 18, terzo comma, della legge n. 157 del 1992", considerato norma fondamentale di riforma economico-sociale.

Il ricorrente osserva inoltre che la Regione non può ritenersi legittimata dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), richiamato dall'art. 1, comma 2, dell'impugnata delibera legislativa, dato che - si afferma nell'atto introduttivo del presente giudizio - tale decreto legislativo mantiene espressamente (art. 2, comma 2) al Ministero per le politiche agricole le competenze in tema di specie cacciabili.

Nel ricorso si aggiunge che l'introduzione nell'ordinamento interno delle deroghe di cui all'art. 9 della menzionata direttiva non costituisce attuazione obbligatoria della direttiva stessa, bensì esercizio di una facoltà accordata allo Stato membro, e che tali deroghe possono essere disposte solo per esigenze "connesse ad interessi generali di indubbia pertinenza statale (navigazione aerea, sicurezza pubblica, ricerca scientifica)".

2. - Nel presente giudizio non si è costituita la Regione Liguria.

3. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato in via principale - per contrasto con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE - questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici" approvata dal Consiglio regionale dell'Umbria nella seduta del 7 ottobre 1997, rinviata dal Governo con atto del 23 ottobre 1997 e riapprovata dal predetto Consiglio regionale a maggioranza assoluta nella seduta del 17 novembre 1997.

I motivi del rinvio governativo muovono anche in questo caso dalla giurisprudenza costituzionale che qualifica l'elenco delle specie cacciabili norma fondamentale di riforma economico-sociale, ed il ricorso riproduce sostanzialmente le argomentazioni - già illustrate - svolte in sede di impugnazione della delibera legislativa del Consiglio regionale ligure.

Anche in questo secondo e distinto ricorso, il Presidente del Consiglio richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 1996 - citata nel rinvio governativo - ed osserva che la Regione non può ritenersi legittimata dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, richiamato dall'art. 1 dell'impugnata delibera, dato che - rileva anche in questo caso l'Avvocatura dello Stato - tale decreto legislativo mantiene espressamente (art. 2, comma 2) al Ministero per le politiche agricole le competenze in tema di specie cacciabili.

Nel ricorso, l'Avvocatura deduce che l'introduzione nell'ordinamento interno delle deroghe di cui all'art. 9 della menzionata direttiva non costituisce attuazione obbligatoria della stessa, bensì esercizio di una facoltà accordata allo Stato membro, e ribadisce che tali deroghe possono essere disposte solo per esigenze "connesse ad interessi generali di indubbia pertinenza statale".

Il ricorrente lamenta altresì "una totale carenza della delibera impugnata", là dove questa omette di stabilire "le indispensabili misure, anche procedurali, atte a garantire che le deroghe vengano disposte dalle Province solo per soddisfare esigenze effettive inerenti agli interessi generali tassativamente indicati dall'art. 9 della direttiva".

4. - Si è costituita la Regione Umbria per chiedere la reiezione del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Regione osserva che le censure formulate dal Governo sarebbero fondate se la normativa regionale impugnata riguardasse gli elenchi delle specie cacciabili e la loro variazione. Senonché - deduce l'ente territoriale resistente - la legge censurata si limiterebbe a disciplinare l'esercizio, in sede regionale, di un potere di deroga concreto e puntuale, "senza porre minimamente in discussione la potestà di definire e variare in via generale gli elenchi delle specie cacciabili in ambito nazionale". La legge n. 157 del 1992, in altri termini, non precluderebbe alle regioni di disciplinare le deroghe di cui all'art. 9 della direttiva comunitaria per motivi di salute e sicurezza pubblica, per evitare danni alle colture, per consentire la cattura selettiva di uccelli in piccole quantità, e così via, enumerando le varie ipotesi nelle quali è consentito esercitare il potere di deroga di cui si tratta.

La difesa dell'ente territoriale resistente ritiene la competenza regionale in tema di deroghe ex art. 9 della direttiva 79/409/CEE chiaramente desumibile, oltre che dagli artt. 117 e 118 della Costituzione, dalla normativa statale di attuazione dell'ordinamento regionale, ed in particolare dall'art. 99 del d.P.R. n. 616 del 1977, nonché, da ultimo, dall'art. 1 del decreto legislativo n. 143 del 1997, che conferisce alle regioni le funzioni amministrative in materia di caccia prima esercitate dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, riservando - all'art. 2, comma 2 - al Ministero per le politiche agricole (istituito dallo stesso art. 2) compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale esclusivamente in materia di specie cacciabili, ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992. La Regione

sottolinea altresì che un siffatto assetto delle competenze rispetto alle deroghe di cui all'art. 9 della menzionata direttiva comunitaria risultava già delineato dalle circolari del Ministero dell'agricoltura del 29 gennaio 1993 e del 15 luglio 1994.

Secondo la difesa della Regione, peraltro, non può dirsi che la legge n. 157 del 1992 - pur dichiarando espressamente, all'art. 1, di recepire l'intera direttiva 79/409/CEE - abbia dato attuazione alla direttiva comunitaria per quel che concerne il regime di deroga di cui all'art. 9. In particolare, nulla avrebbe a che fare con tale regime la disciplina introdotta dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che si limiterebbe "a stabilire in via generale ed astratta, con riferimento all'intero territorio nazionale, l'elenco delle specie cacciabili e, altresì, a prevedere la possibilità di rivedere tale elenco sempre in via generale ed astratta, con d.P.C.M., per adeguare l'ordinamento interno a quello comunitario, ristabilendo quella che in proposito può ben definirsi la regola", suscettibile di essere derogata, a norma dell'art. 9 della direttiva - considerato disposizione precisa ed incondizionata, e pertanto "autoapplicativa" - in ipotesi circoscritte nello spazio e nel tempo, ciò che, ad avviso della resistente, troverebbe conferma nella giurisprudenza comunitaria e amministrativa richiamata nell'atto di costituzione.

La Regione, insistendo nel rimarcare che la deroga in questione "resta ben distinta dalla definizione delle specie cacciabili e dalla variazione dei relativi elenchi", aggiunge che riconoscere la potestà di deroga ex art. 9 della direttiva n. 79/409/CEE allo Stato contrasta non solo con il "diritto positivo", che riserva allo Stato soltanto l'individuazione in via generale delle specie cacciabili, ma anche con le stesse finalità dell'istituto, come delineato dalla direttiva comunitaria e precisato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, trattandosi "con ogni evidenza ... di accertamenti da compiere e di una potestà da esercitare per ambiti definiti nel tempo, nello spazio e nelle modalità".

La difesa della Regione richiama infine la giurisprudenza di questa Corte che, in materia di caccia, "ha avuto modo di riconoscere la potestà delle Regioni di adottare, nel rispetto del principio di leale collaborazione, i provvedimenti più adeguati rispetto alle varie realtà locali", e nega altresì che, a sostegno della tesi del ricorrente, si possa fare appello alla sentenza n. 272 del 1996, nella quale questa Corte "non esclude affatto" - secondo la lettura propostane, anche alla luce di una successiva decisione del TAR dell'Umbria - "la legittimazione delle Regioni a esercitare la potestà di deroga ex art. 9 della direttiva", sebbene confermi la precedente giurisprudenza costituzionale, con riferimento alla competenza statale in materia di individuazione delle specie cacciabili.

Quanto al rilievo governativo concernente l'omessa previsione di misure, anche di natura procedurale, atte a garantire che le deroghe siano disposte solo per soddisfare gli interessi indicati dall'art. 9 della direttiva, si tratterebbe di una censura - deduce la Regione - "del tutto apodittica e indimostrata".

5. - In prossimità dell'udienza, la Regione Umbria ha depositato una memoria illustrativa per dedurre l'inammissibilità del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio e per svolgere ulteriormente argomenti a sostegno dell'infondatezza dello stesso già dedotti con l'atto di costituzione.

Sotto il primo profilo, la Regione rileva, con riguardo all'asserita eccedenza dalla competenza regionale, "l'assoluta genericità sia dell'atto di rinvio sia del ricorso tramite i quali il Governo si è limitato, in pratica, ad asserire la violazione delle competenze e il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale dell'art. 18 della legge n. 157, senza specificare in alcun modo con quali statuizioni, dove e come, la legge regionale impugnata avrebbe violato la Costituzione e i principi legislativi" indicati nel ricorso. Con riguardo alla censura concernente l'omessa previsione di misure atte a garantire che le deroghe siano disposte solo per soddisfare gli interessi indicati dall'art. 9 della direttiva, nella memoria se ne deduce l'inammissibilità perché, oltre che "apoditticamente enunciato", tale motivo di ricorso

non troverebbe alcuna corrispondenza nell'atto di rinvio.

Agli argomenti, già illustrati, proposti per argomentare l'infondatezza della questione prospettata dal ricorrente, la Regione - che insiste nel richiamare le già citate circolari ministeriali - aggiunge un richiamo al principio di sussidiarietà - sancito dalla legge 15 marzo 1997, n. 59, all'art. 4, comma 3, lettera a) "da ritenere senz'altro insito nella Costituzione, quanto meno con riguardo alle materie elencate nell'articolo 117" - in virtù del quale, "a livello centrale debbono e possono esercitarsi soltanto le funzioni non esercitabili a livello regionale e locale". A questo riguardo, la difesa della Regione afferma che riservare allo Stato il potere - non già di stabilire in via generale ed astratta le specie cacciabili e di variarne l'elenco (ex art. 18 della legge n. 157 del 1992) - bensì di derogare puntualmente, per i motivi indicati dall'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, ai divieti stabiliti in via generale, sottraendolo alle regioni, "sarebbe espressione di puro e semplice centralismo, senza alcuna base nella Costituzione e nelle leggi attualmente vigenti".

6. - In prossimità dell'udienza, la Regione Umbria ha depositato una ulteriore memoria ad integrazione di quanto già dedotto con l'atto di costituzione.

La difesa della Regione menziona innanzi tutto, nella memoria, l'art. 69, comma 1, lettera i) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, che, in attuazione del capo I della legge n. 59 del 1997, nel disporre un nuovo conferimento di funzioni amministrative alle Regioni, indica, tra i "compiti di rilievo nazionale", per quanto riguarda la materia venatoria, solo quelli relativi alle variazioni dell'elenco delle specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

La Regione Umbria allega inoltre tre mozioni approvate dal Senato per impegnare il Governo a riconoscere la competenza, anche legislativa, delle Regioni in materia di prelievo venatorio in deroga, ai sensi della direttiva 79/409/CEE.

7. - Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha sollevato in via principale - in riferimento all'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici - questione di legittimità costituzionale della delibera legislativa "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979" approvata dal Consiglio regionale della Regione Veneto nella seduta del 5 novembre 1997, rinviata dal Governo con atto del 1 dicembre 1997 e riapprovata dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta nella seduta del 5 marzo 1998.

L'impugnata delibera autorizza la caccia ad una serie di specie sottratte dalla direttiva comunitaria al prelievo venatorio, al fine di evitare danni alle produzioni agricole, ed autorizza la Giunta regionale a disporre ulteriori deroghe a norma dell'art. 9 della stessa direttiva 79/409/CEE.

Ad avviso del ricorrente, che rinvia alla sentenza n. 272 del 1996 di questa Corte, già invocata negli altri due ricorsi, "i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato allo Stato dall'art. 18, terzo comma, della legge n. 157 del 1992".

Anche in questo caso il ricorrente osserva come non possa valere in contrario la circostanza che la Regione - come si desume dalla delibera impugnata - abbia ritenuto di essere legittimata dal decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, dato che - si sottolinea nell'atto introduttivo del presente giudizio - questo provvedimento mantiene espressamente (art. 2, comma 2) al Ministero per le politiche agricole le competenze in tema di specie cacciabili.

Nel ricorso si osserva infine che le deroghe previste dalla direttiva "possono essere disposte solo per esigenze effettive accertate caso per caso, con provvedimenti puntuali e non in via generale ed astratta per atto normativo".

8. - Si è costituita la Regione Veneto per chiedere il rigetto del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Regione deduce innanzitutto che le variazioni dell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, che il Presidente del Consiglio dei Ministri può disporre "in conformità alle vigenti direttive comunitarie ed alle convenzioni internazionali", non sono assimilabili alle deroghe consentite dalla direttiva 79/409/CEE. Le prime, osserva la Regione, "costituiscono lo strumento ordinario di adeguamento degli elenchi nazionali alla normativa comunitaria ed internazionale, e concorrono a definire il novero delle specie di animali selvatici per le quali è - in via normale - ammesso il prelievo venatorio nel territorio dello Stato; le seconde, invece, sono provvedimenti di carattere eventuale ed eccezionale attraverso i quali viene consentita la caccia (in presenza di specifiche condizioni, in tempi e modi predeterminati) ad uccelli che non risultano inseriti negli elenchi delle specie ammesse al prelievo venatorio".

Ad avviso della Regione Veneto, poiché il potere previsto dall'art. 9 della direttiva non viene disciplinato dalla legge n. 157 del 1992, "si deve ritenere che la potestà legislativa regionale non incontri nella fonte nazionale, in tema di deroghe, alcun principio vincolante, potendo essa determinarsi liberamente nel rispetto dalla sola normativa comunitaria".

La spettanza alla Regione sia del potere di deroga sia della competenza a disciplinare con legge tale potere troverebbe conferma, osserva la resistente, nel decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143, che conserva al Ministero per le politiche agricole esclusivamente la disciplina generale ed il coordinamento nazionale in tema di specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

Anche la normativa comunitaria, aggiunge la Regione resistente, ridimensionerebbe le attribuzioni statali. L'art. 4, comma 3, della direttiva 79/409/CEE, assegna infatti alla Commissione le funzioni di coordinamento e di controllo dell'attuazione della normativa in tema di tutela delle specie selvatiche. In tale contesto normativo, si legge nell'atto di costituzione, "non pare corretto sostenere che la tutela dell'avifauna risponda in via principale ad un interesse unitario dello Stato", al quale comunque rimane il potere di indirizzo e coordinamento previsto dall'art. 9, comma 5, della legge n. 86 del 1989, confermato dall'art. 2 del già citato decreto legislativo n. 143 del 1997, "laddove sia necessario assicurare, in via amministrativa, il soddisfacimento di specifiche esigenze di interesse generale".

9. - In prossimità dell'udienza, la Regione Veneto ha depositato una memoria per sviluppare ulteriormente argomenti già addotti in sede di costituzione, a sostegno della richiesta di reiezione del ricorso proposto dal Presidente del Consiglio.

Per escludere la riconducibilità del potere di deroga all'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, la Regione richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee, che ammette l'esercizio del potere di deroga allo scopo di soddisfare esigenze particolari in aree, per lo più, territorialmente circoscritte. Nella memoria, la difesa della Regione ribadisce che i provvedimenti di variazione degli elenchi delle specie cacciabili "hanno necessariamente un ambito di operatività nazionale" e "non apportano circoscritte eccezioni ai divieti in materia di esercizio venatorio, ma introducono un nuovo e diverso regime "generale" della caccia, poiché la modifica degli elenchi delle specie cacciabili si traduce inevitabilmente in una modificazione dello stesso oggetto della protezione "ordinaria" che lo Stato riserva al patrimonio faunistico".

La Regione resistente aggiunge infine che il decreto legislativo n. 143 del 1997 ed il d.P.C.M. 27 settembre 1997 - già citati nell'atto di costituzione - attesterebbero in modo univoco la spettanza alle regioni delle funzioni amministrative in tema di deroghe a norma dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE.

Considerato in diritto

1. - Con tre distinti ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Governo ha sollevato in via principale questione di legittimità costituzionale di altrettante delibere legislative regionali. I dubbi di costituzionalità investono la legge della Regione Liguria recante "Norme per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", riapprovata il 30 settembre 1997; la legge della Regione Umbria recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", riapprovata il 17 novembre 1997; la legge della Regione Veneto recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", riapprovata il 5 marzo 1998.

Le questioni di legittimità costituzionale delle tre delibere legislative, riapprovate, a séguito di rinvio governativo, dai consigli regionali a maggioranza assoluta nell'identico testo rinviato, vengono sollevate per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), in relazione all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, giacché le disposizioni assunte a parametro riserverebbero allo Stato la disciplina del potere di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva, come si desumerebbe anche dalla sentenza della Corte costituzionale n. 272 del 1996, secondo la quale "i divieti posti dalla direttiva in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica solo nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, riservato allo Stato dall'art. 18, terzo comma, della legge n. 157 del 1992".

Ciò troverebbe conferma nel decreto legislativo 4 giugno 1997, n. 143 (Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale), che all'art. 1 trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative in materia di caccia prima esercitate dal soppresso Ministero delle risorse agricole, alimentari e forestali, ma - all'art. 2, comma 2 - riserva al Ministero per le politiche agricole (istituito dallo stesso art. 2) i compiti di disciplina generale e di coordinamento nazionale in materia di specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992. Ad avviso del ricorrente, inoltre, le deroghe di cui si tratta possono essere disposte solo per esigenze "connesse ad interessi generali di indubbia pertinenza statale (navigazione aerea, sicurezza pubblica, ricerca scientifica)".

Una ulteriore doglianza (prospettata nei confronti della delibera legislativa della Regione Umbria con il ricorso n. 78 del 1997) riguarda l'omessa previsione, da parte del legislatore regionale, di "indispensabili misure, anche procedurali, atte a garantire che le deroghe vengano disposte dalle Province solo per soddisfare esigenze effettive inerenti agli interessi generali tassativamente indicati dall'art. 9 della direttiva".

2. - I ricorsi del Presidente del Consiglio dei Ministri hanno tutti ad oggetto delibere legislative regionali in tema di deroghe ex art. 9 della direttiva 79/409/CEE, e prospettano censure in gran parte comuni. I relativi giudizi possono pertanto essere riuniti e decisi con unica sentenza.

3. - Le questioni di legittimità costituzionale promosse dal Governo con i ricorsi in epigrafe

sono fondate.

4. - Le delibere legislative impugnate contengono discipline in larga misura omogenee: la legge della Regione Liguria recante "Norme per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", riapprovata il 30 settembre 1997, disciplina nel territorio della Regione il prelievo in deroga, ai sensi dell'art. 9 della direttiva, riproducendo integralmente il contenuto normativo dello stesso art. 9, e prevedendo, ai fini dell'adozione del provvedimento di deroga, il previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, competente, fra l'altro, a stabilire il numero complessivo dei capi prelevabili per le singole specie (art. 3, I); la legge della Regione Umbria recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", riapprovata il 17 novembre 1997, disciplina il prelievo in deroga in parte riproducendo in parte richiamando le disposizioni della direttiva, ed affidando alle Province, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, "l'approvazione del provvedimento di deroga"; la legge della Regione Veneto recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", riapprovata il 5 marzo 1998, stabilisce che, "al fine di prevenire e contenere i danni alle produzioni agricole", è consentito un limitato (non più di venticinque capi al giorno, da parte di ciascun cacciatore) prelievo in deroga di talune specie di uccelli (art. 1). La stessa delibera legislativa prevede che "la Giunta regionale - previo parere delle Province, o su richiesta delle medesime - può autorizzare, disciplinandole, ulteriori deroghe ai sensi dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE" (art. 1, comma 2).

5. - La giurisprudenza di questa Corte ha in più di un'occasione chiarito che la competenza statale in tema di specie cacciabili non si esaurisce nella individuazione di tali specie e nel potere di variazione dei relativi elenchi, a norma dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992.

Nel ribadire il carattere di norma fondamentale di riforma economico-sociale proprio delle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili, riconosciuto da una costante giurisprudenza (sentenze nn. 272 del 1996, 35 del 1995, 577 del 1990, 1002 del 1988), questa Corte ha ancora di recente precisato che tale carattere compete anche alle "norme strettamente connesse con quelle che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio" (sentenza n. 323 del 1998).

Sussiste infatti un interesse unitario, non frazionabile, alla uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica: dall'individuazione delle specie cacciabili alla variazione dei relativi elenchi; dalla disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie selvatiche, alla delimitazione dei periodi venatori, alla disciplina delle deroghe, ex art. 9 della direttiva 79/409/CEE, al generale regime di protezione.

Un'interpretazione della direttiva 79/409/CEE nell'esclusiva prospettiva di un'eccezionale autorizzazione di attività venatorie altrimenti vietate sarebbe tuttavia parziale e fuorviante.

L'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, prevede che gli Stati membri - "sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti" - possono derogare alle misure di protezione disposte dalla medesima direttiva per le seguenti ragioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica; nell'interesse della sicurezza aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.

Si tratta di un potere di deroga esercitabile in via eccezionale per consentire non tanto la

caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni ed ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9.1, e secondo le procedure e le modalità di cui al punto 2 dello stesso art. 9.

Gli interessi a garanzia dei quali l'art. 9 consente di adottare i provvedimenti di deroga - alcuni dei quali di indubbia pertinenza statale: sicurezza aerea, sicurezza pubblica - possono essere soddisfatti anche attraverso misure diverse dall'eccezionale autorizzazione al prelievo venatorio di specie altrimenti protette.

In materia di protezione della fauna selvatica, d'altro canto, l'ordinamento prevede un ruolo non marginale delle Regioni che ulteriormente dimostra l'erroneità di un totale esaurimento della tematica di cui si tratta nella prospettiva venatoria.

L'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, prevede infatti che le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. La disposizione specifica che tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici, su parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento destinati ad essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio.

Le deroghe al regime di protezione introdotto dalla direttiva 79/409/CEE configurano - come sottolineano anche le Regioni resistenti - un potere eterogeneo rispetto alla competenza attribuita al Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di variazione degli elenchi delle specie cacciabili ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992. Quest'ultima disposizione prevede l'adozione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di provvedimenti diretti a modificare in modo tendenzialmente stabile - nei limiti imposti o consentiti dalla normativa internazionale e comunitaria (da ultimo, v. la sentenza n. 277 del 1998) - gli elenchi delle specie cacciabili. Si tratta di provvedimenti in linea di principio destinati a spiegare efficacia su tutto il territorio nazionale e volti piuttosto a restringere, anche "tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio", il novero delle specie che alla stregua della normativa internazionale e comunitaria possono essere ammesse al prelievo venatorio. Diversamente dalle deroghe ex art. 9 della direttiva 79/409/CEE, i decreti emanati a norma dell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992 appaiono inidonei a consentire in via eccezionale o derogatoria l'abbattimento o la cattura delle specie protette dalla direttiva, alle condizioni e per le finalità da quest'ultima indicate.

Nondimeno, non può essere condiviso l'assunto delle Regioni resistenti, che basano la propria rivendicazione di competenza - a disciplinare legislativamente il potere di deroga in questione, e ad esercitarlo in via amministrativa - sulla non assimilabilità del potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva comunitaria al potere di variazione degli elenchi delle specie cacciabili e sulla natura solo formale del recepimento, da parte del legislatore statale (con l'art. 1, comma 4, della legge n. 157 del 1992), dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, interpretato come autoapplicativo.

Occorre ancora ribadire che l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE contiene una disciplina volta (più che a regolare l'attività venatoria) a consentire deroghe al regime di protezione della fauna selvatica previsto dalla medesima direttiva, per la salvaguardia di interessi generali. L'esercizio di tale potere di deroga può incidere sul nucleo minimo di protezione della fauna

selvatica e non può quindi prescindere da una previa disciplina di carattere nazionale, secondo i principi costantemente accolti dalla giurisprudenza di questa Corte.

La disciplina del potere di deroga - che secondo la Corte di giustizia delle Comunità europee (sentenza 15 marzo 1990, causa C-339/1987) deve tradursi in norme nazionali precise ("i criteri in base ai quali gli Stati membri possono derogare ai divieti sanciti dalla direttiva devono essere riprodotti in disposizioni nazionali precise") - può, e non già deve, trattandosi di una facoltà, trovare attuazione nel nostro ordinamento, come chiarisce anche la sentenza di questa Corte, pronunciata in pari data, che ha definito i conflitti nn. 56 e 61 del 1997 e nn. 2, 3 e 5 del 1998, attraverso una normativa nazionale di recepimento - non rintracciabile nella legge n. 157 del 1992 - idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia.

In questo senso deve interpretarsi anche l'art. 69, comma 1, lettera b) del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che annovera tra i compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente, ai sensi dell'art. 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59 - accanto a quelli relativi alle variazioni degli elenchi delle specie cacciabili - quelli attinenti alla "tutela ... della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria".

Rimane assorbita ogni ulteriore censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi:

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria recante "Norme per l'applicazione delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale della Liguria il 30 settembre 1997;

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Umbria recante "Disciplina delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale dell'Umbria il 17 novembre 1997;

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Veneto recante "Applicazione del regime di deroga previsto dall'art. 9 della direttiva CEE n. 409/1979", riapprovata, a séguito di rinvio governativo, dal Consiglio regionale del Veneto il 5 marzo 1998.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 maggio 1999.

Il Presidente: Granata

Il redattore: Contri

Il cancelliere: Di Paola

Depositata in cancelleria il 14 maggio 1999.

Il direttore della cancelleria: Di Paola

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.