

**Sentenza:** n. 74 del 22 febbraio 2017

**Materia:** Caccia

**Parametri invocati:** artt. 117, secondo comma, lett. s)

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente Consiglio dei Ministri

**Oggetto:** art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011),

**Esito:** illegittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011).

**Estensore nota:** Beatrice Pieraccioli

## **Sintesi**

Il Presidente del Consiglio dei ministri, ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge della Regione Abruzzo 13 aprile 2016, n. 11 (Modifiche alle leggi regionali 25/2011, 5/2015, 38/1996 e 9/2011), in riferimento all'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La norma impugnata, per favorire lo sviluppo sostenibile delle aree interne attraverso l'incremento del turismo cinofilo, ha autorizzato lo svolgimento di attività cinofile e cinotecniche, per almeno otto mesi l'anno, su una porzione del territorio rientrante nelle aree protette regionali.

L'allevamento e l'addestramento dei cani all'interno di aree naturali protette determinerebbe, a parere del ricorrente, un'alterazione degli equilibri biologici di alcune specie animali, che hanno il loro habitat all'interno dei parchi e delle riserve e che ricevono protezione normativa sia a livello internazionale che a livello nazionale.

Conseguentemente, la disposizione regionale censurata si porrebbe in contrasto con i commi primo e secondo, lettera s), dell'art. 117 Cost., rispettivamente perché violerebbe i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, e perché abbasserebbe il livello di tutela della fauna selvatica e di conservazione dell'habitat stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

La questione ad avviso della Corte è fondata.

La disciplina regionale impugnata è stata introdotta al dichiarato fine di incrementare il turismo cinofilo, pertanto essa potrebbe, in ipotesi, essere considerata espressione dell'esercizio di competenza legislativa regionale residuale nella materia del turismo, ma l'allevamento e l'addestramento dei cani, svolgendosi all'interno di aree protette, è idoneo ad incidere sulla materia ambientale e, in particolare, sulla tutela dell'ecosistema e su tutto ciò che riguarda la tutela della

conservazione della natura come valore in sé, a prescindere dall'habitat degli esseri umani (sentenza n. 12 del 2009).

La normativa regionale deve garantire il rispetto dei livelli minimi uniformi posti dal legislatore nazionale in materia ambientale.

La Corte ribadisce che la materia dell'ambiente è una "materia trasversale" poiché «sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni [...]. In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi» (sentenza n. 104 del 2008, con richiamo a sentenza n. 378 del 2007).

L'esercizio della competenza legislativa regionale nelle materie di propria competenza, dunque, trova un limite nella disciplina statale della tutela ambientale, salva la facoltà delle Regioni di prescrivere livelli di tutela ambientale più elevati di quelli previsti dallo Stato.

In materia di aree protette, lo standard minimo uniforme di tutela nazionale si articola nella previsione di strumenti regolatori delle attività esercitabili al loro interno e di esclusione dell'esercizio dell'attività venatoria.

Invero, l'art. 21 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), vieta l'esercizio venatorio nei parchi nazionali, nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali.

Secondo quanto stabilito dalla Corte l'addestramento dei cani va ricondotto alla materia della caccia, in quanto strumentale all'esercizio venatorio (sentenza n. 350 del 1991 e, più di recente, sentenza n. 303 del 2013), ed è sottoposto alla medesima disciplina. Pertanto, la possibilità del suo svolgimento all'interno delle aree regionali protette – determinata dal fatto che l'art. 4 della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non ha escluso, dalle attività cinofile autorizzate, quelle riferite ai cani da caccia – viola il divieto previsto dall'art. 21 della legge n. 157 del 1992 e incide sulla tutela minima garantita dalla normativa nazionale di protezione della fauna.

Più in generale, l'invasione della sfera di competenza legislativa dello Stato in materia ambientale, rileva in riferimento alla legge 6 dicembre 1991, n. 394 (Legge quadro sulle aree protette); in base ad essa (art. 1), costituiscono aree protette tutti quei territori ove sono presenti «formazioni fisiche, geologiche, geomorfologiche e biologiche, o gruppi di esse, che hanno rilevante valore naturalistico e ambientale» e che sono sottoposti ad uno speciale regime di tutela e protezione, volto ad assicurare la conservazione del patrimonio naturale del paese e la conservazione delle specie animali.

L'art. 11 della medesima legge prevede che la disciplina delle attività consentite all'interno dell'area del parco sia posta mediante regolamento, adottato dall'ente parco, nel rispetto di alcuni divieti tra cui, ai fini che qui interessano, rileva quello di cui al comma 3, lettera a), dell'art. 11, che impone di non danneggiare e disturbare le specie animali.

Il rispetto di tale divieto si impone anche per i parchi regionali, in forza della previsione dell'art. 22 della legge quadro n. 394 del 1991 che, nell'individuare i principi fondamentali a cui la disciplina

delle aree naturali protette regionali deve attenersi, vi include l'adozione di regolamenti delle aree protette «secondo criteri stabiliti con legge regionale in conformità ai principi di cui all'articolo 11» (art. 22, comma 1, lettera d).

Il divieto di disturbo delle specie animali integra, dunque, uno standard minimo di tutela ambientale, derogabile solo mediante il meccanismo previsto dall'art. 11, ovvero previa valutazione da parte dell'Ente parco, soggetto preposto alla salvaguardia dell'area protetta, in quanto tecnicamente competente.

La presenza sistemica di animali estranei all'habitat locale, autorizzata direttamente con la legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016, a prescindere dalla valutazione dell'Ente parco, integra la violazione del divieto e determina il paventato disturbo dell'ecosistema e della fauna, incidendo sui livelli minimi di tutela ambientale stabiliti dal legislatore nazionale.

Il vizio di illegittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 11 del 2016 non può essere superato dalla delimitazione temporale e spaziale delle attività, che sono autorizzate per otto mesi l'anno e su una quota parte dell'area protetta.

In primo luogo, l'argomento non è spendibile per la disposizione transitoria, che non contempla tali limitazioni. In ogni caso, va considerato che il legislatore statale non distingue, all'interno delle aree protette, sottozone in relazione alla specifica attività esercitabile, ma prescrive un indistinto sistema di protezione, quale livello minimo di tutela ambientale, in cui è incluso il divieto di disturbo delle specie animali in tutta l'area, derogabile soltanto a seguito della valutazione dell'ente parco.

Peraltro, tale divieto di disturbo, in riferimento ad alcuni animali protetti che popolano i parchi abruzzesi, quali il lupo, l'orso bruno e il camoscio, trova puntuale corrispondenza, senza possibilità di deroghe, nell'art. 8 del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche).

La presenza, autorizzata con legge, di cani, estranei all'habitat tutelato, all'interno dei parchi e delle riserve regionali è, dunque, ad un tempo lesiva degli obblighi comunitari e dei livelli minimi di tutela ambientale prescritti dal legislatore nazionale e contrasta, quindi, con l'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost.