

Sentenza: 14 gennaio 2021, n. 21

Materia: Caccia, Controllo fauna selvatica

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

Giudizio: legittimità costituzionale in via incidentale

Ricorrente: Tribunale amministrativo della Regione Toscana

Oggetto: art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 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”),

Esito:

- illegittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-ter, 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”);
- non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3 e 4, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994;
- non fondatezza, nei sensi di cui in motivazione, della questione di legittimità costituzionale dell’art. 37, comma 4-quater, della legge reg. Toscana n. 3 del 1994.

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi:

Il Tribunale amministrativo regionale per la Toscana ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell’art. 37, commi 3, 4, 4-ter e 4-quater, della legge della Regione Toscana 3 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”), in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, nella parte in cui estende l’elenco dei soggetti abilitati a effettuare le operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale rispetto a quelli previsti dall’art. 19, comma 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

La Corte ritiene, preliminarmente al merito, di contestualizzare il contenuto dell’art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che il rimettente assume quale parametro interposto per sollevare le questioni di costituzionalità in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Tale disposizione disciplina il controllo della fauna selvatica assegnando alle Regioni l’attività del controllo delle specie di fauna selvatica. Tale controllo viene esercitato di norma mediante l’utilizzo di metodi ecologici su parere dell’INFS. Qualora l’istituto verifichi l’inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste 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.

Su tale previsione, a partire dalla sentenza n. 392 del 2005, la Corte ha sviluppato un filone giurisprudenziale che ha ritenuto «tassativo» l’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani di abbattimento, e ciò sull’assunto per cui «una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente» (ex plurimis sentenza n. 139 del 2017).

Tale orientamento, che quindi ha iniziato a formarsi ormai oltre quindici anni fa, deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate.

Quanto alle prime, occorre innanzitutto rilevare che negli ultimi anni l'ente Provincia, alle cui guardie venatorie, come si è visto, l'art. 19 della legge n. 157 del 1992 affida in via principale il compito dell'attuazione dei piani di abbattimento, è stato oggetto di un complesso e travagliato processo di riforma che ha condotto, in ogni caso, all'indubbio esito di un ridimensionamento delle rispettive funzioni e, conseguentemente, anche del relativo personale.

Quanto alle seconde, va evidenziato l'aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali) che determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi, oltre che alle attività antropiche: ormai significativi sono i danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici; inoltre, è in aumento il numero di incidenti stradali causati da ungulati.

Tale evoluzione non può non essere considerata nello scrutinio sulle questioni sollevate dal rimettente, a partire dalla prima, che concerne il comma 3 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994. La disposizione in oggetto, dopo aver correttamente affermato il ricordato principio di gradualità, in sostanza stabilisce, attraverso il richiamo al successivo art. 51 – rubricato «Vigilanza venatoria» –, che nell'attuazione dei piani di abbattimento la Regione può avvalersi, oltre che di soggetti già previsti o comunque riconducibili al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, anche di ulteriori soggetti, purché muniti di licenza di caccia; si tratta in particolare, ai sensi della lettera f) del suddetto art. 51, delle «guardie venatorie volontarie» e delle «guardie ambientali volontarie» (entrambe figure che individuano soggetti privati muniti anche della qualifica di guardia giurata), nonché, ai sensi della successiva lettera g), delle guardie giurate, «purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento».

Si tratta quindi di soggetti ulteriori, rispetto a quelli elencati dalla norma statale, ma che non sono identificabili in meri cacciatori: presentano, infatti, elementi di qualificazione pubblicistica, essendo, in forme diverse, ricompresi tra le persone già abilitate, peraltro in seguito a una specifica formazione, allo svolgimento dell'attività di vigilanza venatoria, e ciò in forza di quanto stabilisce l'art. 27, comma 6, della stessa legge n. 157 del 1992, che prevede, per queste figure, «corsi di preparazione e di aggiornamento [...] sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole».

Inoltre, la norma impugnata dispone espressamente che al «corpo di polizia provinciale» rimanga assegnato il ruolo del «coordinamento» dei piani di abbattimento, a dimostrazione che questi ulteriori soggetti risultano, in ogni caso, coinvolti in un ruolo meramente ausiliario.

In questi termini e alla luce del quadro in precedenza la censura sollevata dal tribunale rimettente viene ritenuta non fondata dalla Corte.

La seconda questione sollevata dal rimettente riguarda il comma 4 dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 e si sviluppa sul presupposto interpretativo che tra i soggetti considerati dalla norma vi sarebbero anche i cacciatori, che la Regione potrebbe affiancare al personale preposto per interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica, compresi i piani di abbattimento, in contrasto con il carattere tassativo dell'elenco di cui al comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992.

Pur ritenendo tale presupposto corretto, la Corte ritiene non fondata la questione in quanto si ripropongono le medesime argomentazioni sviluppate al punto precedente con la conseguenza che l'integrazione disposta dalla norma regionale, anche in questo caso, e peraltro con evidenza ancora maggiore, assume il carattere di un intervento rivolto a incrementare lo standard di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale.

Nell'impianto dell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, infatti, la possibilità di coinvolgere i cacciatori nei piani di abbattimento dipende unicamente: a) dalla loro qualità di proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani di abbattimento, oppure b) dalla circostanza di essere convocati dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Al contrario, nella norma censurata, la medesima possibilità è subordinata alla ben più pertinente condizione di aver acquisito una formazione specifica, «sulla base di programmi concordati con l'ISPRA», senza che sia sufficiente la mera titolarità di una licenza venatoria, come invece stabilito, da questo punto di vista, dalla norma statale.

Infine, va anche qui considerato che il coinvolgimento di tale categoria di cacciatori non può che avvenire sotto il coordinamento della polizia provinciale, come del resto è espressamente stabilito dal precedente comma 3 con riguardo alla disciplina generale dei piani di abbattimento.

La terza censura del rimettente concerne invece il comma 4-ter dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, in quanto in sostanza stabilisce che, anche ai fini dell'attuazione dei piani di abbattimento, i cacciatori abilitati alla caccia di selezione agli ungulati e a quella al cinghiale con determinate tecniche («in braccata e girata») sono equiparati a quelli formati e selezionati in base al precedente comma 4.

La questione è fondata.

Pur essendo previsto che anche questa specifica categoria di cacciatori debba frequentare un corso e superare una prova finale, è dirimente considerare che la disposizione che li abilita (l'art. 28-quater, comma 2, della medesima legge reg. Toscana n. 3 del 1994) non esplicita, a differenza del precedente comma 4, che i programmi del corso sono concordati con l'ISPRA e riguardano anche le modalità con cui effettuare il controllo. Più genericamente si limita a prevedere, come nota il rimettente, «la frequenza ad un corso ed il superamento di un esame finale comprendente una prova scritta e una prova di tiro con carabina».

La differenza assume un rilievo sostanziale, trattandosi di abilitazioni relative ad attività di natura diversa: l'una di carattere meramente venatorio, seppur «qualificata», l'altra, quella prevista dal comma 4, realizzata per finalità di tutela ambientale.

È quindi evidente che la norma censurata, a differenza delle altre due prima considerate, deroga all'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, ma non realizza un incremento dello standard minimo di tutela ambientale fissato dalla disposizione statale: essa si pone quindi in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Infine, oggetto dell'ultima questione sollevata è la previsione di cui al comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, ai sensi del quale «[l]a Regione per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati ai sensi del comma 4, i soggetti di cui all'articolo 51, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al controllo dei cinghiali».

Secondo il rimettente, anche questa norma realizzerebbe il denunciato contrasto con la norma interposta statale, laddove consentirebbe di autorizzare al «controllo dei cinghiali» anche le guardie giurate private, mediante il richiamo ai soggetti di cui all'art. 51 della stessa legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e i cacciatori; questi ultimi, sia in quanto abilitati ai sensi del precedente comma 4, sia come componenti delle «squadre di caccia al cinghiale».

La questione ad avviso della Corte non è fondata, nei termini che seguono:

È infatti possibile, a differenza di quanto ritenuto dal rimettente, una lettura costituzionalmente orientata della suddetta norma, nel senso che il termine «controllo dei cinghiali», genericamente utilizzato nella stessa, è bensì riferibile esclusivamente a quello attuato con metodi ecologici, senza alcuna possibilità di estenderlo anche ai piani di abbattimento, del resto mai evocati nel testo della disposizione in oggetto.

Da ciò consegue che la norma censurata viene ad assumere, con riferimento alla specie cinghiale, un carattere di chiusura nel sistema delineato dall'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994, e che non sussiste alcun contrasto con il comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992. L'elenco dei soggetti previsto da tale norma statale si riferisce, infatti, soltanto all'attuazione dei piani di abbattimento, in quanto realizzano la extrema ratio del controllo faunistico, mentre la medesima prescrizione la norma statale non dispone in relazione a quei metodi che, in quanto ecologici, non possono nemmeno potenzialmente trasmodare «nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive» (sentenza n. 392 del 2005).

Pertanto, così interpretato, il censurato comma 4-quater dell'art. 37 della legge reg. Toscana n. 3 del 1994 non determina alcun contrasto con la norma interposta statale, dal momento che è da intendersi riferito esclusivamente al controllo ecologico.