

SENTENZA N. 160

ANNO 2012

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso QUARANTA; Giudici : Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi"), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-25 novembre 2011, depositato in cancelleria il 2 dicembre 2011 ed iscritto al n. 168 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 giugno 2012 il Giudice relatore Paolo Maria Napolitano;

udito l'avvocato dello Stato Roberto de Felice per il Presidente del Consiglio dei ministri.

*Ritenuto in fatto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dalla Avvocatura generale dello Stato, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi"), deducendone il contrasto con gli articoli 117, commi primo e secondo, lettera s), e 136 della Costituzione.

1.1.— La legge censurata, la quale consta di due soli articoli ed un allegato, ha ad oggetto, ai sensi della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 3 (Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi), la approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012.

Ad avviso del ricorrente essa contrasta con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto la adozione del provvedimento in questione tramite atto legislativo, anziché attraverso un provvedimento amministrativo, precludendo l'esercizio da parte del Presidente del Consiglio dei ministri del potere di annullamento previsto dall'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), costituisce violazione della normativa statale di riferimento, volta a garantire un'adeguata ed uniforme protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale.

In particolare, ha osservato il ricorrente, sebbene competa alle Regioni provvedere in materia di autorizzazione alla approvazione del piano di cattura dei richiami vivi, secondo quanto disposto dall'art. 4, comma 3, della legge n. 157 del 1992, tuttavia tale competenza deve essere esercitata nel rispetto del livello minimo di tutela fissato dalla legislazione statale, nell'ambito del quale è compresa anche la disciplina che prevede il potere di annullamento del Presidente del Consiglio dei ministri di cui al citato art. 19-bis della legge n. 157 del 1992; potere che, attraverso la adozione di una legge provvedimento, viene interdetto, così riducendo, in violazione dei principi dettati dalle disposizioni statali, il livello di tutela dell'ambiente.

1.2.— La parte ricorrente ha, altresì, dedotto il contrasto fra la legge censurata e l'art. 117, primo comma, Cost. il quale prevede, quale limite generale alla funzione legislativa, il rispetto dei vincoli derivanti dalla appartenenza alla Unione europea.

La autorizzazione alla cattura dei richiami vivi sarebbe stata, infatti, concessa dalla legge censurata in assenza dei presupposti e delle condizioni fissate dall'art. 9 della direttiva CE 30 novembre 2009, n. 147 (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

Ha lamentato, infatti, il ricorrente la mancanza del requisito, previsto dalla normativa comunitaria, della «piccola quantità», consentendo la legge regionale n. 16 del 2011 la cattura di un numero di capi esorbitante rispetto a tale concetto.

Peraltro, ha proseguito il ricorrente, la legge impugnata costituisce attuazione della legge regionale n. 3 del 2007, la quale, a sua volta, all'art. 1, comma 3, consente la cattura secondo le modalità di cui all'Allegato D) della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26 (Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria), cioè utilizzando le reti, metodo vietato dall'art. 5, comma 2, lettera d), della convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, ratificata con legge 24 novembre 1978, n. 812 (Adesione alla convenzione internazionale per la protezione degli uccelli, adottata a Parigi il 18 ottobre 1950, e sua esecuzione), e dall'art 8, comma 1, della direttiva comunitaria 2009/147/CE.

Con riferimento al medesimo parametro, il ricorrente ha osservato che la normativa censurata, oltre ad essere stata emanata in assenza del parere favorevole dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), non rispetterebbe il vincolo comunitario, dettato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee con la decisione 7 marzo 1996, in causa C-118/94, che, riguardo alle deroghe ai divieti venatori, richiede l'indicazione nella motivazione del provvedimento che le concede, della sussistenza di tutte le condizioni che le legittimano.

Sul punto ha rilevato il ricorrente che l'affermazione regionale, secondo la quale «gli allevamenti presenti sul territorio regionale non sono in grado di soddisfare le richieste di richiami da parte dei cacciatori», sicché «l'unica soluzione perseguibile, per quanto da accompagnarsi con la riproduzione in cattività, pare essere quella della cattura di esemplari viventi», non chiarisce perché una campagna di allevamento in cattività, tempestivamente promossa e realizzata, non sia idonea a fornire il necessario fabbisogno di richiami vivi, come già rilevato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 190 del 2011, concernente norma analoga a quella ora in questione ma applicabile ad una precedente stagione venatoria.

1.3.— Infine la difesa erariale ha eccepito anche la violazione del giudicato costituzionale, per avere la Corte già dichiarato costituzionalmente illegittime con sentenze n. 266 del 2010 e n. 190 del 2011 altre due leggi della Regione Lombardia, caratterizzate da contenuti e procedure analoghe a quelli ora in discussione, ancorché riferibili alle stagioni venatorie 2009/2010 e 2010/2011.

1.4.— A conclusione del ricorso il Presidente del Consiglio dei ministri, ritenendo che ricorresse sia il *fumus boni iuris* (come dimostrato dalla presenza di altri giudicati costituzionali favorevoli in termini) sia il *periculum in mora* (costituito dal fatto che, prima dello svolgimento del giudizio di legittimità costituzionale, la legge censurata potesse esaurire i suoi effetti temporali), ha formulato istanza per la sospensione cautelare della esecuzione della legge impugnata.

Successivamente, però, con nota depositata in data 3 gennaio 2012, dopo che già era stata fissata l'udienza camerale per la discussione della detta istanza sospensiva, la Avvocatura dello Stato, dato atto che la legge censurata era stata abrogata con legge della Regione Lombardia 28 dicembre 2011, n. 24, recante «Abrogazione della legge regionale 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 “Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi”) e dei commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 4 della legge regionale 30 luglio 2008, n. 24 (Disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici), come introdotti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 4 agosto 2011, n. 13 (Modifiche alla L.R. n. 24/2008 e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”)», ha espressamente dichiarato di rinunciare alla formulata istanza cautelare.

2.— La Regione Lombardia non si è costituita nel giudizio.

3.— In prossimità dell'udienza di discussione del ricorso l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato una memoria illustrativa nella quale ha affermato il perdurare dell'interesse del Governo all'accoglimento della questione di legittimità costituzionale, giustificato dal fatto che, sebbene abrogata, la legge censurata ha avuto, per un certo tempo, esecuzione.

#### *Considerato in diritto*

1.— Il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 “Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi”), sostenendo che la stessa violi gli articoli 117, primo e secondo comma, lettera s), e 136 della Costituzione.

1.1.— Ad avviso del ricorrente, la predetta legge, avente ad oggetto la approvazione del piano di cattura in deroga dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012, violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. in quanto, attraverso l'emanazione del predetto piano di cattura tramite lo strumento legislativo, inibirebbe in radice la possibilità di adottare avverso di esso, se ritenuto in violazione di legge, il provvedimento di annullamento da parte del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 4 dell'art. 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

È, altresì, contestata dal ricorrente la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in quanto la legge regionale n. 16 del 2011, per un verso, consentirebbe che richiami vivi siano catturati utilizzando strumenti espressamente vietati sia da trattati internazionali, cui lo Stato italiano ha aderito, sia dalla normativa dell'Unione europea e, per altro verso, sarebbe stata adottata in assenza dei presupposti che, in base alla normativa comunitaria, legittimano le deroghe al divieto di prelievo venatorio.

Infine il ricorrente ritiene che attraverso la normativa impugnata si sia, altresì, realizzata la violazione del giudicato costituzionale, presidiato dall'art. 136 Cost., in quanto, nel recente passato, questa Corte aveva già dichiarato costituzionalmente illegittime disposizioni aventi il medesimo contenuto di quelle ora in esame.

2.— Prima di entrare nel merito della presente questione di legittimità costituzionale è necessario dare atto, come peraltro dichiarato dalla medesima parte ricorrente, che la normativa ora in esame è stata, successivamente alla proposizione del ricorso avverso di essa, espressamente abrogata dal legislatore lombardo con la legge regionale 28 dicembre 2011, n. 24, recante «Abrogazione della legge regionale 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 “Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi”) e dei commi 4-bis e 4-ter dell'articolo 4 della legge regionale 30 luglio 2008, n. 24 (Disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio, del 2 aprile 1979, concernente la conservazione degli uccelli selvatici), come introdotti dall'articolo 1, comma 1, lettera b), della legge regionale 4 agosto 2011, n. 13 (Modifiche alla L.R. n. 24/2008 e alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria”)».

Tale circostanza, tuttavia, non è idonea a definire la attuale questione in quanto, come dimostrato dalla difesa erariale nella memoria depositata in prossimità della data fissata per l'udienza, la legge censurata, nei circa due mesi di sua vigenza ha trovato applicazione e ciò, per costante giurisprudenza di questa Corte, avendo determinato, nell'ipotesi di fondatezza del ricorso, il consolidamento della lesione denunciata, è elemento idoneo a far perdurare, anche in caso di sopravvenuta abrogazione della disposizione di legge censurata, l'interesse alla sua impugnazione di fronte alla Corte stessa (fra le molte: sentenze n. 310 del 2011, n. 307 del 2009 e n. 286 del 2007) (deve, peraltro, sottolinearsi che, trattandosi di legge destinata ad avere efficacia esclusivamente per la durata della stagione venatoria 2011/2012, essa, al momento della sua abrogazione, era stata in vigore per poco meno dei due terzi del termine di durata previsto).

2.1.— Sempre in via preliminare deve affermarsi la ammissibilità della impugnazione proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri, ancorchè la stessa sia rivolta nei confronti di un intero testo legislativo e non di singole disposizioni normative in esso contenute.

Anche in questo caso, infatti, la giurisprudenza di questa Corte ritiene ammissibili le censure rivolte avverso un'intera legge – nel presente caso composta di due soli articoli, uno dei quali contenente la clausola di immediata entrata in vigore, ed un allegato – là dove si tratti di leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (così di recente, fra le molte, sentenza n. 300 del 2010).

La natura indiscutibilmente provvedimento della legge regionale n. 16 del 2011 non lascia dubbi sul fatto che essa sia integralmente coinvolta dalle censure contenute nel ricorso introduttivo del giudizio.

3.— Fatte queste premesse, la questione è fondata.

3.1.— Nella giurisprudenza di questa Corte è costante il rilievo che le deroghe adottate dalle Regioni al generale divieto di prelievo venatorio, caratterizzate dalla loro eccezionalità, non possono comportare, in termini più gravosi di quanto non sia stato disposto dal legislatore statale, la riduzione del livello di tutela apprestato all'ambiente ed all'ecosistema dalle norme interposte contenute nella legislazione nazionale (sentenza n. 310 del 2011).

La circostanza – peraltro già sanzionata in passato da questa Corte, sebbene in relazione ad un parametro diverso rispetto a quello ora evocato dal ricorrente (sentenze n. 190 del 2011 e n. 266 del 2010) – che la Regione Lombardia abbia provveduto a disciplinare attraverso lo strumento legislativo il piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ha comportato, quale oggettiva conseguenza, l'impossibilità di ricorrere allo strumento di reazione avverso i provvedimenti regionali derogatori al divieto di prelievo venatorio ritenuti viziati, costituito dal potere di annullamento previsto espressamente dal comma 4 dell'art. 19-bis della legge n. 157 del 1992.

3.2.— Poiché la attribuzione di siffatto potere è finalizzata, come già affermato da questa Corte, a garantire un'uniforme ed adeguata protezione della fauna selvatica su tutto il territorio nazionale (sentenza n. 250 del 2008), è evidente che la inibizione di tale potere, determinando la violazione di un livello minimo di tutela della fauna apprestato dal legislatore statale nell'esercizio della propria competenza ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., si traduce, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, nella violazione del predetto parametro di costituzionalità.

4.— L'accoglimento del descritto profilo di illegittimità costituzionale comporta l'assorbimento delle restanti doglianze di parte ricorrente.

*per questi motivi*

#### LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Lombardia 26 settembre 2011, n. 16 (Approvazione del piano di cattura dei richiami vivi per la stagione venatoria 2011/2012 ai sensi della legge regionale 5 febbraio 2007, n. 3 "Legge quadro sulla cattura dei richiami vivi").

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2012.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Paolo Maria NAPOLITANO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2012.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI