

Sentenza: 9 giugno 2021, n. 158

Materia: Caccia

Parametri invocati: art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 24 e 30 della legge Regione Toscana 15 luglio 2020, n. 61 (Gestione e tutela della fauna selvatica sul territorio regionale. Modifiche alla l.r. 3/1994) in relazione, rispettivamente, all'art. 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e all'art. 18, comma 4, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima delle norme impugnate, l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020, prevede che nei parchi regionali e nelle aree protette il soggetto gestore adotti piani di controllo degli ungulati, tenendo conto delle densità sostenibili e degli effettivi danneggiamenti alle coltivazioni agricole, anche limitrofe ai propri confini, e ai boschi. In caso di inadempienza e in presenza di danni alla produzione agricola, anche nelle aree limitrofe, la Giunta regionale interviene ai sensi dell'art. 37 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»).

La Corte preliminarmente esamina il quadro normativo entro il quale si pone la questione sollevata. Con specifico riferimento alle aree protette e ai parchi naturali, il modello di tutela è contenuto nella legge n. 394 del 1991 che detta «i principi fondamentali della materia, ai quali la legislazione regionale è chiamata ad adeguarsi, assumendo dunque anche i connotati di normativa interposta (sentenze n. 14 del 2012, n. 108 del 2005 e n. 282 del 2000)» (sentenza n. 212 del 2014); tale modello è imperniato sull'esistenza di un ente gestore dell'area protetta, sulla predisposizione di strumenti programmatici e gestionali e sulla funzione di controllo del loro rispetto, attribuita all'ente gestore, e tali prescrizioni integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale (sentenza n. 121 del 2018). Analogo modello di tutela è previsto per i parchi e per le aree naturali protette regionali, che sono istituiti con legge regionale e affidati ad un soggetto gestore e per i quali sono previsti, quali strumenti di attuazione delle finalità di tutela, il piano e il regolamento per il parco e il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili. La ratio ispiratrice di tale disciplina non è solo quella di garantire la conservazione dell'ambiente, ma anche la sua valorizzazione, assicurando, in una prospettiva dinamica, la sua integrazione con le attività antropiche. A tal fine sono previsti gli specifici strumenti pianificatori per la regolazione delle svariate attività antropiche consentite all'interno dei parchi e delle aree protette, per la promozione di iniziative di sviluppo economico-sociale.

La disciplina regionale oggetto di impugnazione non si discosta da tale finalità; la centralità della pianificazione, infatti, è ribadita dalla previsione di uno specifico piano per il controllo degli ungulati che, rispetto al singolo provvedimento amministrativo di autorizzazione agli abbattimenti e ai prelievi selettivi, incrementa il livello di tutela, essendo il piano frutto di un'istruttoria ad ampio spettro e di una ponderazione complessiva degli interessi per il raggiungimento di obiettivi di lungo e medio periodo. Pertanto, la previsione della norma impugnata, nel disporre un ulteriore strumento

di pianificazione, è conforme alla norma interposta e, quindi, non è sotto tale aspetto costituzionalmente illegittima. Quanto alla censura riferita ai presupposti e alle condizioni per l'adozione del piano, che l'art. 24 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 individua anche nell'esigenza di prevenire i danni alle produzioni agricole, la Corte ritiene che questi sono in linea con l'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, il quale autorizza gli abbattimenti e i prelievi per ricomporre gli squilibri ecologici, non potendo questi ultimi essere ricondotti alle sole esigenze di conservazione della consistenza delle popolazioni faunistiche.

Infatti l'impianto generale della legge quadro riferisce la tutela dell'area protetta alla necessità di realizzare l'integrazione dell'uomo con l'ambiente e, quindi, implica necessariamente il dato della presenza delle attività antropiche al suo interno e dell'impatto della fauna selvatica su tali attività, in special modo con riferimento agli ungulati, la cui popolazione ha assunto dimensioni preoccupanti per le attività agricole.

Pertanto una disciplina che, come quella censurata, si fa carico di tali esigenze all'interno di uno specifico strumento di pianificazione, quale il piano di controllo degli ungulati, non comporta un abbassamento del livello di tutela ambientale prescritto dal legislatore statale, ponendosi, anzi, in un'ottica di maggiore garanzia della conservazione degli equilibri complessivi dell'area protetta che includono la presenza dell'uomo.

Quanto poi all'intervento sostitutivo della Giunta regionale, va ricordato che l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 attribuisce alla stessa la competenza in materia di controllo faunistico anche a tutela delle coltivazioni agricole.

Ora, queste ultime, gravemente danneggiate dal proliferare dei cinghiali, sono situate, sia all'interno sia all'esterno dell'area protetta, e le coltivazioni contigue ai parchi e alle riserve naturali non potrebbero essere protette dalle incursioni dei cinghiali provenienti dalle suddette aree.

Pertanto, a fronte dell'inadempienza del soggetto gestore del parco relativamente all'attività di controllo degli ungulati, il legislatore regionale è opportunamente intervenuto, tutelando così sia gli equilibri ecologici all'interno delle aree protette, sia le produzioni agricole nelle aree limitrofe, gli uni e le altre compromesse dall'eccessiva proliferazione dei cinghiali.

La norma regionale impugnata, quindi, integrando le prescrizioni statali mediante la previsione di uno specifico strumento pianificatorio di controllo, che è rimesso in prima battuta al soggetto gestore del parco e solo eventualmente all'attività della Giunta regionale, individua un meccanismo di chiusura del sistema idoneo a fronteggiare eventuali situazioni di carenza di controllo e a bilanciare le contrapposte esigenze in modo conforme alla Costituzione.

Con lo stesso ricorso il Presidente del Consiglio ha impugnato l'art. 30 della legge reg. Toscana n. 61 del 2020 che, intervenendo sull'art. 37-bis della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ha aggiunto il comma 2-ter, in base al quale il limite al prelievo delle specie in deroga non si cumula con il totale dei capi abbattibili stabilito dall'art. 4, comma 1, della legge della Regione Toscana 10 giugno 2002, n. 20, recante «Calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 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”)».

Il Presidente del Consiglio ritiene la previsione in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che impone alle Regioni di indicare nel calendario venatorio il numero giornaliero di capi di fauna migratoria abbattibile e che non sarebbe derogabile da alcuna disposizione.

La questione non è fondata.

La norma impugnata ha modificato l'art. 37-bis della legge n. 3 del 1994, che si riferisce al prelievo in deroga di cui all'art. 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, attuato, nel nostro ordinamento, dall'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 che ne consente il prelievo in deroga agli ordinari divieti di cattura e uccisione.

L'istituto previsto dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, evocato come parametro interposto, si differenzia dal successivo art. 19-bis, in quanto perseguono diverse finalità. Il primo, che pone un

limite al prelievo venatorio, è dettato dalla necessità di bilanciare la tutela dell'ambiente con l'attività di caccia, mentre l'autorizzazione al prelievo in deroga è disposta per consentire l'abbattimento o la cattura di uccelli appartenenti alle specie protette in ragione di specifiche esigenze concrete, temporaneamente circoscritte.

L'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 prevede, infatti, che le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, in via eccezionale e per periodi limitati, previa analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni che le giustificano e con specifica indicazione delle specie cacciabili, dei mezzi, degli impianti e dei metodi di prelievo autorizzati, nonché delle condizioni di rischio e delle circostanze di tempo e di luogo del prelievo, del numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, dei controlli che verranno effettuati e degli organi a ciò incaricati. Inoltre, lo stesso art. 19-bis prevede che le Regioni dispongano sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista.

Sono, dunque, le specifiche esigenze in vista delle quali viene disposta la deroga a caratterizzare l'istituto di cui all'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 e a condizionare il computo dei capi da abbattere, nonché a determinare, eventualmente, la sospensione dell'efficacia della deroga, qualora sia accertato l'avvenuto raggiungimento dello scopo perché la consistenza della popolazione da prelevare si sia ridotta per effetto di altri fattori, quali, eventualmente, lo stesso esercizio della caccia.

L'art. 18 legge n. 157 del 1992, che lo Stato ha indicato quale norma interposta, disciplina, invece, l'esercizio dell'attività venatoria, indicando le specie cacciabili e i periodi in cui può essere esercitata; il comma 4 dell'art. 18 impone alle Regioni di indicare il numero massimo di capi da abbattere per ciascuna giornata di attività venatoria, in coerenza con il regime della caccia programmata a cui è informata la legge n. 157 del 1992, che mira a temperare le esigenze di tutela della fauna selvatica e la necessità della conservazione delle sue capacità riproduttive e del mantenimento di una densità ottimale con la disciplina dell'esercizio venatorio.

Pertanto, il numero dei capi complessivi giornalieri cacciabili con riferimento alle specie nocive oggetto della deroga non debbono essere computati nel numero massimo dei capi previsti giornalmente dalla caccia programmata giacché altrimenti i cacciatori sarebbero disincentivati all'abbattimento dei capi nocivi in favore di altre specie più appetibili.