CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **116/2021** (ECLI:IT:COST:2021:116)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **27/04/2021**; Decisione del **28/04/2021**
Deposito del **03/06/2021**; Pubblicazione in G. U. **09/06/2021**
Norme impugnate: Art. 1, c. 1°, lett. a), della legge della Regione Sardegna 27/02/2020, n. 5.
Massime: **43930**
Atti decisi: **ric. 45/2020**

SENTENZA N. 116

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso spedito per la notificazione il 29 aprile 2020, depositato in cancelleria il 6

maggio 2020, iscritto al n. 45 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione autonoma Sardegna;

udito nell'udienza pubblica del 27 aprile 2021 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Maria Letizia Guida per il Presidente del Consiglio dei ministri e gli avvocati Roberto Murroni e Giovanni Parisi per la Regione autonoma Sardegna, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 16 marzo 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 28 aprile 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 6 maggio 2020 (reg. ric. n. 45 del 2020) il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.– L'art. 6 della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), rubricato «Cattura e abbattimento autorizzati», nella versione modificata dalla norma impugnata, al comma 1 prevede che «[l]'assessore regionale della difesa dell'ambiente, avvalendosi dell'Istituto regionale per la fauna selvatica di cui all'art. 100 e sentito il parere del Comitato regionale faunistico di cui all'art. 9 ha facoltà di: […] f) predisporre piani di abbattimento, qualora sia verificata l'inefficacia dei predetti metodi, la cui attuazione deve essere affidata alle province e alla città metropolitana di Cagliari che si avvalgono dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi o di loro delegati, espressamente individuati a tal fine. Tutti i soggetti che svolgono l'attività di abbattimento, oltre a essere muniti della licenza di porto di fucile per uso caccia e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio, devono aver partecipato a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami. Al Corpo forestale e di vigilanza ambientale è riservato il controllo delle fasi esecutive».

La censura del Presidente del Consiglio dei ministri concerne l'inclusione, nel novero dei soggetti di cui l'amministrazione può avvalersi per l'esecuzione degli abbattimenti della fauna nociva, di delegati designati dai proprietari e conduttori dei fondi.

L'impugnativa è proposta su tutta la novella e pertanto la censura comprende anche gli ultimi due periodi della norma impugnata, che prevedono le condizioni di formazione e di controllo per l'attività dei suddetti delegati.

3.– Secondo la difesa statale la modifica apportata alla legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 dalla legge regionale impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che attribuisce alle Regioni il controllo della fauna selvatica anche mediante piani di abbattimento la cui esecuzione competerebbe, secondo la legge statale, in via tassativa, alle guardie venatorie dipendenti delle amministrazioni provinciali, le quali possono avvalersi dei proprietari e conduttori dei fondi

interessati e delle guardie forestali e comunali, se muniti di licenza per l'esercizio venatorio.

La tassatività dell'elenco previsto dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 integrerebbe il nucleo minimo di salvaguardia ambientale il cui rispetto deve essere assicurato su tutto il territorio nazionale, salva la possibilità per le Regioni di innalzare il livello di tutela; al contrario l'inclusione dei delegati, ampliando la platea dei soggetti utilizzabili per l'abbattimento della fauna nociva, comporterebbe un abbassamento di tale livello.

4.– La materia degli abbattimenti di fauna nociva non rientrerebbe, pertanto, nella competenza legislativa esclusiva attribuita alla Regione autonoma Sardegna dallo statuto di autonomia in materia di caccia, poiché il controllo faunistico non sarebbe svolto a fini venatori, ma piuttosto a tutela dell'ecosistema, tanto che l'abbattimento è preso in considerazione solo come extrema ratio, qualora i metodi ecologici risultassero inefficaci.

5.– Si è costituita in giudizio, con atto depositato il 15 giugno 2020, la Regione autonoma Sardegna eccependo l'infondatezza della questione poiché la norma impugnata, lungi dal ridurre il livello minimo di tutela ambientale, lo avrebbe ampliato, prevedendo che i proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento, i quali in base alla legge statale devono possedere solo la licenza o l'autorizzazione per l'esercizio venatorio, devono anche «aver partecipato a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami».

La norma impugnata, quindi, inserendosi nel quadro normativo vigente, sarebbe maggiormente garantista, imponendo agli operatori una specifica competenza, che va al di là del mero possesso della licenza di caccia, senza ampliare il novero dei soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, poiché i delegati si sostituiscono ai proprietari o conduttori dei fondi interessati.

6.– La norma impugnata, secondo la difesa regionale, andrebbe ascritta all'esercizio delle competenze statuarie esclusive in materia di caccia e di agricoltura, di cui all'art. 3, primo comma, dello statuto di autonomia e all'esercizio delle competenze in materia ambientale che la Regione deve esercitare nel rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico e delle norme di grande riforma economico-sociale, tra cui non rientrerebbe l'obbligo, per il proprietario o conduttore del fondo interessato dal piano di abbattimento, di svolgere l'attività in prima persona, con esclusione della facoltà di delega.

7.– Con successiva memoria del 23 marzo 2021 il Presidente del Consiglio dei ministri ha insistito nelle proprie conclusioni, precisando che il fatto che la norma regionale impugnata prescriva requisiti di professionalità aggiuntivi per gli esecutori del piano di abbattimento della fauna nociva non esclude l'illegittimità dell'integrazione dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

8.– Con ulteriore memoria del 31 marzo 2021 la Regione autonoma Sardegna ha ricordato che, con la sentenza n. 21 del 2021, la Corte costituzionale ha parzialmente rivisto il proprio orientamento sulla tassatività dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992, ritenendo che l'inclusione, tra i soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento faunistico, di soggetti coordinanti dalla pubblica amministrazione e dotati di specifica e adeguata formazione determini un incremento dei livelli di tutela ambientale, anche in considerazione della necessità di fronteggiare i sempre più frequenti eventi dannosi determinati dalla fauna selvatica.

9.– In ogni caso, la Regione insiste sulla necessità di respingere il ricorso statale poiché, anche a voler considerare tassativo l'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992, la legge regionale impugnata non lo avrebbe ampliato, limitandosi a prevedere solo una sostituzione tra i proprietari e i coltivatori dei fondi e i loro delegati.

10.– A tali ultime difese ha replicato in sede di discussione orale l'Avvocatura generale dello Stato, richiamando il principio stabilito dalla sentenza n. 21 del 2021 di questa Corte, laddove è stata ritenuta la legittimità della deroga alla tassatività dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992, condizionandola all'essere i programmi dei corsi per i nuovi soggetti abilitati all'abbattimento concordati con l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 45 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e all'art. 3, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), in relazione all'art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all'articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), nella parte in cui prevede che, per l'esecuzione dei piani di abbattimento della fauna selvatica, le Province e la città metropolitana di Cagliari si avvalgono dei proprietari e conduttori dei fondi su cui i piani vanno attuati o di loro delegati, precisando che tutti i soggetti che svolgono l'attività di abbattimento, oltre a essere muniti della licenza di porto di fucile per uso caccia e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio, devono aver partecipato a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami e che il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge il controllo delle fasi esecutive.

Tale norma ha modificato l'art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna), che si limitava a prevedere la possibilità del Corpo forestale e di vigilanza ambientale di avvalersi dei proprietari e conduttori dei fondi, muniti di autorizzazione all'esercizio venatorio, per la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna nociva.

2.– Il ricorso del Presidente del Consiglio censura, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e all'art. 3, primo comma, dello statuto speciale, l'ampliamento della platea dei soggetti abilitati all'abbattimento della fauna nociva, nella specie i delegati dai proprietari e conduttori dei fondi, sul presupposto della tassatività dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 che detterebbe una prescrizione ambientale inderogabile da parte delle Regioni, e che comunque non considera i corsi di formazione previsti dalla norma impugnata idonei a legittimare l'attività di abbattimento da parte dei delegati.

3.– La Regione autonoma Sardegna ha replicato deducendo l'infondatezza del ricorso sul presupposto che la norma impugnata non riduce i parametri di salvaguardia della fauna interessata dai piani di abbattimento, ma addirittura li amplia, avendo previsto corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica per i proprietari, i conduttori e relativi delegati, corsi ai quali, invece, i titolari dei fondi non sono tenuti ai sensi della legge statale; inoltre la difesa regionale ha contestato che si sia in presenza di un ampliamento dei soggetti abilitati alle misure di contenimento giacché i delegati non si aggiungono, ma sostituiscono i titolari.

4.– La questione di costituzionalità si incentra sulle condizioni della delega e, in particolare, sulle caratteristiche del corso di formazione e dei relativi esami cui debbono essere sottoposti i delegati all'abbattimento della fauna nociva non compresi nell'elenco del comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

5.– Sotto questo profilo la questione è fondata.

La giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che le Regioni e le Province autonome hanno la facoltà «"di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente" (sentenza n. 199 del 2014; nello stesso senso, sentenze n. 246 e n. 145 del 2013, n. 67 del 2010, n. 104 del 2008, n. 378 del 2007)» (sentenza n. 66 del 2018).

6.– Il controllo della fauna selvatica è demandato alle Regioni, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, e deve essere espletato mediante il ricorso a metodi ecologici e, solo allorché l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale – ISPRA) abbia verificato l'inefficacia di tali metodi ecologici, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento.

I suddetti piani, ai sensi del comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, evocato dal ricorrente come norma interposta, vengono attuati dalle amministrazioni tramite le guardie provinciali che possono avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi interessati, oltre che delle guardie forestali e comunali, sempre che siano tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio.

La riconduzione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 alle prescrizioni in materia di tutela ambientale è stata affermata da questa Corte in considerazione del fatto che l'abbattimento di fauna nociva non avviene a fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, tanto che lo strumento è preso in considerazione quale extrema ratio, quando i metodi ecologici sono risultati inefficaci (sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018).

Invero, la norma deriva da un'attenta ponderazione del legislatore statale tesa ad evitare che la tutela degli interessi (sanitari, di protezione delle produzioni zootecniche, agricole, eccetera) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive (sentenza n. 392 del 2005), ed è per questo che l'elenco dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è stato, in precedenza, considerato tassativo e non integrabile da parte delle Regioni (sentenze n. 217 del 2018, n. 174 e n. 139 del 2017 e n. 107 del 2014).

7.– Questa Corte ha ritenuto, con la sentenza n. 21 del 2021, non tassativa l'elencazione dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva previsto dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche per l'esigenza di limitare le popolazioni di determinate specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento.

In particolare l'ampliamento dell'elenco ai meri cacciatori è stato ritenuto legittimo, a condizione che questi frequentino corsi di preparazione al controllo faunistico organizzati dalla Regione sulla base di programmi concordati con l'ISPRA; e ciò al fine di garantire il livello di tutela ambientale minimo e uniforme imposto dallo Stato.

8.– La Regione autonoma Sardegna ha, da un canto, indubbiamente migliorato il livello di tutela ambientale imponendo anche ai titolari dei fondi la frequenza di corsi regionali e il superamento dell'esame finale; ma, dall'altro, con riferimento alla delegabilità degli abbattimenti a soggetti diversi dai proprietari e conduttori (muniti solo di un'autorizzazione alla caccia), detti corsi non risultano pienamente idonei a legittimare l'ampliamento dell'elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti, di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Infatti, conformemente a quanto stabilito dalla ricordata giurisprudenza di questa Corte, solo corsi aventi programmi concordati con l'ISPRA sono ritenuti idonei a legittimare agli abbattimenti i meri cacciatori privi di ulteriori requisiti di qualificazione.

9.– Pertanto, l'art. 1, comma 1, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 5 del 2020, che

sostituisce l’art. 6, comma 1, lettera f), della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998, va dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non dispone che i corsi previsti per i meri cacciatori delegati siano concordati con l’ISPRA.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Sardegna 27 febbraio 2020, n. 5 (Modifiche all’articolo 6 della legge regionale n. 23 del 1998 in materia di piani di abbattimento), che sostituisce l’art. 6, comma 1, lettera f), della legge della Regione Sardegna 29 luglio 1998, n. 23 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per l’esercizio della caccia in Sardegna), nella parte in cui non prevede che i corsi di formazione specifici, ai quali devono aver partecipato i meri cacciatori delegati dai proprietari e conduttori dei fondi su cui vanno attuati i piani di abbattimento della fauna selvatica, siano concordati con l’Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 28 aprile 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 3 giugno 2021.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.