

**Sentenza:** 8 maggio 2024, n. 124

**Materia:** Caccia

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettere a), h), l), s) della Costituzione.

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** artt. 80, comma 1, lettera b), 86, comma 1, e 87, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

**Esito:**

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge della Regione Sardegna 23 ottobre 2023, n. 9 (Disposizioni di carattere istituzionale, ordinamentale e finanziario su varie materie);
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone: «svolge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato.»;
- 3) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023;
- 4) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria».

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questioni di legittimità costituzionale nei confronti degli artt. 80, comma 1, lettera b), 86, comma 1, e 87, comma 1 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

L'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 dispone l'apertura della caccia alla tortora selvatica (*Streptopelia turtur*) «dal 1° settembre, secondo il piano adottato dalla conferenza Stato-regioni».

È poi impugnato il comma 1 dell'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui stabilisce che appositi nuclei istituiti dal Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione svolgono «funzioni di “investigazione giudiziaria”» sul fenomeno degli incendi nei boschi e nelle campagne.

Infine, il ricorrente prospetta l'illegittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in riferimento a due distinti frammenti normativi.

Il primo stabilisce che il Corpo forestale regionale svolge, nell'ambito del territorio regionale, «attività di polizia giudiziaria».

L'art. 87, comma 1, è, altresì, impugnato nella parte in cui stabilisce che il Corpo forestale di vigilanza ambientale della Regione «[s]volge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione, le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

La prima questione di legittimità costituzionale, promossa nei confronti dell'art. 80, comma 1, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, è ad avviso della Corte, fondata.

Il ricorrente evoca espressamente quale parametro interposto la previsione dettata dal comma 1, lettera a), dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, ma individua poi correttamente più in generale il *vulnus* costituzionale nella mancata definizione da parte della disposizione impugnata del periodo

di cacciabilità della tortora selvatica nel perimetro fissato dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992, in quanto la predetta disposizione statale costituisce espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «tutela dell'ambiente».

Invero, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 detta una serie di prescrizioni in tema di definizione da parte delle regioni del calendario venatorio.

Il comma 1 individua le specie cacciabili e i relativi periodi prevedendo cinque gruppi di specie, per ognuna delle quali viene circoscritto l'arco temporale in cui è possibile il prelievo, indicando i relativi termini di inizio e cessazione. I periodi sono di diversa ampiezza, ma si collocano comunque tra la terza domenica di settembre e il 31 gennaio. La tortora selvatica fa parte del gruppo delle specie cacciabili dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre.

Il comma 1-*bis* vieta, tuttavia, per ogni singola specie l'esercizio venatorio «a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli».

Particolare rilievo ai fini in esame assumono poi le prescrizioni dettate alle regioni per la definizione del calendario venatorio dal successivo comma 2: le regioni entro e non oltre il 15 giugno «pubblicano il calendario regionale e il regolamento relativo all'intera annata venatoria nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 1-*bis* e 3»; le regioni con il calendario venatorio «possono modificare, per determinate specie, i termini di cui al comma 1 in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali, a condizione della preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori»; in caso di modifica «i termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre e il 31 gennaio successivo nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1».

Infine, il comma 4 concerne l'impugnazione del calendario venatorio davanti al giudice amministrativo.

La Corte si è ripetutamente espressa sulla disciplina del calendario venatorio e sui rapporti tra competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e competenza legislativa regionale in materia di caccia, pervenendo al consolidato indirizzo di seguito sintetizzato.

La materia della caccia rientra, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, mediante la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) nella potestà legislativa residuale delle regioni.

Tuttavia, tale potestà deve esercitarsi nel rispetto dei criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992 in quanto considerata espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, avente carattere trasversale.

I predetti criteri si impongono pertanto anche alle regioni a statuto speciale.

Ciò perché la disciplina statale dettata dalla predetta legge delimitante il periodo entro il quale è consentita l'attività venatoria è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili (*ex plurimis*, sentenze n. 158 e n. 138 del 2021, n. 40 del 2020, n. 291 e n. 258 del 2019) stabilendo il punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse all'esercizio dell'attività venatoria, con la conseguenza che i livelli di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema fissati dalla predetta normativa statale non sono derogabili *in peius* dal legislatore regionale (*ex plurimis*, sentenza n. 16 del 2019).

Come ricordato dal ricorrente, tale ordine di considerazioni si rinviene anche nella sentenza n. 536 del 2002 (punto 6 del *Considerato in diritto*) che ha dichiarato la illegittimità costituzionale, per violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, della legge reg. Sardegna n. 5 del 2002, che modificava lo stesso art. 49 della legge reg. Sardegna n. 23 del 1998 differendo la chiusura della caccia al 28 febbraio.

La disposizione dettata dall'art. 80, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 si pone in netto contrasto con il descritto quadro normativo e giurisprudenziale, poiché disattende le ricordate prescrizioni dettate alle regioni dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 per l'esercizio della pur prevista facoltà di modificare i termini del periodo venatorio.

Innanzitutto, l'anticipazione è stata disposta per legge e non in sede di calendario venatorio, e dunque non con atto amministrativo, in violazione della «riserva di amministrazione», che, come affermato dalla Corte, «esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenze n. 258 del 2019, n. 193 del 2013 e n. 90 del 2013).

Invero, la possibilità di modificare i termini del periodo venatorio è strettamente correlata alla presenza di oggettive esigenze contingenti che, dunque, possono mutare, mentre la disposizione stabilizza nell'ordinamento regionale l'anticipazione al 1° settembre dell'apertura della caccia alla tortora selvatica, sottraendola alla revisione in sede di predisposizione annuale del calendario venatorio, e quindi anche alla verifica giudiziale.

Infine, non risulta espressamente rispettato nemmeno l'arco temporale massimo dell'esercizio del periodo venatorio tramite la contestuale anticipazione «compensativa» del termine finale di caccia di durata pari a quella del periodo di anticipazione, disposta dal ricordato art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992.

Deve essere, pertanto, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 80, comma 1, lettera *b*), della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 per lesione dei parametri costituzionali dedotti dal ricorrente.

Per quanto concerne gli artt. 86, comma 1, e art. 87, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023.

si tratta di disposizioni che concernono lo svolgimento da parte del Corpo forestale e di vigilanza ambientale regionale (d'ora in avanti: CFVAR) di funzioni e compiti specifici e che si inseriscono in modo indiretto (art. 86), ovvero tramite novella (art. 87), nel corpo normativo dettato dalla legge della Regione Sardegna 5 novembre 1985, n. 26 (Istituzione del Corpo forestale e di vigilanza ambientale della Regione sarda).

Innanzitutto assume rilievo fondamentale la considerazione che nelle regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano i rispettivi Corpi forestali regionali e provinciali espletano, negli ambiti territoriali di competenza, le funzioni basilari già svolte sul restante territorio nazionale dal Corpo forestale dello Stato (d'ora in avanti, anche: CFS), soppresso dal d.lgs. n. 177 del 2016.

La legge 6 febbraio 2004, n. 36 (Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato) dopo aver stabilito al comma 2 dell'art. 1 (Natura giuridica e compiti istituzionali) che «[i]l Corpo forestale dello Stato svolge attività di polizia giudiziaria e vigila sul rispetto della normativa nazionale e internazionale concernente la salvaguardia delle risorse agroambientali, forestali e paesaggistiche e la tutela del patrimonio naturalistico nazionale, nonché la sicurezza agroalimentare, prevenendo e reprimendo i reati connessi», all'art. 2 elencava nel dettaglio le funzioni del CFS, premettendo che erano «[f]atte salve le attribuzioni delle regioni e degli enti locali».

Il successivo art. 4 (Rapporti con le regioni e con gli enti locali), al comma 10, ribadiva che «[r]estano ferme le competenze attribuite in materia di Corpo forestale alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e di Bolzano dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione».

Nella Regione autonoma della Sardegna, l'istituzione del CFVAR è stata disposta con la citata legge regionale n. 26 del 1985, interessata, come si è rilevato, dalle impugnate disposizioni dettate dagli artt. 86, comma 1, e 87, comma 1, della legge regionale n. 9 del 2023.

L'art. 1, secondo comma, della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 stabilisce che «[n]el quadro della programmazione regionale il Corpo provvede, in base alle leggi vigenti, alle seguenti funzioni: tutela tecnica ed economica dei boschi; tutela tecnica ed economica dei beni silvo-pastorali del comune e degli Enti pubblici; tutela dei parchi, riserve, biotopi ed altre aree di particolare interesse naturalistico e paesaggistico individuate con leggi o provvedimenti amministrativi; tutela della flora e della vegetazione; tutela dei pascoli montani; propaganda forestale e ambientale; difesa del suolo dall'erosione; controllo dei semi e delle piantine forestali; quant'altro sia richiesto per la difesa e la tutela delle foreste; ogni altra funzione attribuita con legge o regolamento».

Il terzo comma dello stesso art. 1 dispone poi: «[a]l Corpo sono attribuiti compiti di vigilanza, prevenzione e repressione secondo le leggi vigenti nelle materie indicate al precedente comma e in particolare nelle seguenti materie: caccia; pesca nelle acque interne e marittime; incendi nei boschi e, secondo i programmi regionali annuali di intervento, nelle aree extraurbane; polizia forestale; polizia fluviale e sulle pertinenze idrauliche; beni culturali».

Il successivo quarto comma stabilisce che «[i]l Corpo provvede inoltre alla statistica e all'inventario forestale e può predisporre studi sui problemi di interesse forestale e montano ai fini della difesa del suolo e avanzare proposte di soluzione agli organi competenti».

Quanto alle funzioni svolte dal personale del CFVAR, l'art. 7, primo comma, dispone che esso «esercita le funzioni tecniche e di polizia indicate all'art. 1 e gli altri compiti stabiliti con legge o regolamento, nell'ambito della fascia funzionale di appartenenza, oltre a quelli derivanti dalla qualifica di agente di pubblica sicurezza attribuita a termini del D.P.R. 6 maggio 1972, n. 297».

Tale decreto del Presidente della Repubblica (Norme di attuazione dello statuto speciale della Sardegna in materia di riconoscimento della qualifica di agente di pubblica sicurezza a personale dei servizi forestali) dispone con un articolo unico che «[a]gli impiegati della carriera direttiva del ruolo organico del personale delle foreste ed a quelli del ruolo organico speciale dei sottufficiali e guardie forestali della regione autonoma della Sardegna è riconosciuta, con decreto del rappresentante del Governo nella Regione, la qualifica di agente di pubblica sicurezza. L'anzidetto personale, che abbia conseguito la suindicata qualifica, è autorizzato a portare armi del tipo che verrà stabilito dal rappresentante del Governo, d'intesa con la Giunta regionale».

I successivi artt. 21 e 25 della legge reg. Sardegna n. 26 del 1985 prevedono poi che, conseguentemente, il personale del CFVAR cessa dall'appartenere al corpo medesimo «qualora la competente autorità statale disponga la revoca della qualifica di agente di pubblica sicurezza» (art. 21) ovvero qualora, «entro 2 anni, non abbia avuto attribuita la qualifica di agente di pubblica sicurezza da parte della competente autorità statale» (art. 25).

Vi è pertanto una sostanziale coincidenza tra le funzioni già svolte a livello nazionale dal CFS e nel territorio sardo dal CFVAR, relative alla vigilanza, alla prevenzione, alla repressione della commissione di reati nei settori specifici presidiati da tali Corpi e il personale del predetto Corpo regionale assume la qualifica di agente di pubblica sicurezza secondo l'ordinamento statale.

Con specifico riferimento al CFVAR, la Corte rileva, peraltro, che il giudice di legittimità si è espresso per il riconoscimento al relativo personale della qualifica di ufficiali e agenti di polizia giudiziaria, proprio in considerazione della rilevata omologia tra le attività dei corpi regionali e provinciali delle autonomie speciali e quelle del CFS (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 21 dicembre 2011-26 gennaio del 2012, n. 3220 e sezione prima penale, sentenza 19 giugno-7 agosto 2000, n. 4491).

L'intervenuta soppressione del CFS ad opera del d.lgs. n. 177 del 2016 non modifica la riportata ricostruzione poiché è rimasta inalterata la ripartizione delle competenze fra corpi forestali delle autonomie speciali nei rispettivi ambiti territoriali e quelle dell'Arma dei carabinieri, subentrata, a livello nazionale, al soppresso CFS.

La Corte rileva poi che la disposizione dell'art. 86, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, concernente le specifiche attività svolte dal CFVAR attraverso l'istituzione di nuclei investigativi sul fenomeno degli incendi boschivi, si ricollega per ciò stesso in via sistemica alla generale previsione dettata dal successivo art. 87 relativa ai complessivi compiti svolti dal CFVAR.

In proposito, la difesa statale omette di evidenziare che la stessa disposizione impugnata dell'art. 87 prevede che l'attività di polizia giudiziaria si svolga «ai sensi della vigente normativa nazionale» e, dunque, nel rispetto delle competenze legislative dello Stato.

Sicché, già tale considerazione induce ad escludere che le censurate previsioni possano ledere le dedotte competenze legislative statali.

Per quanto rilevato, deve escludersi che i frammenti delle disposizioni censurate degli artt. 86 e 87 della legge regionale impugnata abbiano il paventato carattere attributivo al personale del CFVAR delle funzioni di polizia giudiziaria, in violazione della competenza legislativa statale dedotta

dal ricorrente. Piuttosto, esse svolgono una funzione ricognitiva dei compiti esercitabili dal medesimo CFVAR in base all'assetto ordinamentale vigente, compreso quello statale.

In tale contesto, le complessive disposizioni dettate dall'art. 86 della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023 in tema di investigazione sulle cause di incendio nei boschi e nelle campagne, operano in funzione dichiaratamente organizzativa, al fine di migliorare l'azione del CFVAR di contrasto al grave fenomeno storico degli incendi in Sardegna.

Conclusivamente, vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale promosse nei confronti dell'art. 86, comma 1, e dell'art. 87, comma 1, secondo periodo, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, nella parte in cui dispone che «il Corpo forestale e di vigilanza ambientale svolge, nell'ambito del territorio regionale, attività di polizia giudiziaria».

È invece fondata nei termini di seguito indicati la questione di legittimità costituzionale dell'art. 87, comma 1, terzo periodo, della stessa legge regionale, nella parte in cui dispone che il CFVAR «svolge inoltre, nell'ambito del territorio della Regione le funzioni e i compiti già espletati in campo nazionale dal soppresso Corpo forestale dello Stato».

I lavori preparatori non forniscono elementi per individuare la *ratio* della disposizione, emanata a distanza di ben sette anni dalla soppressione del CFS operata dal menzionato d.lgs. n. 177 del 2016, né eventuali apporti in tal senso sono forniti dalla difesa regionale, rimasta sul punto silente.

Nella sua concisa assertività, la disposizione nemmeno menziona il predetto intervento del legislatore statale e, dunque, non tiene in alcun conto del fatto che esso ripartisce le funzioni già espletate in campo nazionale dal soppresso CFS tra diverse amministrazioni statali.

Ed invero l'art. 7 del citato d.lgs. n. 177 del 2016 dispone l'assorbimento del CFS nell'Arma dei carabinieri e l'attribuzione delle relative funzioni, ad eccezione delle competenze in materia di lotta attiva contro gli incendi boschivi e loro spegnimento con mezzi aerei attribuite al Corpo nazionale dei vigili del fuoco ai sensi dell'art. 9, nonché delle specifiche funzioni attribuite alla Polizia di Stato e al Corpo della Guardia di finanza ai sensi dell'art. 10.

Inoltre, il legislatore regionale ha ommesso di considerare che, tra i compiti già attribuiti al CFS, ve ne sono taluni, come correttamente rilevato dal ricorrente, che costituiscono espressione della competenza legislativa esclusiva dello Stato nelle materie di tutela dell'ambiente e di attuazione di impegni internazionali, quali quelli già previsti dall'art. 2, comma 1, lettera c), della citata legge n. 36 del 2004 e ora attribuiti all'Arma dei carabinieri dall'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016.

Di particolare rilievo è il compito previsto dalla lettera m) del predetto art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 177 del 2016, concernente il «contrasto al commercio illegale nonché controllo del commercio internazionale e della detenzione di esemplari di fauna e di flora minacciati di estinzione, tutelati ai sensi della Convenzione CITES, resa esecutiva con legge 19 dicembre 1975, n. 874, e della relativa normativa nazionale, comunitaria e internazionale ad eccezione di quanto previsto agli articoli 10, comma 1, lettera b) e 11».

Difatti il “servizio CITES”, già incardinato presso il CFS e ora esercitato dall'Arma dei carabinieri, è uno specifico organo posto a tutela delle specie di fauna e flora protette dalla omonima convenzione.

A seguito del d.lgs. n. 177 del 2016, l'Arma dei carabinieri ha istituito il Comando per la tutela della biodiversità e dei parchi che coordina i neoistituiti raggruppamenti Biodiversità, Parchi e CITES, che opera in collegamento sul territorio (allo stato) a numerosi nuclei operativi e distaccamenti.

Inoltre, il Comando unità forestali, ambientali e agroalimentari, istituito dall'Arma dei carabinieri per esercitare i compiti del soppresso CFS, ha ampliato la propria presenza nelle stesse regioni a statuto speciale con l'istituzione di Centri anticrimine in materia ambientale, di cui uno con sede a Cagliari, che operano assieme ai rispettivi Corpi forestali regionali.

Invero, la disposizione regionale impugnata implicherebbe una attribuzione diretta di tali competenze al CFVAR, attraverso una sorta di reviviscenza della normativa concernente le funzioni del disciolto CFS per devolverle integralmente, a livello regionale, al medesimo CFVAR.

Ciò in palese contrasto con le ricordate previsioni del d.lgs. n. 177 del 2016 e, in particolare, con l'art. 18 che ha disposto, in via generale, il subentro dell'Arma dei carabinieri al CFS.

La disposizione in esame, prevista dall'art. 87, comma 1, della legge reg. Sardegna n. 9 del 2023, risulta, pertanto, lesiva dei parametri costituzionali evocati dal ricorrente e ne va, conseguentemente, dichiarata la illegittimità costituzionale.