



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 165 del 24/12/2015

RICORSO 9 dicembre 2015, n. 103

Dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, comma 2 e comma 3, della Legge della Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28, "Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris".

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale

Ricorso n. 103
depositato il 9 dicembre 2015

del Presidente del Consiglio dei Ministri in carica, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, C.F. 80224030587, n. fax 0696514000 ed indirizzo p.e.c. per il ricevimento degli atti ags.rm@mailcert.avvocatura.stato.it, presso i cui uffici domicilia in Roma, alla via dei Portoghesi n. 12,

contro

la Regione Puglia, in persona del Presidente della Giunta Regionale in carica, con sede in Bari

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

dell'art. 1, comma 1, comma 2 e comma 3, della Legge Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28, recante "Autorizzazione al prelievo in deroga dello sturnus vulgaris", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 132, del 9 ottobre 2015, per contrasto:

- dell'art.1 comma 1 cit. con l'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, con l'art.9 della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, con l'art.9 della direttiva 79/409/CEE e con Part. 19-bis, comma 2 e 4, della legge n. 157 del 1992;
- dell'art. 1 comma 2 cit. con gli artt. 11 e 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, nonché con gli articoli 2, 5 e 9, della direttiva 2009/147/CE, con l'art.9 della direttiva 79/409/CEE e con Part. 19-bis della legge n. 157 del 1992;
- dell'art. 1 comma 3 cit. con gli artt. 11 e 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, nonché con l'art. 9 della direttiva 2009/147/CE, con l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992;

e ciò a seguito ed in forza

della delibera di impugnativa assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 novembre 2015.

FATTO

L'articolo 1 della legge regionale Puglia n. 28 del 2.10.2015 dispone:

- al comma 1 che: «Al fine di proteggere i raccolti agricoli e limitare le conseguenze di natura igienicosanitaria, è autorizzato il prelievo in deroga della sturnus vulgaris in concomitanza con la stagione venatoria 2015-2016»;
- al comma 2 che: «L'autorizzazione al prelievo di cui al comma 1 è priva di efficacia qualora la Giunta regionale non dichiari la compatibilità del prelievo in deroga sulla base degli studi di monitoraggio sul fenomeno migratorio della sturnus vulgaris e in conformità con l'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici (versione codificata) e con l'articolo 19 bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), come sostituito dal comma 2 dell'articolo 26 della legge 6 agosto 2013, n. 97 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013)»;
- al comma 3 che: «La deliberazione della Giunta regionale prevista dal comma 2 e adottata nel termine perentorio di quindici giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del relativo parere di cui alla legge regionale 31 ottobre 2007, n. 30 (Disciplina del regime di deroga in attuazione della legge 3 ottobre 2002, n. 221 - Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 - e dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE).»

Le disposizioni della legge regionale summenzionate sono illegittime e, giusta determinazione assunta dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 novembre 2015, sono impugnate per i seguenti motivi di

DIRITTO

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2 della legge regionale Puglia n. 28 del 2-10-2015 per violazione dell'articolo 117, commi primo e secondo lettera s) della Costituzione, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 2, 5 e 9, della direttiva 2009/147/CE, dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

La norma regionale incide sul regime giuridico del prelievo venatorio in deroga disciplinato dall'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009 e dall'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157.

Essa difatti - per la stagione venatoria 2015-2016 ed al generico fine di «proteggere i raccolti agricoli e limitare le conseguenze di natura igienicosanitaria» - al comma 1 dell'articolo 1 autorizza in maniera generalizzata il prelievo venatorio in deroga della specie di uccello selvatico denominata «Storno».

Così disponendo essa si pone in contrasto con la normativa interna e con la normativa europea per le seguenti considerazioni.

L'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, attribuisce agli Stati membri la possibilità di derogare al divieto di uccidere o di catturare deliberatamente, con qualsiasi metodo, uccelli selvatici (articolo 5, comma 1, lettera a) della citata direttiva).

Secondo detto articolo l'atto di concessione della deroga:

- deve accertare che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, per delle ragioni espressamente tipizzate quali sono, in via esemplificativa, la tutela della salute e sicurezza pubblica, la necessità di prevenire gravi danni alle colture o per consentirne in condizioni rigidamente controllate la cattura.

- deve specificare:

- «a) le specie che formano oggetto delle medesime (altre soluzioni);

- b) i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati;

- c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate;

- d) l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi,

impianti o metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone;
e) i controlli che saranno effettuati» (articolo 9, paragrafo 2, della direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009).

In attuazione del menzionato articolo 9, l'articolo 19-bis della legge n. 157 del 1992, dopo aver statuito che «Le regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, conformandosi alle prescrizioni dell'articolo 9, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva ed alle disposizioni della presente legge» (articolo 19-bis, comma 1), dispone:

«Le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati. Le deroghe devono essere giustificate da un'analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni e devono menzionare la valutazione sull'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le particolari forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e gli organi incaricati della stessa, fermo restando quanto previsto dall'articolo 27, comma 2. [...] Le regioni prevedono sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista» (articolo 19-bis, comma 2).

Alla stregua del riportato quadro normativo europeo e nazionale lo strumento prescelto dalla Regione per autorizzare il prelievo venatorio in deroga risulta in contrasto con l'articolo 19-bis, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che richiede all'uopo l'adozione di un atto amministrativo.

Lo strumento prescelto dalla Regione, invece, non soltanto consente di eludere il rigido obbligo motivazionale imposto, ai fini della concessione della deroga, dalla normativa interna e da quella europea, ma elide, di fatto, il potere di annullamento attribuito al Consiglio dei ministri dall'articolo 19-bis, comma 4, della legge n. 157 del 1992.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 250 del 2008, che ha dichiarato l'illegittimità della legge della Regione Lombardia n. 2 del 2007 per violazione della legge statale attuativa di prescrizioni europee, ha affermato che «Part. 19-bis prevede, al primo comma, che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla cennata direttiva «conformandosi alle prescrizioni dell'art. 9, ai principi e alle finalità degli artt. 1 e 2 della stessa direttiva» e alle disposizioni della legge n. 157 del 1992.

I commi successivi del citato art. 19 bis riprendono le condizioni espressamente individuate dalla direttiva 79/409/CEE, in base alle quali consentito il regime delle deroghe, e prevedono, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, possa annullare i provvedimenti di deroga adottati, previa delibera del Consiglio dei ministri e dopo aver diffidato la Regione interessata.

Dal raffronto tra la norma statale e la norma regionale emerge che il legis¹ regionale, nello stabilire che l'esercizio delle deroghe avvenga attraverso una legge-provvedimento, ha introdotto una disciplina in contrasto con quanto previsto dal legislatore statale al cennato art. 19-bis.

L'autorizzazione del prelievo in deroga con legge (regionale) difatti preclude l'esercizio del potere di annullamento, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, dei provvedimenti derogatori adottati dalle Regioni che risultino in contrasto con la direttiva comunitaria 79/409/CEE e con la legge n. 157 del 1992: e il potere di annullamento è finalizzato a garantire una uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

Ne può ritenersi che il citato articolo 1 della legge regionale, in quanto al comma 2 subordina l'efficacia

della prevista autorizzazione al prelievo ad una delibera della Giunta regionale, renda il prelievo stesso sufficientemente rispettoso della riserva di amministrazione prevista dalla citata norma statale.

Invero, difatti, come ben si evince dal tenore letterale della disposizione regionale, il prelievo in deroga è autorizzato direttamente dalla disposizione di legge di cui al comma 1.

Ed invece la dichiarazione di compatibilità che dovrà essere resa dalla Giunta regionale non si pone quale atto amministrativo autorizzatorio del menzionato prelievo, ma si concreta in mera condizione sospensiva, e cioè quale evento futuro ed incerto dalla cui verifica si fa dipendere l'efficacia dell'autorizzazione già concessa con legge regionale.

La norma regionale in esame quindi, ponendosi in contrasto con l'articolo 19-bis della legge n. 157 del 1992, di recepimento delle citate norme europee di tutela dell'avifauna, comporta la violazione del parametro di cui all'articolo 117, primo e secondo comma, lettera s), della Costituzione, quest'ultimo nella parte in cui attribuisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» (si veda, tra le tante, Corte Cost. n. 278 del 2012).

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 1 e 2 della legge regionale Puglia n. 28 del 2-10-2015 per violazione dell'articolo 117, commi primo e secondo lettera s) della Costituzione, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché degli articoli 2, 5 e 9, della direttiva 2009/147/CE, dell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

Nel caso in cui si ritenga che il comma 2 del citato articolo 1, in quanto subordina l'efficacia della prevista autorizzazione al prelievo in deroga ad una delibera della Giunta regionale, configuri tale delibera come provvedimento amministrativo che opera come condizione necessaria alla rimozione di un ostacolo all'operatività dell'autorizzazione medesima, e rispetti quindi la riserva di atto amministrativo richiesta dall'articolo 19-bis, comma 4, della L. n. 157/1992, la norma regionale presenta comunque ulteriori profili di illegittimità costituzionale per le seguenti considerazioni.

Il citato articolo 1, comma 2 non prevede la possibilità di provvedere alla sospensione tempestiva dell'autorizzazione al prelievo in deroga, antecedentemente alla data prevista, in caso di raggiungimento dello scopo o del numero dei capi autorizzati al prelievo medesimo.

La direttiva 2009/147/CE - concernente la conservazione degli uccelli selvatici, detta i principi volti alla protezione, gestione e regolazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico, nel territorio europeo - dispone:

- all'articolo 2 che «gli Stati membri adottano le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative»;
- all'articolo 5 che «[...] gli Stati membri adottano le misure necessarie per instaurare un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli [...]».
- all'articolo 9 che ove non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possano derogare al regime restrittivo per la caccia della fauna selvatica, purché dette deroghe soddisfino tutte le rigide condizioni di cui al medesimo articolo.

L'articolo 19-bis, comma 2, della legge n. 157/1992, in attuazione del citato articolo 9 della direttiva 2009/147/CE, dispone che «Le regioni prevedono sistemi periodici di verifica allo scopo di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora sia accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato al prelievo o dello scopo, in data antecedente a quella originariamente prevista».

Dalla riportata normativa risulta evidente che la possibilità di sospendere tempestivamente la deroga in precedenza stabilita rappresenti un elemento assolutamente indispensabile ai fini di una efficace tutela degli uccelli selvatici, poiché solo in tal modo si è in grado di assicurare che l'attività di prelievo non si esplichi, in danno delle specie interessate, anche quando non sussistano più le condizioni che la giustificano.

La normativa regionale in esame, al contrario, non contiene alcun riferimento ai sistemi periodici di verifica, previsti dall'articolo 19-bis, comma 2, sopra citato, al fine di poter sospendere il provvedimento

di deroga con la tempestività necessaria a garantire il rispetto del principio, di derivazione comunitaria, della "protezione generale di tutte le specie".

Per di più, l'articolo 1 della legge regionale, mentre indica espressamente, quale *modus operandi* per l'esercizio del prelievo in deroga, la necessita che

venga adottato un apposito atto amministrativo, quale condizione necessaria alla concreta operatività della autorizzazione indicata dalla legge, non contiene, invece, alcun riferimento alle modalità che consentirebbero alla Regione di poter intervenire sospendendo tempestivamente in via amministrativa il provvedimento di deroga, qualora sussistano le condizioni previste dal succitato comma 2 dell'articolo 19-bis della legge n. 157/1992.

E una simile previsione a invece necessaria per garantire il rispetto dei parametri evocati, poiché, in base al testo vigente della legge regionale, una volta adottata la delibera di cui all' articolo 1, comma 2, sopra citato, opera in via diretta ed immediata la deroga legislativa stabilita dal precedente comma 1. Ne tale deroga legislativa potrebbe essere successivamente eliminata da una sospensione disposta con mero atto amministrativo, posto che tale atto sarebbe illegittimo a causa della mancanza di un'apposita previsione legislativa che lo contempli.

In sintesi, poiché l'unico modo di effettuare una sospensione della deroga sarebbe un provvedimento legislativo, e poiché ciò impedisce in radice di intervenire tempestivamente, non si può che concludere nel senso che l'articolo 1, comma 2, è costituzionalmente illegittimo per violazione dei parametri costituzionali sopra indicati, nella parte in cui non prevede la possibilità, di sospendere tempestivamente in via amministrativa l'autorizzazione al prelievo in deroga, in data antecedente a quella originariamente prevista, in caso di raggiungimento dello scopo o del numero dei capi autorizzati al prelievo medesimo.

Illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 3, della legge regionale Puglia n. 28 del 2-10-2015 per violazione dell'articolo 117, commi primo e secondo lettera s) della Costituzione, 11 e 117, primo comma, della Costituzione, nonché della direttiva 2009/147/CE, dell'art.9 della direttiva 79/409/CEE e dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

Il comma 3 del citato articolo 1 subordina l'autorizzazione al prelievo in deroga al parere dell'Osservatorio faunistico regionale di cui alla legge regionale 31 ottobre 2007, n. 30, anche in sostituzione del parere ISPRA.

La menzionata legge regionale n. 30 del 2007 prevede:

a) all'art. 3, comma 1, che le deroghe siano adottate dalla Giunta regionale «sentito il Comitato tecnico faunistico venatorio regionale, sulla scorta del parere espresso dall'Osservatorio faunistico regionale di Bitetto, struttura tecnica riconosciuta a livello regionale, ovvero l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS)»;

b) all'art. 4 che «l'Osservatorio faunistico regionale, ovvero l'INFS, individuato quale autorità, abilitata a dichiarare che le condizioni previste dall'articolo 9, comma 2, della direttiva 79/409/CEE sono realizzate».

Mentre il comma 2 del medesimo articolo della legge regionale prevede che l'autorizzazione al prelievo sia priva di efficacia qualora la Giunta regionale non deliberi la compatibilità del prelievo stesso, sulla base degli studi di monitoraggio ed in conformità con la direttiva 2009/147/CE e l'articolo 19-bis della legge n. 157/1992, il successivo comma 3, dispone che la deliberazione della Giunta regionale debba adottarsi nel termine perentorio di 15 giorni dall'acquisizione formale degli studi di monitoraggio e del parere di cui alla legge regionale 31 ottobre 2007, n. 30.

Ebbene, risulta chiaro che l'articolo 1-, comma 3, della legge regionale consente di sostituire il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi ISPRA) con quello dell'Osservatorio Faunistico regionale e del Comitato tecnico faunistico venatorio regionale.

La norma, difatti, subordina l'autorizzazione al prelievo in deroga ad una dichiarazione di compatibilità della Giunta regionale, da adottarsi necessariamente entro il termine perentorio di 15 giorni, dall'acquisizione del parere dell'osservatorio faunistico regionale e del Comitato tecnico faunistico

venatorio regionale, in luogo del richiesto parere ISPRA.

L'articolo 1, comma 3, consente l'autorizzazione al prelievo in deroga per la stagione venatoria 2015/2016 a seguito di una dichiarazione di compatibilità della Giunta regionale, da adottarsi necessariamente entro il termine perentorio di quindici giorni.

La previsione è difforme in ordine ai tempi e alle procedure previste a livello nazionale,

La norma regionale infatti, nell'autorizzare il prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris* già per la stagione venatoria 2015/2016 ormai in corso, in combinato disposto con la perentorietà del termine di quindici giorni entro il quale la Giunta deve deliberare la compatibilità del prelievo in deroga, non consente di rispettare le procedure e i tempi previsti dall'articolo 19-bis della legge n. 157/1992.

Si deve, infatti, evidenziare che il provvedimento di deroga che abbia ad oggetto specie migratrici deve necessariamente essere comunicato entro il mese di aprile di ogni anno all'ISPRA, il quale si dovrà esprimere entro e non oltre quaranta giorni dalla ricezione della comunicazione.

Pertanto, appare evidente l'impossibilità di autorizzare, per la stagione venatoria 2015-2016 ormai in corso, il prelievo in deroga in conformità alle rigorose condizioni di cui all'articolo 19-bis della legge nazionale.

Per le considerazioni esposte, il Presidente del Consiglio dei Ministri, come sopra rappresentato e difeso,

CHIEDE

che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia dichiarare l'illegittimità costituzionale:

dell'art. 1, comma 1, comma 2 e comma 3, della Legge Regione Puglia 2 ottobre 2015, n. 28, recante "Autorizzazione al prelievo in deroga dello *sturnus vulgaris*", pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 132, del 9 ottobre 2015, per contrasto:

- dell'art. 1 comma 1 cit. con gli artt. 11 e 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, nonché con gli articoli 2, 5 e 9, della direttiva 2009/147/CE, con l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992;
- dell'art. 1 comma 2 cit. con gli artt. 11 e 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, nonché con gli articoli 2, 5 e 9, della direttiva 2009/147/CE, con l'art.9 della direttiva 79/409/CEE e con Part. 19-bis della legge n. 157 del 1992;
- dell'art. 1 comma 3 cit. con gli artt. 11 e 117, comma 1 e comma 2, lettera s), della Costituzione, nonché con gli articoli 2, 5 e 9 della direttiva 2009/147/CE, con l'art. 9 della direttiva 79/409/CEE e con l'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992;

Con l'originale notificato del presente ricorso si deposita:

1. Estratto della determinazione del Consiglio dei Ministri, assunta nella seduta del 19 novembre 2015 e della relazione allegata al verbale;
2. Copia della impugnata legge della Regione Puglia n. 28/2015.

Roma, 4 dicembre 2015

PARTE SECONDA

Atti regionali
