

Sentenza n. 44 del 6 febbraio 2019

Materia: Ambiente, difesa del suolo, bonifiche, caccia

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidenza del Consiglio dei Ministri

Oggetto: art. 15 commi 1, 2 e 3, 24, comma 2 e 35, comma 3, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018), in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Esito:

1) illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 1 e 2, della legge della Regione Liguria 28 dicembre 2017, n. 29 (Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018);

2) illegittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «, e interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione»;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 15, commi 4, 5, 6 e 7, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 3-bis, della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra), introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni»;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge della Regione Liguria 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente»;

6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che non sono soggetti a nulla osta idraulico «gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'art. 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni», promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, con il ricorso indicato in epigrafe.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

La prima delle questioni prospettate ha ad oggetto l'art. 15, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

Tale articolo prevede: a) al comma 1, che «[s]ono soggetti a comunicazione alla Regione, entro trenta giorni prima della data di inizio attività, gli interventi di pulizia dell'alveo e delle sponde eseguiti a mano o con mezzi meccanici dai proprietari frontisti o aventi titolo, gli interventi di manutenzione ordinaria di manufatti in concessione, gli interventi di manutenzione ordinaria degli alvei e delle sponde eseguiti dagli enti pubblici ivi compresa la movimentazione di materiale litoide nei casi di ripristino della sezione di deflusso dell'alveo, lo svuotamento di vasche di sedimentazione, vasche antincendio e briglie di trattenuta purché non comportino asportazione dello stesso»; b) al comma 2, che « [l]a Regione, entro il termine dei trenta giorni di cui al comma 1, può disporre il diniego dell'intervento»; c) al comma 3, che « [n]on sono soggetti a nulla osta idraulico e a comunicazione di inizio attività gli interventi in somma urgenza eseguiti in caso di eventi calamitosi per i quali sia dichiarato lo stato di emergenza, di eventi potenzialmente in grado di contaminare un sito di cui all'articolo 242 del d.lgs. n. 152/2006 e successive modificazioni e integrazioni, e interventi imprevisi e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione».

Gli interventi presi in considerazione dalla disciplina regionale risultano, ancora oggi, sottoposti al regime normativo previsto dal r.d. n. 523 del 1904, in forza del quale, per la tutela e la preservazione dei corsi d'acqua e delle relative pertinenze, vengono imposti una serie di vincoli alle iniziative destinate ad interferire sul buon regime delle acque pubbliche.

In particolare, secondo quanto previsto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, l'esecuzione di opere inerenti all'alveo dei corsi d'acqua, senza distinzioni di sorta quanto alle caratteristiche dell'intervento da eseguire e del soggetto, privato o pubblico, che deve realizzarle, presuppone la preventiva verifica della compatibilità idraulica della relativa iniziativa e dunque il rilascio del cosiddetto "nulla osta idraulico" da parte della competente autorità .

La Corte ritiene che le disposizioni desumibili dal testo unico evocato a supporto del ricorso debbano ritenersi riconducibili, attraverso una lettura diacronica del relativo dato normativo, all'attività di difesa del suolo così come definita, oggi, dall'art. 54, lettera u), del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Testo normativo, quest'ultimo, che non a caso annovera (art. 56, comma 1, lettera i) lo svolgimento dei servizi di «pulizia idraulica» tra le attività strumentali ad «assicurare la tutela ed il risanamento del suolo e del sottosuolo, il risanamento idrogeologico del territorio tramite la prevenzione dei fenomeni di dissesto, la messa in sicurezza delle situazioni a rischio e la lotta alla desertificazione» (art. 53, comma 1), in linea di continuità con quanto previsto dagli abrogati artt. 1 e 10 della legge 18 maggio 1989, n. 183 (Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo); e che, per altro verso, integra (art. 115, commi 1 e 2) la disciplina dettata dal r.d. n. 523 del 1904, imponendo le autorizzazioni dallo stesso previste anche per gli interventi di gestione e trasformazione del «suolo e del soprassuolo» resi nelle aree di pertinenza dei corsi d'acqua (la fascia di almeno dieci metri dalla sponda dei fiumi, laghi, stagni e lagune), al fine di assicurare «il

mantenimento o il ripristino della vegetazione spontanea nella fascia immediatamente adiacente i corpi idrici [...]».

La relativa disciplina, secondo la costante giurisprudenza della Corte, rientra, quindi, nella materia della tutela dell'ambiente, di esclusiva competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. (sentenze n. 77 del 2017, n. 83 del 2016, n. 109 del 2011, n. 341 del 2010 e n. 232 del 2009); con l'ulteriore conseguenza che «le disposizioni legislative statali adottate in tale ambito fungono da limite alla disciplina che le Regioni, anche a statuto speciale, dettano nei settori di loro competenza, essendo ad esse consentito soltanto eventualmente di incrementare i livelli della tutela ambientale, senza però compromettere il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma dello Stato» (sentenza n. 300 del 2013).

In questa cornice di riferimento, l'art. 15 della legge regionale censurata modula il procedimento di verifica della compatibilità idraulica degli interventi che riguardano alvei e sponde dei corsi d'acqua in termini diversi da quanto previsto dalla disciplina statale di riferimento.

Per l'esecuzione degli interventi tipizzati dal comma 1, viene prevista una mera comunicazione di inizio attività, a fronte della quale (comma 2), la Regione può disporre, entro trenta giorni, il diniego dell'intervento, ove ritenuto incompatibile con il regolare deflusso delle acque, risultando lo stesso altrimenti assentito.

Per altre ipotesi di intervento (indicate al comma 3), tutte connotate dal comune denominatore offerto dall'urgenza di intervenire, la disciplina regionale censurata consente di prescindere sia dall'autorizzazione imposta dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904, sia dalla comunicazione di inizio attività prevista dal comma 1, dovendo l'esecutore (comma 4) comunicare alla Regione solo l'accesso in alveo, entro le successive 24 ore, segnalando l'urgenza che lo ha motivato, nonché relazionare in ordine all'intervento realizzato negli alvei dei corpi idrici o loro sponde entro i successivi trenta giorni.

Lo scrutinio di legittimità costituzionale effettuato dalla Corte porta ad una soluzione non identica per tutte le disposizioni censurate ricomprese nel citato art. 15 della legge regionale impugnata.

Con riguardo alle ipotesi disciplinate dai primi due commi dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, appare evidente che, secondo quanto previsto dalla disciplina regionale censurata, la verifica inerente alla compatibilità idraulica assumerà le forme del provvedimento espresso, diretto a manifestare all'esterno il ponderato bilanciamento dei delicati interessi in gioco, solo in caso di diniego dell'intervento; e ciò in evidente conflitto con l'art. 93, primo comma, del r.d. n. 523 del 1904, che impone sempre e comunque la preventiva ed espressa valutazione delle ragioni che portano ad assentire o negare la realizzazione dell'intervento.

Così facendo si riduce il livello di protezione fissato dalla normativa statale in un ambito che non lascia spazi di intervento alle Regioni se non quelli diretti a garantire standard di tutela ambientale ancora più elevati, nel caso neppure adottati dalla Regione resistente (sentenza n. 124 del 2015).

Da qui l'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

La Corte perviene ad una soluzione solo in parte diversa in riferimento all'art. 15, comma 3.

Le considerazioni svolte a sostegno dell'illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 possono certamente essere estese al successivo comma 3, nella parte in cui dispone che gli «interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione» sono sottratti al nulla osta imposto dall'art. 93 del r.d. n. 523 del 1904; non rileva più, invece, il riferimento alla «comunicazione di inizio attività» che tale norma pure contiene, essendo stato travolto dalla riscontrata illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 in esame.

La censura in esame è invece infondata avuto riguardo alle altre ipotesi di intervento definite di «somma urgenza» dal medesimo comma 3 dell'art. 15.

In particolare, il riferimento letterale agli «eventi calamitosi per i quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza» consente di ritenere che il legislatore regionale ha inteso riferirsi agli eventi da fronteggiare con mezzi e poteri straordinari previsti dall'art. 2, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (Istituzione del Servizio nazionale di protezione civile), rispetto ai quali sia stato dichiarato lo stato di emergenza con delibera del Consiglio dei ministri, resa ai sensi del successivo art. 5 della stessa legge. Disposizioni, queste, vigenti all'epoca di emanazione della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, oggi abrogate dall'art. 48, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 2 gennaio 2018, n. 1 (Codice della Protezione Civile) e sostituite, con contenuti pressoché identici, per quel che qui interessa, dagli artt. 7, lettera c), e 24 del decreto da ultimo citato. Così intesa, la disposizione censurata non integra la violazione prospettata.

In siffatti casi, gli interventi da realizzare possono essere effettuati anche in deroga alle disposizioni vigenti, secondo le prescrizioni di volta in volta stabilite dalle ordinanze di protezione civile, nei limiti e con le modalità indicate dallo stato di emergenza deliberato dal Consiglio dei ministri e nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea, in ragione di quanto previsto dall'abrogato art. 5 della legge n. 225 del 1992 e attualmente dall'art. 25 del d.lgs. n. 1 del 2018.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei commi 1 e 2 dell'art. 15 della legge reg. Liguria n. 29 del 2019 nonché del comma 3 dello stesso articolo nella parte in cui si riferisce agli «interventi imprevisti e non programmati su utenze di interesse pubblico oggetto di concessione», va altresì estesa, in via consequenziale, anche ai restanti commi del medesimo articolo, privi di significato normativo se resi autonomi dalle disposizioni che li precedono.

Si tratta, infatti, di disposizioni all'evidenza incompatibili con gli ambiti procedimentali inerenti alle deroghe previste dal comma 3 dell'articolo censurato ritenute conformi a Costituzione e rimaste estranee al vizio di illegittimità costituzionale dedotto con il ricorso.

Anche le questioni riferite agli artt. 24, comma 2, e 35, comma 3, della medesima legge reg. Liguria n. 29 del 2017, relative alla disciplina di alcuni aspetti dell'attività venatoria, sono prospettate in riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.: in entrambi i casi, infatti vengono introdotte disposizioni in deroga alle previsioni contenute nella legge n. 157 del 1992, riducendo il livello minimo di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema garantito dalla legislazione statale.

L'art. 24, comma 2, della legge regionale impugnata ha modificato l'art. 2 della legge della Regione Liguria 11 marzo 2014, n. 4 (Norme per il rilancio dell'agricoltura e della selvicoltura, per la

salvaguardia del territorio rurale ed istituzione della banca regionale della terra). In particolare, è stato aggiunto il comma 3-bis, in forza del quale la Regione, per l'attività di controllo faunistico, può avvalersi «oltreché dei soggetti individuati all'articolo 36, comma 2, lettera b) della legge regionale 1° luglio 1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio) e successive modificazioni e integrazioni, anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge-quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

Ad avviso del ricorrente, tale disposizione consente che il controllo faunistico venga esercitato con modalità e tramite personale differenti da quelli tassativamente previsti dalla norma statale di riferimento, nel caso individuata nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992. Disposizione, questa, secondo la quale i piani di abbattimento autorizzati dalle Regioni, finalizzati al controllo delle specie di fauna selvatica, vanno «attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali», le quali ultime potranno «altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio [...]».

L'evocato parametro interposto, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, fissa una regola minima, non derogabile dalle Regioni, in materia di preservazione della fauna e, dunque, in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Di qui la violazione addotta, giacché la disposizione regionale impugnata avrebbe per un verso modificato il contenuto precettivo della norma interposta, abilitando all'attuazione dei piani di abbattimento anche coadiutori appositamente formati; per altro verso assegnato all'amministrazione regionale e non a quella provinciale la responsabilità per l'attuazione del controllo faunistico.

Al tema del controllo faunistico è dedicato l'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, al quale, anche sotto il versante dei soggetti abilitati alla partecipazione ai piani, sono state apportate modifiche dall'art. 93, comma 1, della legge della Regione Liguria 30 dicembre 2015, n. 29, recante «Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016)».

La Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle modifiche in questione nella parte in cui, sostituendo il comma 2 del citato art. 36, veniva consentita, per quel che qui interessa, l'attuazione dei piani di abbattimento da parte di «cacciatori riuniti in squadre validamente costituite e di cacciatori in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore»; e ciò in ragione della tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, tale da non consentire «ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento a meno che non siano proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano» (sentenza n. 139 del 2017).

Con le disposizioni impugnate la Regione resistente è nuovamente intervenuta sul tema del controllo faunistico, stavolta, tuttavia, senza novellare l'apposita disciplina dettata all'interno della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, bensì aggiungendo il comma 3-bis all'art. 2 della legge reg.

Liguria n. 4 del 2014. Legge, quest'ultima, diretta a «promuovere il rilancio delle attività agricole e selvicolturali, anche attraverso il recupero produttivo dei terreni abbandonati, incolti o insufficientemente coltivati e la salvaguardia del territorio» (art. 1, comma 1) e in particolare, per quel che qui interessa, a «sostenere gli sforzi delle aziende agricole e dei comuni volti alla preservazione delle coltivazioni e alla salvaguardia del territorio, tramite una più efficace azione di controllo delle specie selvatiche» (art. 1, comma 2, lettera f-bis).

In questa ottica, la norma impugnata ha previsto che la Regione, «[i]n vista di una più efficace tutela delle coltivazioni, nonché per rispondere con maggiore tempestività ed incisività alle richieste di intervento provenienti dai comuni, [...] per le attività di controllo faunistico, può avvalersi, sull'intero territorio regionale [...] anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394».

Siffatta ricostruzione sistematica porta dunque ad affermare che, nel territorio della Regione Liguria, il tema afferente all'individuazione dei soggetti legittimati a prendere parte ai piani di abbattimento funzionali al controllo della fauna selvatica risulta disciplinato non solo dalla norma a ciò espressamente deputata (il comma 2 dell'art. 36 della legge n. 29 del 1994), ma anche dalla disposizione oggetto del ricorso in esame.

Ne consegue che, combinando i due dati normativi in ragione della comune identità di oggetto, la relativa disciplina regionale di riferimento consente che ai piani di abbattimento venatori prendano parte i cacciatori proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano, ai sensi del comma 2, lettera c), dell'art. 36 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994; le guardie volontarie cui si riferisce l'art. 36 comma 2, lettera b), della stessa legge regionale da ultimo citata (richiamato anche dalla disposizione censurata, ma estraneo all'impugnazione per quanto già detto); infine, i coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'art. 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991, figure previste dal comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dal censurato art. 24, comma 2, della legge reg. n. 29 del 2017.

Ciò premesso, la Corte va ribadisce il proprio costante orientamento secondo cui è da considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale (oltre alla già citata sentenza n. 139 del 2017, si vedano anche, da ultimo, le sentenze n. 217 del 2018 e n. 174 del 2017).

La fondatezza della censura porta, dunque, alla dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 2 della legge reg. Liguria n. 4 del 2014, introdotto dall'art. 24, comma 2, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, nella parte in cui prevede che la Regione, per le attività di controllo faunistico, può avvalersi «anche del concorso di coadiutori appositamente formati in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette) e successive modificazioni e integrazioni».

A una soluzione identica si perviene con riguardo alla questione avente a oggetto l'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017.

La disposizione impugnata ha novellato l'art. 47 della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introducendo nell'impianto del citato articolo il comma 7-ter, in forza del quale è vietato il commercio di «fauna selvatica morta, fatta eccezione per quella proveniente da allevamenti o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente, per sagre e manifestazioni a carattere gastronomico».

Anche con riferimento a tale disposizione si prospetta, dunque, la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. per l'indebita invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale.

L'art. 21, comma 1, lettera t), della legge n. 157 del 1992 consente la commercializzazione di fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni solo se la stessa provenga da allevamenti. Per il resto, in linea con altre disposizioni contenute nel medesimo comma 1 dell'art. 21, caratterizzate dalla stessa ratio (in tal senso le ipotesi di cui alle lettere bb, cc, ee), prevede il divieto assoluto della relativa attività: viene così anteposto l'interesse alla tutela del patrimonio faunistico, altrimenti compromesso dalle prospettive di lucro offerte dalla commercializzazione della fauna selvatica.

Un siffatto divieto costituisce un limite invalicabile per le iniziative legislative delle Regioni, pur in materie, come quella della caccia, ascritte alla loro competenza legislativa residuale. E tale confine non superabile emerge ancora con più nettezza laddove si consideri che il legislatore statale ha dotato di peculiare pregnanza il precetto in questione, finendo per sanzionarne penalmente la relativa violazione (con l'arresto da due a sei mesi o l'ammenda da lire da euro 516 a euro 2.065 in ragione di quanto previsto dall'art. 30, comma 1, lettera l, della stessa legge n. 157 del 1992).

La disposizione impugnata, consentendo la commercializzazione della fauna selvatica morta per sagre e manifestazioni anche nelle ipotesi in cui la stessa provenga da abbattimenti venatori o di controllo, amplia le deroghe al divieto imposto dalla disciplina statale e riduce pertanto i livelli di tutela da questa fissati, determinando il vulnus lamentato dal governo ricorrente.

Di qui l'illegittimità costituzionale dell'art. 47, comma 7-ter, della legge reg. Liguria n. 29 del 1994, introdotto dall'art. 35, comma 3, della legge reg. Liguria n. 29 del 2017, limitatamente alle parole «o da abbattimenti venatori o di controllo autorizzati nel rispetto delle modalità previste dalla normativa sanitaria vigente».