# CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **215/2019** (ECLI:IT:COST:2019:215)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **21/05/2019**; Decisione del **15/07/2019**
Deposito del **27/09/2019**; Pubblicazione in G. U. **02/10/2019**
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11/07/2018, n. 9; art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16/07/2018, n. 11.
Massime: **40899 40900 41620**
Atti decisi: **ric. 60 e 65/2018**

## SENTENZA N. 215

## ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell’articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale) e dell’art. 1 della legge della

Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorsi notificati il 7-12 e il 14-19 settembre 2018, depositati in cancelleria rispettivamente il 14 e il 24 settembre 2018, iscritti ai numeri 60 e 65 del registro ricorsi 2018 e pubblicati nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica numeri 41 e 44, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Provincia autonoma di Trento e della Provincia autonoma di Bolzano;

udito nella udienza pubblica del 21 maggio 2019 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Marco Corsini per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Giandomenico Falcon per la Provincia autonoma di Trento e Renate von Guggenberg per la Provincia autonoma di Bolzano.

*Ritenuto in fatto*

1.– Con due distinti ricorsi, depositati il 14 e il 24 settembre 2018, iscritti al registro ricorsi n. 60 e n. 65 del 2018, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 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), all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

2.– Le norme impugnate attribuiscono ai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza ad autorizzare il prelievo, la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, specie protette dalla normativa nazionale e sovranazionale, purché ciò avvenga a specifiche condizioni ovvero al dichiarato fine di dare attuazione alla normativa comunitaria in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali e per proteggere la fauna e la flora selvatiche caratteristiche dell'alpicoltura e conservare i relativi habitat naturali, prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà, nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente. In tali casi, i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano possono autorizzare la cattura e l'uccisione degli esemplari delle specie protette (ursus arctos e canis lupus), previo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e sempre che non sussistano altre soluzioni valide e non venga messa a rischio la conservazione della specie.

3.– Secondo la difesa dello Stato, che pone a fondamento dei due ricorsi le medesime argomentazioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano, nel rivendicare la competenza ad

autorizzare la deroga al divieto di uccisione delle specie protette dell'orso e del lupo, avrebbero ecceduto le rispettive competenze legislative statutarie e avrebbero invaso la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema», nell'esercizio della quale il legislatore nazionale ha attribuito il potere di deroga al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio (ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare); tale invasione avrebbe comportato un abbassamento del livello di tutela ambientale, in violazione degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'ordinamento comunitario, e l'avocazione illegittima di funzioni amministrative in contrasto con il principio di sussidiarietà e con quello di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., e senza il rispetto del procedimento delineato dall'art. 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

4.– In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri deduce che le specie animali dell'orso e del lupo sono particolarmente tutelate sia in ambito internazionale che nazionale; la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503, include tali specie tra quelle «rigorosamente protette»; la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (cosiddetta "direttiva habitat"), le colloca tra quelle di interesse comunitario per cui è prevista una protezione rigorosa; la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), all'art. 2, comma 1, le include tra le specie «particolarmente protette», in quanto appartenenti alla fauna selvatica vivente stabilmente o temporaneamente in stato di naturale libertà nel territorio nazionale.

La direttiva 92/43/CEE, pur vietando la cattura e l'uccisione dell'orso e del lupo, prevede che gli Stati membri possano, a determinate condizioni, autorizzare deroghe in assenza di altre soluzioni valide e il legislatore nazionale ha dato attuazione a tale direttiva con il d.P.R. n. 357 del 1997.

L'art. 11 del succitato decreto ha attribuito il potere di deroga al divieto di abbattimento al ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in coerenza con l'art. 1 della legge n. 157 del 1992, che include la fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato, nonché a rafforzamento della tutela apprestata dall'art. 19 della stessa legge n. 157 del 1992.

Sebbene quest'ultima previsione demandi alle Regioni il controllo della fauna selvatica, a parere della difesa dello Stato la natura rigorosa della protezione, a cui le suddette specie sono sottoposte, implica che il potere di deroga debba essere attribuito solo al Ministro competente per materia, al fine di garantire una tutela uniforme su tutto il territorio nazionale.

Viceversa, la dimensione locale degli interessi perseguiti dai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano determinerebbe un abbassamento della tutela ambientale, con violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., né la legittimità delle norme impugnate potrebbe essere fatta derivare dalle competenze statutarie in materia di «caccia» e «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico […]», di cui all'art. 8, comma 1, numero 15), e numero 21) dello statuto speciale, poiché esse vanno esercitate nel rispetto delle norme di grande riforma economico-sociale, tra le quali rientrerebbe il d.P.R. n. 157 del 1997, attributivo della competenza ministeriale.

5.– Infine, l'Avvocatura generale dello Stato esclude che le norme impugnate possano determinare quell'ampliamento delle funzioni amministrative in capo alle due Province autonome che solo lo speciale procedimento di cui all'art. 107 dello statuto di autonomia può consentire.

Peraltro, secondo la difesa statale, tale ampliamento di competenze amministrative

contrasterebbe con i principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost., poiché le caratteristiche ecologiche dei due carnivori che si muovono su aree amplissime imporrebbero una pianificazione del controllo di tali specie su scala ultra-provinciale, in modo da interessare l'intero contesto alpino.

6.– Con distinti atti, depositati entrambi in data 22 ottobre 2018, si sono costituite le due Province autonome di Trento e di Bolzano.

7.– La Provincia autonoma di Trento ha premesso di aver dato attuazione all'art. 16 della direttiva 92/43/CEE sulla conservazione degli habitat, riproducendone integralmente il testo.

In linea generale, la difesa della Provincia autonoma di Trento osserva che: 1) la problematica posta alla base del ricorso statale riguarderebbe solo il riparto interno delle competenze, non disciplinato dalla "direttiva habitat", ovvero l'individuazione dell'organo deputato al rilascio delle autorizzazioni in deroga al prelievo dell'orso e del lupo; 2) il ricorso dello Stato avrebbe omesso di esaminare le norme di attuazione dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige e, segnatamente, l'art. 1 del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste), secondo cui spettano alle Province autonome le attribuzioni dell'amministrazione dello Stato in materia di caccia, pesca, alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura, foreste, Corpo forestale, patrimonio zootecnico e ittico; 3) le affermazioni contenute nel ricorso sarebbero contraddittorie poiché, da un lato, è affermato che la legge impugnata ha abbassato il livello di tutela ambientale previsto dal legislatore nazionale e, dall'altro, che sussiste l'illegittimità della norma censurata, sebbene essa contenga previsioni analoghe a quelle poste dalla disciplina statale.

8.– In riferimento alle singole censure, la Provincia autonoma di Trento deduce l'inammissibilità di quella riferita all'art. 117, primo comma, Cost. per difetto di motivazione, mancando nel ricorso l'indicazione degli atti normativi europei o internazionali che si assumono violati, e la sua non fondatezza, essendo le norme sovranazionali del tutto indifferenti al riparto interno delle competenze e all'attribuzione della competenza ad autorizzare i prelievi in deroga al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

9.– Quanto all'avocazione di funzioni statali in violazione dell'art. 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige, la Provincia autonoma di Trento sottolinea che l'art. 1, primo comma, del d.P.R. n. 279 del 1974 attribuisce alla stessa Provincia autonoma le funzioni amministrative in materia di tutela della fauna e del patrimonio zootecnico e che la legge provinciale impugnata avrebbe dato esecuzione a tale disposizione, con conseguente cedevolezza del d.P.R. n. 357 del 1997, avente natura suppletiva poiché adottato per dare immediata attuazione alla direttiva comunitaria, nelle more dell'adozione dei provvedimenti di competenza della Provincia autonoma.

10.– In ogni caso, l'attribuzione del potere di deroga ai divieti di abbattimento in capo ai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano, secondo la resistente, troverebbe fondamento nelle competenze statutarie primarie in materia di alpicoltura, parchi per la protezione della flora e della fauna, agricoltura, foreste, patrimonio zootecnico e caccia, e nella stessa legge statale, ovvero nell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, che attribuisce alle Regioni la funzione di controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, senza che possa configurarsi alcun abbassamento del livello di tutela ambientale, assicurato sia dalla conformità delle prescrizioni provinciali alle norme sovranazionali e nazionali, che dalla necessità, per il Presidente della Provincia, di acquisire il parere obbligatorio dell'ISPRA per esercitare la deroga.

D'altronde, la potestà legislativa statutaria non potrebbe essere ristretta da una previsione

regolamentare, quale l'art. 11 del d.P.R n. 357 del 1997, poiché la fonte secondaria non sarebbe riconducibile alle norme di grande riforma economico-sociale, al cui rispetto la Provincia autonoma si deve attenere in base allo statuto speciale.

11.– Infine, il carattere cedevole del d.P.R n. 357 del 1997 e il trasferimento alla Provincia autonoma delle funzioni amministrative nelle materie in cui ha competenza legislativa escluderebbero il contrasto con i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, determinando la inconferenza del parametro di cui all'art. 118 Cost., tanto più che la valutazione degli interessi nazionali sarebbe assicurata dal parere obbligatorio dell'ISPRA, mentre gli interessi che giustificano la deroga sarebbero meglio apprezzabili a livello periferico, come dimostrerebbero esperienze straniere, quali quelle della Germania e dell'Austria, ove la competenza ad autorizzare i prelievi in deroga di cui alla "direttiva habitat" è affidata ai Länder, o della Svizzera, che prevede una competenza cantonale per le analoghe deroghe previste dalla Convenzione di Berna.

12.– Con memoria del 30 aprile 2019 la Provincia autonoma di Trento svolge ulteriori considerazioni, ribadendo l'inammissibilità della censura riferita all'art. 117, primo comma, Cost., per mancata indicazione delle norme internazionali ed europee interposte, e la sua infondatezza nel merito, poiché l'allocazione della funzione a livello provinciale non contrasterebbe con alcuna norma sovranazionale, tanto che la stessa Corte di giustizia dell'Unione europea, in tema di designazione dei siti di importanza comunitaria, avrebbe chiarito che la "direttiva habitat" è indifferente alla ripartizione delle competenze nell'ordinamento interno.

Inoltre la resistente ricorda ancora come in tutti i Paesi federali dell'arco alpino, in Belgio e nel Regno Unito il potere di deroga sia esercitato a livello decentrato, così da far ritenere che non sussistano ragioni oggettive che ne impongano la centralizzazione e ricorda che, seppure l'orso e il lupo si spostano su spazi estesi, il fenomeno che li interessa ha, comunque, dimensione locale.

Nel passato, per far fronte ai pericoli derivanti dalla presenza dei due carnivori, il Presidente della Provincia autonoma ha fatto ricorso ai poteri statutari in materia di sicurezza nell'interesse delle popolazioni, adottando ordinanze contingibili e urgenti, giudicate legittime dalla giurisprudenza amministrativa, ma determinanti una riduzione del livello di tutela del bene giuridico sacrificato.

Pertanto, l'attribuzione di un potere tipico, ad opera del legislatore provinciale, oltre ad essere legittimo sul piano della fonte, esercitando la Provincia autonoma proprie competenze amministrative e statutarie, avrebbe determinato un innalzamento effettivo del livello di tutela delle specie protette rispetto a quanto finora avvenuto.

Infine, la resistente ricorda come la sopravvivenza dell'orso sulle Alpi italiane sia stata garantita proprio nella Provincia autonoma di Trento, che ha istituito il Parco naturale Adamello Brenta e ha promosso e finanziato, insieme con l'ISPRA, l'iniziativa di ripopolamento tramite orsi sloveni, che ha permesso la conservazione dell'orso bruno.

13.– La Provincia autonoma di Bolzano, nel costituirsi in giudizio, premette che l'alpeggio rientra nelle tradizioni rurali secolari dell'Alto Adige; che la Provincia autonoma di Bolzano adotta da anni una politica di prevenzione per garantire il mantenimento degli habitat naturali e seminaturali, ovvero originati dall'uso antropico del territorio, in uno stato di conservazione soddisfacente; che negli ultimi anni l'attività alpestre è stata messa in pericolo dalla proliferazione dell'orso e del lupo; che il fenomeno, con riferimento all'orso, è stato gestito con la partecipazione ad un piano d'azione interregionale per la conservazione dell'orso bruno sulle Alpi centro-orientali, avente lo scopo di mantenere una popolazione vitale di questo carnivoro in coesistenza con l'uomo, mediante specifiche azioni di controllo; che per il lupo non esiste

ancora alcun piano d'azione, nonostante la particolare criticità della sua presenza per la tutela degli allevamenti.

14.– Nel merito la Provincia autonoma di Bolzano, analogamente a quanto affermato dalla difesa della Provincia autonoma di Trento, riconduce la norma impugnata alle potestà statutarie provinciali in materia di «agricoltura, foreste e patrimonio zootecnico», «caccia», «alpicoltura», alle competenze in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste derivanti dal d.P.R. n. 279 del 1974 e al potere di dare attuazione alle direttive comunitarie nelle materie di competenza concorrente, previsto dall'art. 117, quinto comma, Cost.

Con specifico riferimento alla direttiva 92/43/CEE, inoltre, sarebbe lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, che vi ha dato attuazione e che, però, ha natura regolamentare, a prevedere, all'art. 4, comma 1, che siano le stesse Regioni ad autonomia speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano a dare attuazione agli obiettivi del regolamento e, quindi, della direttiva comunitaria, nel rispetto degli statuti di autonomie e delle norme di attuazione.

La legge provinciale di Bolzano oggetto di censura avrebbe provveduto all'attuazione della direttiva 92/43/CEE innalzando lo standard di tutela ambientale, poiché, mentre il regolamento statale prevede che il Ministro dell'ambiente possa derogare al divieto di abbattimento delle specie protette "sentito" l'ISPRA, la legge provinciale impone che al medesimo ISPRA sia richiesto uno specifico parere.

15.– Con successiva memoria del 9 aprile 2019, l'Avvocatura generale dello Stato ha replicato all'atto di costituzione della Provincia autonoma di Bolzano precisando che il ricorso non è stato prospettato in violazione di norme regolamentari, bensì in violazione degli artt. 8 e 107 dello statuto di autonomia e degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 118 Cost.; la disciplina prevista dalla legge provinciale rientrerebbe nella materia ambientale, intersecherebbe solo marginalmente le materie di competenza provinciale e non realizzerebbe alcuna forma di maggior tutela ambientale, attribuendo, invece, alla Provincia autonoma di Bolzano una competenza che è riservata al Ministro dell'ambiente in considerazione dell'appartenenza della fauna al patrimonio indisponibile dello Stato.

L'abbassamento del livello di tutela delle specie protette sarebbe confermato dal decentramento amministrativo, che amplierebbe la possibilità di adozione di provvedimenti pregiudizievoli alla conservazione delle specie, e dalle dichiarazioni della resistente sull'esigenza di assicurare maggior tutela agli insediamenti antropici.

La difesa dello Stato ribadisce, inoltre, che il decentramento amministrativo delle competenze imporrebbe il rispetto dell'art. 107 dello statuto di autonomia; che la prevalenza degli interessi locali su quelli generali di conservazione delle specie, determinando un abbassamento del livello di tutela delle specie protette, si porrebbe in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; che la tutela dei grandi carnivori richiederebbe una pianificazione su scala ultra provinciale.

16.– Con successiva memoria del 30 aprile 2019, la Provincia autonoma di Bolzano ribadisce che il d.P.R. n. 357 del 1997 non può costituire un limite alla legislazione provinciale, né costituire un rafforzamento delle previsioni dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, poiché le norme di attuazione dello statuto in materia di minime proprietà colturali, caccia e pesca, agricoltura e foreste, di cui al d.P.R. n. 279 del 1974, riconducono alle due Province autonome lo standard di protezione della fauna, mediante definizione del calendario venatorio e delle specie cacciabili, nel rispetto dei livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali e dalle norme comunitarie.

Inoltre, la Provincia autonoma ribadisce: a) che la norma impugnata persegue le stesse

finalità dell'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 e ne ha contenuto identico; b) che ha esercitato competenze legislative statutarie, nel rispetto e, anzi, dando diretta attuazione alla direttiva 92/43/CEE, che consente a determinate condizioni, tutte rispettate dalla normativa provinciale in discussione, di autorizzare le deroghe al divieto di abbattimento delle specie protette; c) che non ha abbassato il livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore nazionale, poiché le misure di abbattimento possono essere attuate solo previo parere positivo dell'ISPRA, al pari di quanto previsto dalla legislazione statale e, quindi, a salvaguardia di interessi generali, senza violazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.; d) che in Alto Adige è necessario mantenere un giusto equilibrio tra la presenza umana in ambito montano e quella degli animali selvatici, mentre la diffusione di esemplari di orso e soprattutto di lupo starebbe scoraggiando l'attività di allevamento e il trasferimento degli animali in alpeggio, con conseguenze sulla qualità paesaggistica del territorio, sull'economia montana e sulla presenza antropica in montagna; e) che il mantenimento del livello di tutela ambientale da parte della norma impugnata sarebbe confermato dal fatto che essa, a differenza del d.P.R. n. 357 del 1997, consente le deroghe al divieto di abbattimento per due sole specie protette, l'orso e il lupo.

*Considerato in diritto*

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con due distinti ricorsi, ha promosso questioni di legittimità costituzionale, rispettivamente, dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all'art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), e dell'art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 11 del d.P.R. 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), all'art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 dello statuto speciale della Regione autonoma Trentino-Alto Adige.

Secondo la difesa dello Stato, le norme impugnate che, al fine di dare attuazione alla normativa dell'Unione in materia di conservazione degli habitat naturali e seminaturali, attribuiscono ai Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano il potere di autorizzare la cattura e l'uccisione dell'orso (specie ursus arctos) e del lupo (specie canis lupus), eccedono le competenze legislative statutarie, poiché il potere discrezionale di introdurre deroghe al divieto di abbattimento delle specie protette attiene all'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e il legislatore nazionale lo ha attribuito al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Inoltre, il decentramento di tale potere di deroga in capo ai Presidenti delle due Province autonome determinerebbe un abbassamento del livello di tutela ambientale in violazione degli obblighi internazionali e di quelli derivanti dall'ordinamento comunitario e comporterebbe un trasferimento di funzioni amministrative in contrasto con i principi di sussidiarietà e di adeguatezza di cui all'art. 118 Cost. e con l'art. 107 dello statuto di autonomia, poiché attuato senza il rispetto del procedimento in esso delineato.

Infine, anche ritenendo che le Province autonome abbiano esercitato competenze statutarie proprie, esse si sarebbero dovute attenere al rispetto dell'art. 11 del d.P.R. n. 357 del 1997, trattandosi di norma fondamentale di riforma economico-sociale, e mantenere il potere di deroga al divieto di abbattimento delle specie protette in capo al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

2.– In via preliminare, va disposta la riunione dei due giudizi stante la loro evidente connessione.

3.– Nel merito i ricorsi non sono fondati.

4.– Ai fini della tutela della fauna selvatica viene, in primo luogo, in rilievo la direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche, cosiddetta "direttiva habitat", che all'art. 12 prevede che «[g]li Stati membri adottano i provvedimenti necessari atti ad istituire un regime di rigorosa tutela delle specie animali di cui all'allegato IV, lettera a), nella loro area di ripartizione naturale, con il divieto di: a) qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale; […]».

Nell'allegato IV, lettera a), sono inclusi, tra gli altri, i seguenti carnivori: canidae, alopex lagopus, canis lupus (tranne specifiche eccezioni), ursidae, ursus arctos.

La stessa direttiva all'art. 16 prevede che: «[a] condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, gli Stati membri possono derogare alle disposizioni previste dagli articoli 12, 13, 14 e 15, lettere a) e b): a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali; b) per prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque e ad altre forme di proprietà; c) nell'interesse della sanita` e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, e motivi tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente; […]».

5.– Inoltre, la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979, ratificata e resa esecutiva in Italia con legge 5 agosto 1981, n. 503, all'art. 6 prescrive che ogni parte contraente adotterà leggi e regolamenti per la salvaguardia delle specie di fauna selvatica specificamente elencate nell'allegato II, per le quali è vietata ogni forma di cattura e uccisione intenzionale.

Tra le specie protette rientrano gli orsi di tutte le specie e il lupo.

Degli esemplari di tali specie il successivo art. 9 della Convenzione di Berna consente l'abbattimento «per prevenire importanti danni a colture, bestiame, zone boschive, riserve di pesca, acque e altre forme di proprietà», nonché «nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica […]».

Il quadro normativo sovranazionale è, dunque, nel senso che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali.

6.– Nell'ordinamento interno, anche prima dell'adozione della "direttiva habitat" 92/43/CEE e del suo regolamento di attuazione, il d.P.R. n. 357 del 1997, era stata introdotta la disciplina di tutela delle specie protette e del prelievo venatorio con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che all'art. 1 annovera la fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato e, all'art. 2,

per alcune specie, tra le quali l'orso e il lupo, prevede un particolare regime di protezione, anche sotto il profilo sanzionatorio (l'art. 30 punisce con sanzioni penali chi abbatte, cattura o detiene mammiferi o uccelli compresi nell'elenco di cui all'art. 2, tra cui è compreso il lupo, e specificamente punisce chi abbatte, cattura o detiene esemplari di orso).

Ma, nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con le esigenze di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole, l'art. 19 della stessa legge n. 157 del 1992 demanda proprio alle Regioni il controllo della fauna selvatica, ivi comprese le specie dell'orso e del lupo (anche nelle zone vietate alla caccia), da esercitare selettivamente, mediante l'utilizzo di metodi ecologici e su parere dell'ex Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), poi confluito nell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), fino a consentire l'abbattimento di tale fauna quando i metodi ecologici si rivelino inefficaci.

Le attività poste in essere nell'ambito dei piani di abbattimento regionali costituiscono legittimo esercizio di un potere previsto dalla stessa legge n. 157 del 1992 e non possono, pertanto, integrare la condotta sanzionata dal successivo art. 30, rientrando nella cornice autorizzatoria del citato art. 19.

7.– Alla descritta disciplina statale di tutela delle specie protette contenuta nella legge n. 157 del 1992 si è sovrapposto il regolamento attuativo della "direttiva habitat", di cui al d.P.R. n. 357 del 1997; tale normativa prevede una protezione rigorosa anche per l'orso e il lupo, riproducendo però la disciplina dei prelievi prevista dalla direttiva stessa e attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura o uccisione delle specie protette al solo Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, sentiti per quanto di competenza il Ministro per le politiche agricole e l'ISPRA «a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di distribuzione naturale […]» (art. 11, comma 1).

Va anche notato che lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, all'art. 1, comma 4, attribuisce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano la competenza a dare attuazione agli obiettivi del regolamento, «nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione» e che la previsione è coerente con l'art. 16 della "direttiva habitat", che conferisce il potere di deroga agli Stati membri genericamente intesi, lasciando l'individuazione del soggetto competente ad attuare l'art. 16 alle norme interne.

Nel caso di specie, occorre dunque verificare se il potere delle Province autonome di dare applicazione all'art. 16 della direttiva in questione trovi la sua legittimazione nello statuto speciale.

Le finalità di tale potere (in particolare: «proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali»; «prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque») attengono in misura rilevante alle materie di competenza provinciale primaria di cui all'art. 8, numero 16) e numero 21), dello statuto speciale: «alpicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna», «agricoltura, foreste e Corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico […]». Tali competenze concorrono a delineare un peculiare assetto dell'ecosistema delle Province autonome di Trento e di Bolzano e il loro esercizio, pertanto, ben può essere rivendicato a livello provinciale.

Questa Corte ha già riconosciuto la competenza delle Province autonome all'attuazione della "direttiva habitat" (seppur con riferimento specifico alla competenza sui «parchi per la protezione della flora e della fauna»: sentenze n. 329 e n. 104 del 2008 e n. 378 del 2007); pertanto l'esistenza della competenza provinciale in materia legittima l'attuazione, con legge provinciale, dell'art. 16 della "direttiva habitat" (art. 7 del d.P.R. 19 novembre 1987, n. 526,

recante «Estensione alla regione Trentino-Alto Adige ed alle province autonome di Trento e Bolzano delle disposizioni del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616»; art. 40, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante «Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea») e implica la non fondatezza delle questioni relative all'art. 117, secondo comma, lettera s), e all'art. 118 Cost.

In particolare, non è violato l'art. 118 Cost., dal momento che, nelle materie di competenza legislativa provinciale, le funzioni amministrative spettano alle Province (art. 16, comma 1, dello statuto speciale; art. 4 del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative (sentenze n. 238 del 2007 e n. 236 del 2004) che tuttora vige per le Province autonome.

Nel loro insieme, le competenze statutarie delle Province autonome assicurano la complessiva tutela del particolare ecosistema provinciale e, in considerazione delle particolari caratteristiche dell'habitat alpino, giustificano l'attribuzione della competenza all'esercizio della deroga all'autonomia provinciale, prevedendo un sostanziale bilanciamento, legittimamente rimesso dalle leggi provinciali impugnate ai Presidenti delle Province autonome, quali organi idonei alla valutazione della dimensione anche localistica degli interessi coinvolti.

8.– Le norme impugnate neppure si pongono in contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. poiché, come detto, la "direttiva habitat" attribuisce il potere di deroga agli «Stati membri», per cui essa è indifferente a quale sia l'organo competente ad autorizzare le deroghe ai divieti di abbattimento dell'orso e del lupo.

9.– Neppure è fondata la questione relativa alla violazione dei limiti derivanti dai principi dell'ordinamento giuridico e dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali previsti dall'art. 4 e richiamati dall'art. 8 dello statuto speciale: questa Corte ha già chiarito, proprio con specifico riferimento al d.P.R. n. 357 del 1992, che le Province autonome non sono vincolate da atti sublegislativi laddove attuino con legge le direttive europee nelle materie di propria competenza (sentenze n. 104 del 2008 e n. 425 del 1999).

10.– Infine, quanto alla censura relativa alla violazione dell'art. 107 dello statuto speciale, che subordina il trasferimento di funzioni amministrative alle Province autonome all'emanazione di norme di attuazione dello statuto, essa non è fondata perché non si tratta di dare attuazione allo statuto, ma di sostituire la cedevole disciplina statale con la competente legislazione provinciale.

Pertanto, le Province autonome hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa propria attribuendo il potere discrezionale amministrativo, in ordine agli abbattimenti delle specie in questione, ai rispettivi Presidenti.

PER QUESTI MOTIVI

## LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Provincia autonoma di Trento 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell’articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lettera s), e 118, secondo comma, della Costituzione, nonché all’art. 107 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1 della legge della Provincia autonoma di Bolzano 16 luglio 2018, n. 11 (Misure di prevenzione e di intervento concernenti i grandi carnivori. Attuazione dell’articolo 16 della direttiva 92/43/CEE), promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all’art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all’art. 11 del d.P.R. 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), all’art. 118, primo e secondo comma, Cost., e agli artt. 4, 8 e 107 del d.P.R. n. 670 del 1972, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 15 luglio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 settembre 2019.

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.*