



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 81 del 17/07/2003

SENTENZA 19 giugno 2003, n. 226

Legittimità costituzionale art. 38, comma 2, L.R. 21/05/2002, n. 7

SENTENZA N. 226

ANNO 2003

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Riccardo CHIEPPA Presidente
- Gustavo ZAGREBELSKY Giudice
- Valerio ONIDA "
- Carlo MEZZANOTTE "
- Fernanda CONTRI "
- Guido NEPPI MODONA "
- Piero Alberto CAPOTOSTI "
- Annibale MARINI "
- Franco BILE "
- Giovanni Maria FLICK "
- Ugo DE SIERVO "
- Romano VACCARELLA "
- Alfio FINOCCHIARO "

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 "Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004" promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 19 luglio 2002, depositato in Cancelleria il 27 successivo ed iscritto al n. 46 del registro ricorso 2002.

Visto l'atto di costituzione della Regione Puglia nonché l'atto di intervento dell'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature - Onlus;

udito nell'udienza pubblica del 25 febbraio 2003 il Giudice relatore Fernanda Conti;

uditi l'avvocato dello Stato Massimo Mari per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Beniamino Caravita di Toritto per la Regione Puglia.

Ritenuto in fatto

1. Con ricorso regolarmente notificato e depositato, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato questione di legittimità costituzionale in via principale dell'art. 38, comma, 2, della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

La disposizione censurata individua le specie di uccelli "cacciabili dalla terza domenica di settembre all'ultimo giorno di febbraio", ponendosi in contrasto, secondo il ricorrente, con l'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, recependo la normativa comunitaria in materia, determina i periodi di caccia vietando l'attività venatoria oltre il termine del 31 gennaio. A giudizio del ricorrente sarebbe in tal modo violato il "principio primario e prevalente" - desumibile dai contenuti della predetta legge statale - "di protezione della fauna", rivolto al perseguimento di un obiettivo rientrante nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la cui competenza risulta attribuita in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

2. Nel giudizio davanti a questa Corte si è costituita la Regione Puglia, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale sia dichiarata inammissibile o infondata.

La resistente rileva anzitutto l'inammissibilità del ricorso per insufficiente motivazione, richiamando la giurisprudenza di questa Corte sul punto (sentenze n. 517 del 1987 e n. 245 del 1984). In particolare, con riferimento all'asserito contrasto della disposizione censurata con l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, si sottolinea che non è neppure menzionato il comma di riferimento e che, anche in considerazione della molteplicità delle disposizioni in esso contenute, la difesa della Regione Puglia potrebbe essere pregiudicata.

Nel merito, la Regione Puglia ritiene che la norma censurata riguardi non tanto l'ambiente, quanto la "caccia", ossia una materia che, a seguito della riforma operata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), rientra nella "competenza esclusiva regionale" ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, in quanto non menzionata tra le materie di competenza concorrente (art. 117, terzo comma) né tra quelle di competenza esclusiva statale (art. 117, secondo comma). La legislazione regionale in materia di "caccia" non rientra più nella competenza concorrente e non è dunque soggetta al rispetto dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato", per cui non sarebbe conferente il richiamo, operato dal ricorrente, all'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

La resistente contesta, quindi, la riconduzione della disposizione regionale impugnata alla "materia" della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione e, richiamata la sentenza di questa Corte n. 407 del 2002, afferma che "anche ad ammettere che nella "caccia" si possa rinvenire un collegamento funzionale con la tutela ambientale, questo non potrebbe comunque autorizzare lo Stato ad espropriare la regione di una materia di sicura competenza esclusiva regionale, quanto piuttosto verificare se vi sono degli aspetti che richiedono un intervento statale volto a garantire una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale".

La determinazione del periodo di caccia non necessita, secondo la resistente, di un intervento statale volto a garantire una tutela uniforme su tutto il territorio nazionale, tanto è vero che la stessa legge statale che si assume violata indica un periodo di riferimento temporale variabile, suscettibile di deroga da parte delle regioni "in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali" (art. 18,

secondo comma, della legge n. 157 de 1992).

In base all'assunto per cui nel mese di febbraio nel territorio pugliese le specie animali oggetto del prolungamento di attività venatoria sono svernanti, non avendo ancora intrapreso la fase di migrazione per raggiungere i luoghi di nidificazione, la Regione Puglia ritiene che la disposizione censurata non realizzi alcuna "lesione ambientale", non contrastando, peraltro, con disposizioni statali che possano ritenersi indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie selvatiche. Quest'ultima ipotesi non ricorrerebbe infatti con riferimento alla previsione contenuta nell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che non potrebbe essere qualificata come "norma fondamentale" o "standard minimo di tutela" in quanto si limiterebbe a dettare una disposizione di dettaglio in una materia oggi appartenente alla competenza "esclusiva" del legislatore regionale. Né la determinazione statale potrebbe ritenersi collegata all'attuazione della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli, che si limita a impedire la caccia durante determinati periodi di vita dell'animale (nidificazione, riproduzione, dipendenza, migrazione) senza imporre alcun vincolo temporale in ordine al periodo di caccia consentito.

Le norme regionali censurate sarebbero pertanto conformi alla richiamata normativa comunitaria, nonché alle convenzioni stipulate dall'Italia in materia di protezione faunistica (convenzione di Berna del 19 settembre 1979, sulla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503; convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, per la protezione degli uccelli, resa esecutiva con legge 24 novembre 1978, n. 812), le quali anche si prefiggono di assicurare la conservazione di alcune specie animali senza stabilire precisi vincoli temporali.

Venuto meno l'obbligo del rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla legislazione statale in materie attribuite alla competenza "esclusiva" regionale, la disposizione censurata avrebbe, quindi, legittimamente derogato alle determinazioni contenute nel secondo comma dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, rispettando i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (ossia gli unici limiti che possono essere invocati, ai sensi del primo comma dell'art. 117 della Costituzione, per le materie attribuite alla potestà esclusiva regionale). A tale riguardo la Regione Puglia richiama anche il quinto comma dell'art. 117 della Costituzione, che attribuisce alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano il potere di dare attuazione diretta agli atti dell'Unione europea, rendendo così cedevoli le disposizioni statali eventualmente emanate.

3. Ha presentato atto di intervento fuori termine l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature - Onlus.

4. In prossimità dell'udienza il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato memoria, con la quale insiste per l'accoglimento del ricorso.

In particolare, l'Avvocatura dello Stato - sottolinea che la censurata nonna regionale lederebbe il riparto costituzionale di competenze legislative come disciplinato nel riformato Titolo V, compromettendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, secondo il dettato della lettera s), secondo comma, dell'art. 117 della Costituzione. La difesa erariale richiama la giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dell'ambiente, ritenendo che in base ad essa sia possibile affermare che, laddove sia rilevabile l'emersione del valore "ambiente", lo Stato possa intervenire con legge allo scopo di garantire la sussistenza di quegli standards di tutela uniforme senza i quali "l'equilibrio ambientale" non sarebbe garantito in maniera unitaria e soddisfacente su tutto il territorio nazionale, al di là dell'ambito materiale della disciplina in cui tale intervento si concreta. In particolare, la delimitazione temporale del prelievo venatorio, in quanto misura volta direttamente alla protezione delle specie selvatiche su tutto il territorio nazionale, è oggetto che va ricompreso nella competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema ex art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, spettando dunque allo Stato la fissazione di standards di tutela uniforme e il potere di dare attuazione interna alla normativa comunitaria in materia.

5. Anche la Regione Puglia ha depositato una memoria con la quale insiste, anzitutto, per l'inammissibilità del ricorso per insufficiente motivazione.

Nel merito la Regione Puglia sottolinea che la proroga del periodo venatorio di alcune specie cacciabili disposta dalla norma censurata non avrebbe effetti pregiudizievoli sull'habitat faunistico, in quanto l'attività di riproduzione e il periodo di migrazione degli uccelli presi in considerazione si svolgerebbero, nel territorio pugliese, nei mesi successivi a febbraio.

La disciplina statale rivolta a garantire standards uniformi di tutela non potrebbe pregiudicare le determinazioni regionali ove queste non siano irragionevoli e non ostacolino la sopravvivenza e la riproduzione delle specie che sono oggetto della proroga, in conformità con quanto stabilito dalla direttiva 79/409/CEE. Sul punto, la resistente ritiene che la sentenza di questa Corte n. 5 Regione Puglia del 2002, pur riconoscendo in capo allo Stato la titolarità del potere di fissare il periodo temporale nel quale è consentito il prelievo venatorio, contenga "segnali di apertura", laddove si rileva che "l'estensione del periodo venatorio operata in tal modo dalla regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo".

La titolarità di una competenza esclusiva regionale in materia di caccia, da ritenersi riconosciuta a seguito della riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione, dovrebbe quantomeno legittimare le Regioni a porre in essere delle deroghe agli standards fissati dalla legge statale. purché forniscano, secondo quanto stabilisce la Corte di giustizia (sentenza del 7 dicembre 2000, causa C-38/99), la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che "uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati". In mancanza, la competenza esclusiva regionale in materia di caccia sarebbe sostanzialmente svuotata.

Tuttavia, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, fissando il termine di chiusura della caccia, non consente alle Regioni di derogare allo stesso. Ai fini della definizione del giudizio principale, la Regione Puglia ritiene pertanto indispensabile la preliminare risoluzione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, per violazione dell'art. 117, primo comma, secondo comma lettera s), quarto e quinto comma, nella parte in cui (terzo periodo del comma 2) non, prevede che il termine di chiusura della caccia ivi contemplato sia derogabile dalle Regioni che forniscano la prova scientifica che lo scaglionamento non è di ostacolo alla protezione, completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati.

Con riguardo all'atto di intervento depositato dall'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature - Onlus, la Regione Puglia richiama, infine, la giurisprudenza di questa Corte secondo la quale nei giudizi in via principale non è ammessa la presenza di soggetti diversi dalla parte ricorrente e dal titolare della potestà legislativa il cui esercizio è oggetto di contestazione (ordinanze n. 130 del 1997; n. 507 del 1993; sentenze n. 35 del 1995; n. 382 del 1999).

6. Ha depositato memoria fuori termine l'Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature - Onlus.

Considerato in diritto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, sottopone al controllo di costituzionalità l'art. 38, comma 2, della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione.

La norma censurata individua le specie di uccelli "cacciabili dalla terza domenica di settembre all'ultimo giorno di febbraio", ponendosi in contrasto, secondo il ricorrente, con l'art. 18 della legge 11 febbraio

1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che, recependo la normativa comunitaria in materia, determina i periodi di caccia vietando l'attività venatoria oltre il termine del 31 gennaio.

A giudizio del ricorrente sarebbe in tal modo violato il "principio primario e prevalente" - desumibile dai contenuti della predetta legge statale - "di protezione della fauna", rivolto al perseguimento di un obiettivo rientrante nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la cui competenza risulta attribuita in via esclusiva allo Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s) della Costituzione.

2. L'intervento della Associazione Italiana per il World Wide Fund for Nature Onlus è inammissibile in ragione del preliminare e assorbente profilo relativo alla tardività del deposito effettuato oltre il termine previsto dall'art. 23, terzo comma, delle., norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (ordinanza allegata alla sentenza n. 5 Regione Puglia del 2002; sentenza n. 507 del 2000).

3. In via preliminare, deve respingersi l'eccezione di inammissibilità del ricorso per insufficiente motivazione, avanzata dalla resistente Regione Puglia. Il ricorso, ancorché succinto, permette di determinare l'oggetto della questione sottoposta al giudizio di costituzionalità.

4. Nel merito la questione è fondata.

5. Come già affermato da questa Corte nella sentenza n. 5 Regione Puglia del 2002, l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. In quell'occasione, la Corte ebbe ad affermare - tra l'altro con riferimento ad una Regione a statuto speciale cui è riconosciuta competenza primaria in materia di caccia - che "la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire standards minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato".

La delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della legge n. 157 del 1992 è stata considerata, proprio nella richiamata sentenza n. 5 Regione Puglia del 2002, come "rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili" - e quindi rispondente all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema per il cui soddisfacimento. l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale. Allungare il termine della chiusura della stagione venatoria oltre quello previsto dalla legge statale equivale ad incidere sul "nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, nel quale deve includersi - accanto all'elencazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio" (sentenza n. 323 del 1998).

La legge della Regione Puglia, ora all'esame della Corte, va per le stesse ragioni dichiarata incostituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, in quanto lesiva di uno standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale.

6. Questa Corte non ritiene di dover sollevare nel presente giudizio questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, come invece richiesto dalla resistente Regione Puglia.

La suddetta richiesta si basa sulla considerazione per cui la disciplina statale rivolta a garantire standards uniformi di tutela non potrebbe pregiudicare le determinazioni regionali ove queste non siano irragionevoli e non ostacolano la sopravvivenza e la riproduzione delle specie che sono oggetto della

proroga, in conformità con quanto stabilito dalla direttiva 79/409/CEE. La resistente invoca il passo della sentenza n. 5 Regione Puglia del 2002 della Corte, laddove, pur riconoscendo in capo allo Stato la titolarità del potere di fissare il periodo temporale nel quale è consentito il prelievo venatorio, si rileva che "l'estensione del periodo venatorio operata in tal modo dalla regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo".

Il riferimento a presunti elementi peculiari del territorio sardo va tuttavia letto nel contesto della motivazione della richiamata decisione e dei rilievi avanzati in quell'occasione dalla difesa della Regione Sardegna. E, soprattutto, occorre precisare che l'enunciato richiamato si completa nella citata sentenza con la "considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, organismo tecnico scientifico cui lo Stato italiano -ha affidato compiti di ricerca e consulenza sulla materia, ha espresso in proposito una valutazione negativa".

Eventuali deroghe agli standards minimi di tutela fissati, nella legislazione statale attuativa della normativa comunitaria in materia possono essere disciplinate solo per la salvaguardia degli interessi generali indicati nell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, ed esclusivamente sulla base di una normativa nazionale idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia (sentenze n. 169 e n. 168 del 1999). La suddetta ipotesi non ricorre nel caso di specie, non essendo state rispettate le condizioni delineate nella direttiva comunitaria.

Non vi sono pertanto i presupposti per sollevare nel presente giudizio questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, in quanto la relativa eccezione prospettata dalla resistente appare manifestamente infondata alla luce di quanto costantemente affermato nella giurisprudenza costituzionale in materia di delimitazione temporale del prelievo venatorio.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 38, comma 2, della legge, della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (Bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2002 e bilancio pluriennale 2002-2004).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta il 19 giugno 2003.

Presidente

Redattore

Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2003

Il Direttore di Cancelleria

Dott. G. Di Paola

PARTE SECONDA

Deliberazioni del Consiglio e della Giunta
