CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **6/2021** (ECLI:IT:COST:2021:6)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **PROSPERETTI**
Udienza Pubblica del **02/12/2020**; Decisione del **02/12/2020**
Deposito del **20/01/2021**; Pubblicazione in G. U. **27/01/2021**
Norme impugnate: Art. 3, c. 3°, della legge della Regione Toscana 25/11/2019, n. 70.
Massime: **43362 43363 43364**
Atti decisi: **ric. 10/2020**

SENTENZA N. 6

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,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015), promosso dal Presidente del Consiglio dei

ministri con ricorso notificato il 24-29 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 30 gennaio 2020, iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 9, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udito nell'udienza pubblica del 2 dicembre 2020 il Giudice relatore Giulio Prosperetti;

uditi l'avvocato dello Stato Daniela Giacobbe per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Marcello Cecchetti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 2 dicembre 2020.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24-29 gennaio 2020 e depositato il 30 gennaio 2020 (reg. ric. n. 10 del 2020), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale del primo e del secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015), in riferimento, rispettivamente, all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, 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), e all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

La disposizione regionale impugnata al primo periodo stabilisce che «[l]a struttura regionale competente autorizza la polizia provinciale e la polizia della Città metropolitana di Firenze ad attuare gli interventi richiesti dal sindaco, anche tramite coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'articolo 52 della L.R. 3/1994 nel rispetto della sicurezza pubblica.»; al secondo periodo stabilisce che «[a] tal fine la polizia provinciale e la polizia della Città metropolitana di Firenze possono richiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica nell'attuazione degli interventi».

2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri si duole del fatto che la legge regionale oggetto di impugnativa, che definisce le competenze della polizia provinciale in relazione alle funzioni di contenimento degli ungulati nei centri abitati, interviene nella materia ambientale, di esclusiva competenza statale, attribuendo al personale in possesso di decreto prefettizio come guardia particolare giurata l'attuazione delle misure di controllo faunistico, in violazione di quanto stabilito dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Quest'ultima disposizione, infatti, attribuisce alle Regioni il controllo della fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia, ma impone che il suo esercizio avvenga in maniera selettiva, mediante metodi ecologici e su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale-ISPRA); qualora tali metodi si rivelino inefficaci, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento, la cui esecuzione compete alle guardie provinciali, coadiuvate solo dai proprietari e conduttori dei fondi interessati e dalle guardie forestali e comunali muniti di licenza per l'esercizio venatorio, e tale elenco, in quanto considerato tassativo, non potrebbe essere esteso alle guardie venatorie volontarie, come previsto dalla legge impugnata.

3.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, nel presupposto che la questione rientri nella competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, ritiene che l'attribuzione, da parte della legge regionale, dell'attuazione delle misure di controllo faunistico a soggetti diversi da quelli indicati dalla norma nazionale comporterebbe un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale.

Pertanto, la legge regionale impugnata, violando la prescrizione dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, avrebbe determinato un'illegittima invasione nelle competenze statali in materia ambientale, in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

4.– Inoltre, il ricorrente censura la seconda parte dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., che consente alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze di richiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica, nell'attuazione degli interventi di controllo faunistico.

Secondo la difesa dello Stato la norma è suscettibile di ambiguità interpretative, non essendo specificato né quale sia l'autorità competente, né quali siano i provvedimenti adottabili, così da comportare possibili illegittime invasioni nell'ambito della materia dell'ordine pubblico e della sicurezza, riservata alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

5.– Si è costituita in giudizio la Regione Toscana eccependo l'infondatezza della questione relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e l'inammissibilità e l'infondatezza di quella riferita alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

6.– Quanto alla supposta lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia ambientale, la Regione sottolinea come la figura della guardia venatoria volontaria sia stata introdotta dall'art. 27 della legge quadro n. 157 del 1992, che ne ha definito le competenze stabilendo che la qualifica di guardia giurata sia acquisita a norma del testo unico di pubblica sicurezza, a seguito di apposito esame.

Le guardie venatorie, chiarisce la Regione resistente, hanno specifiche funzioni di vigilanza venatoria nell'ambito del sistema pubblico ed operano sotto il coordinamento della polizia provinciale. Si sarebbe, dunque, in presenza di un modello organizzatorio che consente di attribuire la qualifica pubblicistica anche alle guardie venatorie private, e che quindi ne permetterebbe l'assimilazione alle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, anche perché le guardie giurate rivestono la qualifica di pubblico ufficiale, per cui l'attribuzione in loro favore di compiti di attuazione del controllo faunistico non violerebbe l'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

7.– Invero, prosegue la Regione resistente, la Corte costituzionale ha attribuito all'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992 natura tassativa al solo fine di escludere i cacciatori dal controllo faunistico, al quale erano abilitati in base alla pregressa disciplina stabilita dall'art. 12 della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia).

8.– Pertanto, la difesa regionale ritiene che l'elenco contenuto nell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 abbia il limitato scopo di escludere i cacciatori abilitati dalla precedente disciplina, senza costituire un principio fondamentale della materia di tutela ambientale, tutela che invece troverebbe sufficiente disciplina nel procedimento delineato dall'art. 19, che subordina l'esecuzione degli abbattimenti alla verifica dell'inefficacia dei metodi ecologici e al parere dell'ISPRA.

Quanto al personale abilitato agli abbattimenti, l'elenco, pertanto, potrebbe anche essere

esteso ad altri soggetti, purché le soluzioni organizzative prescelte assicurino la preparazione scientifica ed ecologica di questi.

9.– In subordine, qualora questa Corte non ritenesse che le guardie giurate possano essere incluse tra i soggetti abilitati agli abbattimenti faunistici, la Regione Toscana prospetta l'illegittimità costituzionale, per ritenuta violazione degli artt. 3, 97, secondo comma, e 119 Cost., dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 che, alla luce del mutato contesto, non sarebbe più in grado di assicurare la tutela dell'ecosistema dalla fauna nociva, e chiede che la Corte si autorimetta la questione di legittimità costituzionale.

10.– Quanto all'illegittimità costituzionale del secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019, la Regione ha eccepito l'inammissibilità della questione per difetto di motivazione, non avendo il ricorrente esplicitato i dubbi interpretativi a cui potrebbe dar luogo la norma impugnata.

11.– In ogni caso, la questione non sarebbe fondata, perché la disposizione regionale, nel prevedere che la polizia provinciale possa richiedere all'autorità competente i provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica nell'attuazione degli interventi di contenimento della fauna, sarebbe volutamente generica, in quanto finalizzata ad assicurare gli interventi di volta in volta concretamente necessari, senza con ciò interferire nella materia dell'ordine pubblico. La norma, quindi, costituirebbe legittima espressione della competenza residuale regionale in materia di polizia amministrativa.

12.– Con successiva memoria del 5 ottobre 2020 la difesa statale ha precisato gli argomenti già svolti, insistendo per la declaratoria di illegittimità costituzionale della norma impugnata.

13.– Con riferimento alla richiesta formulata dalla Regione Toscana a questa Corte di autorimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 per violazione degli artt. 3, 97, secondo comma, e 119 Cost., la difesa dello Stato ne sostiene l'inammissibilità per incongruenza dei parametri e, in ogni caso, la non fondatezza.

14.– Con memoria del 10 novembre 2020 la Regione Toscana ha insistito sull'inammissibilità del ricorso per difetto di motivazione, rilevando che il ricorrente non avrebbe adeguatamente motivato il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione alla più recente giurisprudenza costituzionale.

15.– Infine, la difesa della Regione ripercorre le argomentazioni spese nella memoria di costituzione, sia in riferimento alla supposta lesione del parametro ambientale, chiedendo, in subordine, che sia dichiarata l'incostituzionalità dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992 per violazione degli artt. 3, 97, secondo comma, e 119 Cost., sia in relazione alla supposta lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015).

1.1.– La disposizione impugnata si compone di due periodi, entrambi impugnati. Nell'ambito delle disposizioni per il rafforzamento delle funzioni di polizia provinciale e della

polizia della Città metropolitana di Firenze, si dispone al primo periodo che la Regione può autorizzare gli interventi di contenimento degli ungulati in area urbana richiesti dal sindaco, delegandone l'attuazione alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, anche mediante il coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'art. 52 della legge della Regione Toscana 12 gennaio 1994, n. 3 (Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio»).

Secondo la difesa dello Stato l'impiego delle guardie costituirebbe un'illegittima invasione della materia ambientale, riservata allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in relazione all'art. 19 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che individua in modo tassativo i soggetti abilitati all'attuazione delle misure di controllo faunistico, senza includervi le guardie venatorie volontarie.

2.– È impugnato anche il secondo periodo del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 70 del 2019, che consente alla polizia provinciale e alla polizia della Città metropolitana di Firenze, nell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, di chiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica, poiché, secondo la difesa dello Stato, potrebbe generare dubbi interpretativi comportanti ricadute nella materia «ordine pubblico e sicurezza», in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

3.– La prima questione non è fondata.

4.– Va innanzitutto precisato che il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, in ordine al primo periodo del comma 3 dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 70 del 2019, ne invoca l'illegittimità costituzionale esclusivamente sotto il profilo dell'invasione da parte della legge regionale della competenza legislativa esclusiva statale in materia ambientale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tuttavia, l'individuazione della materia nella quale si colloca la disposizione impugnata va operata avendo riguardo all'oggetto, alla ratio e alla finalità della disciplina e verificando il nucleo delle prescrizioni e la finalità dell'intervento legislativo, a prescindere dagli effetti della stessa (sentenze n. 291 e n. 116 del 2019, n. 108 e n. 81 del 2017, e n. 21 del 2016).

5.– Ora, la disposizione impugnata è contenuta nella legge reg. Toscana n. 70 del 2019 che, ai fini del contenimento degli ungulati in aree urbane, si limita a prevedere, su autorizzazione della Regione, l'eventuale utilizzazione, da parte dei sindaci, della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze, cui è rimesso anche il coordinamento delle guardie venatorie volontarie.

Seppure gli interventi di contenimento della fauna selvatica possono anche arrivare all'abbattimento degli ungulati che invadono le aree urbane, è di tutta evidenza come tale fattispecie si differenzi totalmente dagli interventi in materia di abbattimenti selettivi, che prevedono il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e che, in quanto tali, rientrano nella competenza statale in materia di ambiente.

Pertanto, l'allontanamento degli ungulati dalle aree urbane, ancorché veda coinvolte le guardie venatorie volontarie, non rientra nella materia dell'ambiente.

6.– La normativa regionale in esame, limitandosi a consentire ai sindaci, titolari di poteri contingibili e urgenti, di avvalersi su loro richiesta della polizia amministrativa e delle suddette guardie giurate, non può neppure essere ricondotta alla normativa statale interposta in materia di caccia e di protezione della fauna selvatica, stante la peculiare natura e finalità

degli interventi di contenimento in questione.

È evidente che la sicurezza e il decoro delle aree urbane non possano consentire la presenza di una fauna selvatica di grossa taglia quali gli ungulati, e ciò distingue i richiamati interventi di contenimento da quelli previsti in ambito ambientale dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 «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».

7.– In riferimento alla seconda questione di costituzionalità, il ricorrente ritiene il secondo periodo dell'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 lesivo della competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza, e ciò per i dubbi che la disposizione potrebbe generare ponendo in capo alla polizia locale, nel corso dell'attuazione degli interventi di contenimento degli ungulati, la facoltà di chiedere all'autorità competente l'adozione dei provvedimenti necessari a garantire la pubblica incolumità.

8.– In via preliminare, va rigettata l'eccezione di inammissibilità per difetto di motivazione sollevata dalla Regione, secondo la quale la difesa statale non avrebbe chiarito i dubbi interpretativi che la disposizione impugnata potrebbe generare.

La motivazione posta a fondamento del ricorso, infatti, seppure stringata, è sufficientemente chiara e idonea ad enucleare il dubbio di legittimità costituzionale prospettato dal Presidente del Consiglio dei ministri, temendo che il conferimento alla polizia provinciale e alla polizia metropolitana del generico potere di chiedere l'emissione dei provvedimenti necessari alla tutela della pubblica incolumità possa generare dubbi sul contenuto del provvedimento e sul soggetto competente ad adottarlo.

9.– Nel merito anche la seconda questione non è fondata.

La norma impugnata prevede che la polizia amministrativa possa richiedere all'autorità competente i «provvedimenti necessari» a garantire la tutela e l'incolumità pubblica e, quindi, conferisce un mero potere di segnalazione volto a sollecitare l'intervento dei soggetti di volta in volta deputati a provvedere, in base alle disposizioni di legge vigenti e in relazione alle circostanze del caso concreto.

Invero, è proprio la genericità della prescrizione dettata dall'art. 3, comma 3, della legge reg. Toscana n. 70 del 2019 ad escludere che si verifichino la confusione e i dubbi interpretativi prospettati dalla difesa dello Stato e l'interferenza nella materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost., poiché la mera previsione di un indeterminato obbligo di segnalazione, senza l'attribuzione di alcuna specifica competenza e la previsione di alcuno specifico provvedimento, non può che rinviare alle vigenti disposizioni in materia di ordine e sicurezza pubblica per la definizione del concreto intervento da effettuare.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe, dell'art. 3, comma 3, primo periodo, della legge della Regione Toscana 25 novembre 2019, n. 70 (Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di

Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla L.R. 3/1994 e alla L.R. 22/2015), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, 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), e dell'art. 3, comma 3, secondo periodo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera h), Cost.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 2 dicembre 2020.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Giulio PROSPERETTI, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 20 gennaio 2021.

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.