

Sentenza: n. 174 del 20 giugno 2017

Materia: Pesca, Caccia

Parametri invocati: artt. 3, 23, 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 55, 65, 66, commi 1 e 2, 68, comma 1, 69, comma 2, e 71 della legge della Regione Veneto 27 giugno 2016, n. 18 (Disposizioni di riordino e semplificazione normativa in materia di politiche economiche, del turismo, della cultura, del lavoro, dell'agricoltura, della pesca, della caccia e dello sport)

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 55, comma 1;
- 2) illegittimità costituzionale dell'art. 65;
- 3) illegittimità costituzionale dell'art. 66, commi 1 e 2;
- 4) illegittimità costituzionale del comma 3-bis dell'art. 20 della legge della Regione Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio), inserito dall'art. 69, comma 2, della legge regionale n. 18 del 2016, limitatamente alle parole «e del fucile»;
- 5) illegittimità costituzionale dell'art. 71;
- 6) non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 68, comma 1.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Le norme impugnate, ad eccezione dell'art. 71, modificano alcune disposizioni delle leggi regionali 28 aprile 1998, n. 19 (Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della Regione Veneto), e 9 dicembre 1993, n. 50 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio).

L'impugnato art. 55 deve ritenersi censurato esclusivamente con riferimento al comma 1, che aggiunge il comma 1-ter all'art. 9 della legge regionale n. 19 del 1998 e dispone che la Regione può stabilire, nelle acque non oggetto di concessione, «eventuali oneri ulteriori per i non residenti in Veneto mediante provvedimento della Giunta regionale».

Con riferimento alla censura relativa all'art. 23 Cost., la questione è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, il carattere relativo della riserva di legge prevista dall'art. 23 Cost. permette di ritenere che spetta all'autorità amministrativa un ampio margine nella delimitazione della fattispecie impositiva e, tuttavia, resta ferma la necessità della fonte primaria, che non

può essere relegata «sullo sfondo», né essere formulata quale prescrizione normativa «in bianco» (sentenza n. 83 del 2015; nello stesso senso, sentenza n. 69 del 2017). La norma primaria deve dunque stabilire, anche se non in dettaglio, i contenuti e i modi «dell'azione amministrativa limitativa della sfera generale di libertà dei cittadini» (sentenze n. 83 del 2015 e n. 115 del 2011).

La riserva di legge dell'art. 23 Cost. esige che la norma rechi la fissazione di «sufficienti criteri direttivi di base e linee generali di disciplina della discrezionalità amministrativa» (sentenza n. 350 del 2007 e, nello stesso senso, sentenza n. 105 del 2003) e definisca chiaramente «la concreta entità della prestazione imposta» (ex plurimis, le richiamate sentenze n. 69 del 2017, n. 83 del 2015, n. 115 del 2011).

Tali principi non sono rispettati dalla disposizione regionale in esame, che contiene la sola previsione del potere attribuito alla Giunta regionale di stabilire, con proprio provvedimento, ulteriori oneri per i non residenti in Veneto. È dunque chiara l'indeterminatezza del contenuto della prestazione, ancora più in considerazione dell'impossibilità di desumere, anche implicitamente, i criteri direttivi che dovrebbero orientare la discrezionalità della Giunta regionale nell'attuazione della disposizione impugnata. Tale indeterminatezza, anche alla luce dei lavori preparatori, porta a ritenere che si tratti di una fattispecie impositiva. Da qui discende il contrasto della norma in esame con la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali imposte di cui all'art. 23 Cost.

Le altre disposizioni impugnate modificano o integrano la legge regionale n. 50 del 1993, in materia di caccia.

Il censurato art. 65 inserisce i commi 1-bis, 1-ter, 1-quater e 1-quinquies all'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993. Il combinato disposto dei commi 1-bis, 1-ter e 1-quinquies del richiamato art. 14 consente, a determinate condizioni indicate dalla disposizione stessa, che la caccia sia esercitata in altra forma rispetto a quella per cui si è previamente optato. Per questa ragione, secondo il ricorrente, la disposizione impugnata si porrebbe in contrasto con l'art. 12, comma 5, della legge 11 febbraio del 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che non consente di cumulare le diverse forme di esercizio venatorio, nonché con la disciplina sanzionatoria disposta dagli artt. 31, comma 1, lettera a), e 32, comma 4.

La questione è fondata.

La materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e «l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria» (sentenza n. 4 del 2000); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017).

L'art. 12 della legge n. 157 del 1992 dispone che la caccia può essere praticata in via esclusiva in una delle forme dalla stessa previste, al fine di preservare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. In considerazione di tale ratio della norma statale, la legge regionale può intervenire su detto profilo della disciplina esclusivamente innalzando il livello della tutela (sentenze n. 139 del 2017 e n. 278 del 2012).

La disposizione impugnata, permettendo, sia pure limitatamente, una forma di attività venatoria diversa da quella per cui si è optato in via generale, viola dunque la norma interposta ed è costituzionalmente illegittima.

L'impugnato art. 65 introduce anche il comma 1-quater nell'art. 14 della legge regionale n. 50 del 1993, che consente ai cacciatori, in presenza di dati requisiti, la facoltà di esercitare l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria, per trenta giorni, in tutti gli ambiti territoriali di caccia.

La questione è fondata.

La Corte ha più volte affermato che, con l'art. 14 della legge n. 157 del 1992, il legislatore statale ha inteso circoscrivere il territorio di caccia, determinando, allo stesso tempo, «uno stretto vincolo tra il cacciatore ed il territorio» nel quale è autorizzato l'esercizio dell'attività venatoria. Tale norma statale mira, inoltre, a valorizzare il ruolo della comunità insediata in quel territorio, chiamata, attraverso gli organi direttivi degli ambiti, «a gestire le risorse faunistiche» (sentenze n. 142 del 2013 e n. 4 del 2000).

La ripartizione in ambiti territoriali di caccia di dimensione ridotta, desumibile dal complessivo quadro normativo, è necessaria al fine di permettere un'attività di controllo da parte dell'amministrazione competente che, ai sensi del richiamato art. 14, comma 3, verifica periodicamente l'adeguatezza del rapporto tra i cacciatori autorizzati e la porzione di territorio interessata. È in questo contesto che si colloca la norma statale, evocata a parametro interposto, che contempla una richiesta per accedere agli ambiti territoriali di caccia della Regione nei quali il cacciatore non è autorizzato ad esercitare l'attività venatoria.

Nella specie, la disposizione impugnata, stabilendo che l'attività venatoria nei confronti della fauna migratoria può essere svolta in ambiti di caccia diversi da quelli nei quali il soggetto è autorizzato ad accedere, senza prescrivere una richiesta preventiva all'amministrazione competente, non consente agli organi di gestione di avere contezza dei soggetti che effettivamente esercitano l'attività venatoria in quella porzione di territorio e, quindi, si pone in contrasto con la richiamata norma interposta, violando l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il censurato art. 66, commi 1 e 2, modifica l'art. 18 della legge regionale n. 50 del 1993, sostituendo il comma 1 e introducendo il comma 1-bis. I nuovi commi dispongono che le Province istituiscono le zone destinate all'allenamento e all'addestramento dei cani da caccia anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna d'allevamento appartenente alle specie cacciabili (comma 1) e che dette attività possono svolgersi durante tutto l'anno (comma 1-bis).

La questione avente ad oggetto la denunciata lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

La Corte nello scrutinare norme di leggi regionali che prevedevano l'arco temporale durante il quale svolgere l'addestramento e l'allenamento dei cani da caccia, ha costantemente affermato che gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 rimettono la definizione di tale arco temporale al piano faunistico-venatorio. Tali norme statali assicurano, così, le «garanzie procedurali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici», con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, sentenza n. 193 del 2013).

La disciplina statale fissa una regola di tutela ambientale, violata dalla disposizione regionale impugnata che è, quindi, costituzionalmente illegittima.

L'impugnato art. 68, comma 1, stabilisce: «[a] comma 5 dell'articolo 24 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50 le parole: “di cui ai commi 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21” sono sostituite con le parole: “di cui ai commi 5, 5-bis, 5-ter, 8, 9, 11 e 12 dell'articolo 21”».

L'art. 21 della legge regionale n. 50 del 1993 regola gli ambiti territoriali di caccia, quali strutture associative senza fini di lucro, aventi scopi di programmazione dell'esercizio venatorio e di gestione della fauna selvatica su un territorio delimitato dal piano faunistico-venatorio regionale. Con la disposizione censurata sono state estese all'art. 24 della legge regionale n. 50 del 1993 anche le norme relative alla composizione dei comitati di gestione, di cui ai commi 5, 5-bis e 5-ter, dell'art. 21.

Nel merito, la questione non è fondata.

La competenza legislativa residuale spettante alle Regioni in materia di caccia deve essere esercitata rispettando i livelli di tutela garantiti dalla legislazione statale fissati dalla legge n. 157 del 1992 (ex plurimis, sentenze n. 2 del 2015, n. 142 del 2013). Inoltre, questa Corte ha anche affermato che l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992 stabilisce uno standard inderogabile di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con riferimento alla composizione degli organi direttivi (sentenze n. 124 del 2016, n. 268 del 2010 e n. 165 del 2009). Secondo tale disposizione, «negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia deve essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio. Il 20 per cento dei componenti è costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente e il 20 per cento da rappresentanti degli enti locali».

La disposizione statale mira a preservare la rappresentanza democratica delle categorie, espressione dei diversi interessi sottesi all'attività venatoria.

Il confronto della norma impugnata con quella interposta non evidenzia, tuttavia, il contrasto denunciato dal ricorrente. La prima di esse, nello stabilire i criteri di composizione del comitato direttivo dei comprensori alpini, ha infatti preservato la rappresentanza delle associazioni agricole, ambientaliste e venatorie, introducendo, quale unico elemento innovativo, la presenza negli stessi anche dei rappresentanti di associazioni venatorie riconosciute a livello regionale, mantenendo i medesimi requisiti richiesti dalla norma interposta quanto a profili organizzativi e istituzionali (art. 21, comma 5-bis, della legge n. 50 del 1993).

Detta previsione riposa, non irragionevolmente, sulla valorizzazione della particolarità dei comprensori alpini, a cui la stessa legge statale riserva peculiari forme di autonomia. L'art. 11 della legge n. 157 del 1992, nel disciplinare il regime venatorio nella zona delle Alpi, stabilisce infatti che le Regioni interessate, nel rispetto di tale legge, emanano «norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l'attività venatoria, tenute presenti le consuetudini e le tradizioni locali». Il legislatore statale ha dunque stabilito, in riferimento alla zona delle Alpi, una disciplina che permette di tenere conto delle peculiari caratteristiche del territorio e della specificità delle realtà locali e di valorizzare la prossimità dei cacciatori e delle associazioni rappresentative con il territorio.

Il censurato art. 69, comma 2, inserisce il comma 3-bis nell'art. 20 della legge regionale n. 50 del 1993, e dispone che è ammesso «l'uso della barca a motore quale mezzo di trasporto per raggiungere e ritornare dagli appostamenti di caccia. È altresì ammesso l'uso della barca per il recupero della fauna selvatica ferita o abbattuta. Il recupero è consentito anche con l'ausilio del cane e del fucile, entro un raggio non superiore ai duecento metri dall'appostamento».

La questione è fondata.

Le sentenze della Corte n. 139 del 2017 e n. 2 del 2015 hanno, infatti, affermato che l'attività di recupero della fauna selvatica con l'utilizzo delle armi costituisce esercizio venatorio ed è perciò soggetta ai limiti e alle garanzie previste dalla legge statale n. 157 del 1992, la quale stabilisce un livello uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema

La norma regionale in esame, permettendo il recupero della fauna abbattuta o ferita, utilizzando una barca e con l'ausilio del fucile, legittima l'esercizio venatorio mediante l'utilizzo di un natante. Pertanto, anche alla luce delle sentenze da ultimo richiamate, detta norma, limitatamente alla parte in cui stabilisce che «il recupero è consentito anche con l'ausilio [...] del fucile», si pone in contrasto con lo standard di tutela fissato dall'art. 21, comma 1, lettera i), della legge n. 157 del 1992, il quale prescrive il divieto di cacciare servendosi di natanti, ed è dunque costituzionalmente illegittima.

L'impugnato art. 71, infine, introduce misure per il contenimento del cormorano (*Phalacrocorax carbo*) indicando, altresì, i soggetti abilitati ad attuare i piani di abbattimento.

La questione, in riferimento alla denunciata violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., da esaminare in linea preliminare, è fondata.

La Corte, nello scrutinare disposizioni di leggi regionali che prevedevano deroghe al divieto di cacciare specie protette, con legge-provvedimento anziché con atto amministrativo, le ha ritenute in contrasto con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 250 del 2008). In particolare, è stato sottolineato che l'autorizzazione ad abbattere specie protette in deroga, con legge regionale anziché con atto amministrativo, impedisce al Presidente del Consiglio dei ministri di esercitare il potere di annullamento di tali provvedimenti, adottati dalle Regioni, attribuitogli dalla norma statale. Detto potere, per costante giurisprudenza della Corte, è finalizzato a «garantire una uniforme e adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale» (sentenza n. 250 del 2008).

Di qui la violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Il citato art. 71, comma 4, è stato impugnato altresì nella parte in cui amplia l'elenco dei soggetti che possono attuare i piani di abbattimento.

La questione è fondata.

La Corte ha costantemente ritenuto che l'elenco contenuto nella disposizione statale, che identifica i soggetti abilitati all'attività di contenimento delle specie protette, ha carattere tassativo: una sua integrazione, da parte del legislatore regionale, riduce «il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente» (sentenza n. 139 del 2017; nello stesso senso, ex multis, sentenza n. 107 del 2014).