# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **260/2017** (ECLI:IT:COST:2017:260)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **24/10/2017**; Decisione del **25/10/2017**
Deposito del **13/12/2017**; Pubblicazione in G. U. **20/12/2017**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, 2° e 3°, della legge della Regione Puglia 02/10/2015, n. 28.
Massime: **40551 40552 40553**
Atti decisi: **ric. 103/2015**

## SENTENZA N. 260

## ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Nicolò ZANON, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-10 dicembre 2015, depositato in cancelleria il 9 dicembre 2015 ed iscritto al n. 103 del registro ricorsi 2015.

Udito nella udienza pubblica del 24 ottobre 2017 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato il 4-10 dicembre 2015 e depositato il 9 dicembre 2015, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, nonché con gli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e con l'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e con l'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.– Riferisce il ricorrente che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, al fine di proteggere i raccolti e limitare le conseguenze di natura igienico-sanitaria, ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga della specie di uccello selvatico denominata "storno", per la stagione venatoria 2015-2016.

Il comma 2 dello stesso art. 1 ha previsto che l'autorizzazione è priva di efficacia fino a quando la Giunta regionale, sulla base degli studi di monitoraggio sul fenomeno migratorio della sturnus vulgaris, non dichiari che il prelievo è compatibile con le prescrizioni dell'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

Il comma 3 del medesimo art. 1 ha delineato il procedimento da seguire per l'adozione della delibera di Giunta regionale, disponendo che la sua adozione avvenga nel termine perentorio di 15 giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del parere sulle deroghe al prelievo venatorio previsto dalla legge della Regione Puglia 31 ottobre 2007, n. 30, recante «Disciplina del regime di deroga in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 (Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157) e dell'articolo 9 della direttiva n. 79/409/CEE», che individua, quali soggetti deputati a esprimerlo, il Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, sentito l'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, «ovvero» l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS).

3.– Il ricorrente ritiene che la disciplina della Regione Puglia contrasti con l'art. 9 della direttiva n. 79/409/CEE e con gli artt. 2, 5 e 9 della direttiva n. 2009/147/CE, nonché con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 che, nel dare attuazione alla normativa sovranazionale, attribuisce agli Stati membri la possibilità di derogare al divieto di catturare e uccidere uccelli selvatici qualora ciò sia necessario per ragioni espressamente tipizzate, tra le quali rientrano quelle di tutela della salute e della sicurezza pubblica, nonché quelle legate alla prevenzione di gravi danni alle colture.

4.– L'Avvocatura dello Stato rappresenta che, ai sensi delle direttive e della norma interna di attuazione, la deroga può essere concessa previo accertamento dell'assenza di altre soluzioni soddisfacenti e deve specificare le specie di uccelli che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura e di uccisione autorizzati, le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate, l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni richieste sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, metodi e impianti possono essere impiegati, da quali persone ed entro quali limiti, nonché i controlli che verranno effettuati.

5.– Ad avviso della difesa erariale, la norma nazionale ha attribuito alle Regioni la disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva n. 2009/147/CE e, per garantire il rispetto delle prescrizioni a cui sono subordinate e il correlato obbligo di motivazione, ha previsto che la deroga venga disposta con atto amministrativo, soggetto all'annullamento del Consiglio dei ministri se adottato in violazione delle disposizioni della legge n. 157 del 1992 e della direttiva n. 2009/147/CE.

6.– L'autorizzazione del prelievo venatorio in deroga con legge regionale eluderebbe l'obbligo di motivazione della deroga e la sottrarrebbe al potere di annullamento del Consiglio dei ministri, rendendo necessario l'intervento della Corte costituzionale per eliminare l'autorizzazione al prelievo concessa al di fuori delle ipotesi consentite.

La dichiarazione di compatibilità del prelievo da parte della Giunta regionale non sanerebbe il contrasto con la disciplina nazionale poiché, a parere del Presidente del Consiglio dei ministri, tale provvedimento costituirebbe una mera condizione sospensiva di efficacia dell'autorizzazione legislativa al prelievo.

La difesa erariale individua, quali ulteriori profili di contrasto della normativa regionale con la disciplina prevista dalla legge nazionale: a) la mancata previsione del potere di sospensione della deroga – attuativo del principio, di derivazione comunitaria, di protezione generale di tutte le specie di uccelli – quando, in data antecedente a quella originariamente prevista, sia accertato il raggiungimento del suo scopo o del numero dei capi autorizzato al prelievo; b) l'individuazione dell'Osservatorio faunistico regionale e del Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, di cui alla legge reg. Puglia n. 30 del 2007, invece che dell'INFS, oggi assorbito dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), individuato dalla legge n. 157 del 1992, quali soggetti deputati a formulare il parere sulla deroga; c) la mancata previsione dell'obbligo di comunicare l'intenzione di adottare un provvedimento di deroga all'ISPRA, entro il mese di aprile di ogni anno, per l'espressione di un parere preventivo, da rendere nei successivi quaranta giorni dalla comunicazione.

La difesa erariale rappresenta, infine, che la previsione dell'autorizzazione al prelievo in deroga per il 2015-2016, quando la stagione venatoria era già in corso, renderebbe, in ogni caso, impossibile il rispetto del procedimento autorizzatorio preventivo delineato dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

La legge reg. Puglia n. 28 del 2015, quindi, si porrebbe in contrasto con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, di recepimento della normativa europea di tutela dell'avifauna, con conseguente violazione degli artt. 11, 117, primo comma, Cost., nonché dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

7.– La Regione Puglia non si è costituita.

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato la legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris), che ha autorizzato il prelievo in deroga dello sturnus vulgaris per la stagione venatoria 2015-16, per contrasto con gli artt. 11 e 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione agli artt. 2, 5 e 9 della direttiva 30 novembre 2009, n. 2009/147/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici), all'art. 9 della direttiva 2 aprile 1979, n. 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici) e all'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157

(Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.– Secondo la difesa erariale, l'autorizzazione, in quanto contenuta nella norma legislativa, piuttosto che in un atto amministrativo come prescritto dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 di attuazione della normativa comunitaria, non consentirebbe di adempiere all'obbligo di motivazione della deroga prescritto da quest'ultima, non assicurerebbe la sospensione tempestiva dell'autorizzazione al mutare delle circostanze di fatto, in ragione della maggiore complessità e lungaggine del procedimento di revisione legislativa, precluderebbe il potere di annullamento dei provvedimenti adottati in violazione delle prescrizioni di legge, nazionali e sovranazionali, riconosciuto al Consiglio dei ministri e violerebbe l'iter procedimentale prescritto dalla norma nazionale.

Tali conclusioni non sarebbero inficiate dalla necessità di adozione della delibera della Giunta regionale, prescritta dal comma 2 dell'art. 1 della legge reg. Puglia n. 28 del 2015, che dichiara la compatibilità del prelievo con le prescrizioni dell'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992, poiché la delibera costituirebbe una mera condizione integrativa dell'efficacia dell'autorizzazione, da ricondurre, unicamente, alla legge regionale impugnata.

In ogni caso, prosegue la difesa erariale, anche qualora la delibera della Giunta integrasse la riserva amministrativa prescritta dalla norma statale, la violazione dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 deriverebbe dal mancato riconoscimento di un potere di sospensione dell'atto amministrativo autorizzatorio e dalla previsione di un procedimento di adozione diverso da quello delineato dal legislatore statale.

3.– La questione prospettata è ammissibile nonostante la natura temporanea della previsione normativa, destinata a trovare applicazione per la sola stagione venatoria 2015-2016, perché, per costante giurisprudenza, il sindacato costituzionale deve trovare spazio ove la norma, seppure successivamente abrogata o a efficacia temporale limitata, abbia prodotto effetti (sentenze n. 139 e n. 80 del 2017, n. 20 del 2012).

Nel caso di specie, la norma censurata è stata adottata il 2 ottobre 2015 ovvero nel corso della stagione venatoria 2015-16, che è iniziata il 20 settembre 2015 e si è conclusa il 31 gennaio 2016; pertanto, essa ha trovato applicazione per quasi tutta la stagione venatoria a cui si riferiva.

4.– Nel merito la questione è fondata.

Questa Corte ha stabilito che la selezione delle specie cacciabili compete al legislatore statale poiché implica «l'incisione di profili propri della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che fanno capo alla competenza esclusiva dello Stato (ex plurimis, sentenze n. 191 del 2011, n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002)» (sentenza n. 20 del 2012).

Pertanto la fattispecie in esame, in base alla giurisprudenza di questa Corte, rientra nella materia ambientale. Invero, il bene ambiente afferisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 617 del 1987).

Il legislatore nazionale, nella sua competenza in materia di ambiente, ha previsto, per effetto del combinato disposto dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 marzo 1997 (Modificazione dell'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 18, comma 1, della L. 11 febbraio 1992, n. 157), che lo sturnus vulgaris non può essere oggetto di prelievo venatorio, se non per effetto del provvedimento amministrativo di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

Quest'ultimo prescrive uno specifico iter procedimentale per le deroghe, subordinando l'adozione dell'atto amministrativo al parere preventivo dell'Istituto superiore per la protezione

e la ricerca ambientale (ISPRA) e prevedendo che l'intenzione regionale di adottare il provvedimento di deroga debba essere comunicata all'ISPRA entro il mese di aprile di ogni anno, per la formulazione del relativo parere nei quaranta giorni successivi.

In ogni caso, il provvedimento amministrativo di deroga deve essere pubblicato nel Bollettino Ufficiale regionale almeno sessanta giorni prima della data prevista per l'inizio delle attività di prelievo e della pubblicazione deve essere fatta comunicazione al Ministro dell'ambiente, che verifica il rispetto delle condizioni a cui la deroga è subordinata e, in caso di esito negativo, può proporre al Presidente del Consiglio dei ministri di diffidare la Regione ad adeguare il provvedimento.

Infine, il comma 4 dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 conferisce al Consiglio dei ministri il potere di annullare il provvedimento amministrativo regionale di deroga, in caso di mancata ottemperanza alla diffida nel termine assegnato.

5.– La legge reg. Puglia n. 28 del 2015, invece, ha autorizzato il prelievo venatorio dello storno per la stagione 2015-2016, mentre questa era già in corso, subordinando l'efficacia della previsione ad una delibera della Giunta regionale. Il prelievo in deroga, previsto dalla legge impugnata, rimaneva comunque subordinato alla ricordata delibera della Giunta cui spettava dichiararne la compatibilità sulla base degli studi di monitoraggio sul fenomeno migratorio della sturnus vulgaris e in conformità con l'art. 9 della direttiva n. 2009/147/CE e con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

La legge impugnata prevede che la deliberazione della Giunta regionale, che ne condiziona gli effetti, sia adottata (con un diverso e peculiare procedimento rispetto a quanto previsto dalla legge statale), nel termine perentorio di quindici giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del parere reso dal Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, sulla scorta del parere espresso dall'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, ovvero dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS).

6.– La legge regionale viola, pertanto, il disposto della legge statale, non solo per la previsione di un diverso procedimento, ma proprio per il fatto di interporsi rispetto al provvedimento amministrativo di deroga previsto dalla norma statale.

Il ricorso ad una fonte primaria da parte della Regione determina il venir meno dell'obbligo di motivazione della deroga, l'assenza di controllo preventivo, la sostituzione dei soggetti deputati all'espressione dei pareri tecnici e la preclusione del «potere di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992; potere di annullamento finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Pertanto, l'attrazione legislativa, operata dalla Regione Puglia, dell'autorizzazione al prelievo venatorio in deroga, riservata dal legislatore nazionale allo strumento amministrativo, determina la violazione della legge n. 157 del 1992.

7.– Il contrasto non viene meno per effetto della prevista delibera della Giunta, a cui la legge regionale censurata subordina l'efficacia della stessa legge regionale, che autorizza il prelievo venatorio in deroga.

La normativa nazionale, come si è detto, delinea un procedimento di controllo preventivo della deroga che non può essere sostituito, quanto all'oggetto, dalla successiva delibera della Giunta regionale, la quale interviene ad integrazione dell'efficacia dell'autorizzazione prevista nella legge regionale e ne condiziona gli effetti.

Va, dunque, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge

reg. Puglia n. 28 del 2015, per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., mentre gli altri profili restano assorbiti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28 (Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 25 ottobre 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 dicembre 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

---

*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.*