



**LA CORTE COSTITUZIONALE CONFERMA  
L'INDEROGABILITÀ DA PARTE DELLE REGIONI  
DELLA LEGISLAZIONE STATALE IN MATERIA  
DI PROTEZIONE DELLA FAUNA SELVATICA.**

Nota a Corte cost. n. 217/2018.

(Pres. LATTANZI – Red. SCIARRA)

**Matteo Pressi**

*Cultore di Diritto Regionale e degli Enti Locali  
Università degli Studi di Verona*

**Abstract:** *the present case note is initially aimed at illustrating the evolution of the boundaries of regional and state competences on hunting legislation. Subsequently, the work will be focused on the analysis of the previous rulings of the Italian Constitutional Court on this topic. In conclusion, particular attention will be paid to the content of judgment n. 217/2018 of the Italian Constitutional Court on the relationship between hunting law and environmental law.*

**Parole chiave:** CACCIA – AMBIENTE – ABBATTIMENTO - FAUNA NOCIVA – SOGGETTI ATTUATORI – REGIONE ABRUZZO – INCOSTITUZIONALITÀ.

**SOMMARIO:** **1.** Premessa. – **2.** La legge n. 157/1992 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”. – **3.** La legge regionale Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 “Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente”. – **4.** L'intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 217 del 24 ottobre 2018. – **5.** Conclusioni.

## **1. Premessa.**

Con la sentenza n. 217 del 24 ottobre 2018, la Corte costituzionale è nuovamente intervenuta sul delicato tema del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia faunistico-ambientale.

Com'è noto, ai sensi del vigente art. 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, la materia della caccia rientra nella potestà legislativa esclusiva delle Regioni (art. 117, comma 4), in quanto non menzionata tra le materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3) né tra quelle di competenza esclusiva statale (art. 117, comma 2)<sup>1</sup>.

Non si tratta di una potestà esente da possibili limitazioni poiché il comma 2, lettera s), dell'art. 117 Cost. sancisce la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materie idonee a lambire i settori della caccia e della pesca, quali la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Tale ambiguità ha generato numerosi conflitti tra lo Stato e le Regioni, sfociati in altrettanti giudizi della Corte costituzionale.

## **2. La legge n. 157/1992 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio".**

Ad oggi l'intero settore della protezione della fauna selvatica omeoterma e del prelievo venatorio è governato dalla l. 11 febbraio 1992, n. 157, la quale, come più volte ricordato dalla Corte costituzionale<sup>2</sup>, risulta qualificabile come legge "cornice", ovvero sia una norma attraverso la quale lo Stato ha inteso dettare i principi fondamentali della materia riservando alle Regioni, ciascuna per il proprio territorio, l'onere di dettare una disciplina analitica di settore.<sup>3</sup>

Ai fini della pronuncia oggetto di questo scritto, assume particolare rilevanza il contenuto dell'art. 19 della l. 157/1992, il quale prevede, al primo comma, che: «Le regioni possono vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'articolo 18, per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza

---

1 Corte costituzionale, sent. n. 226/2003, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

2 Il riferimento è alle sentenze della Corte costituzionale nn. 226/2003 e 392/2005, reperibili al sito [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

3 La nozione di legge cd. "cornice" è mutuata da F. GALGANO, *Dizionario enciclopedico del diritto*, CEDAM, Padova, 1996, p. 893.

faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità.>>. <sup>4</sup>

Di seguito, il secondo comma, stabilisce che: <<Le regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. 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.>>.

Il contenuto dell'art. 19, della l. 157/1992 mira quindi a disciplinare l'abbattimento della fauna cd. "nociva", attività che secondo il Legislatore deve rappresentare una *extrema ratio* da utilizzarsi solamente qualora sia dimostrata l'inefficacia di altri metodi ecologici.

Inoltre, come evincibile dal tenore della norma, si tratta di un intervento che non può assolutamente svolgersi per fini venatori, bensì per soli fini di tutela dell'ecosistema e con il solo ausilio dei soggetti tassativamente elencati nel secondo comma dell'art. 19. <sup>5</sup>

### **3. La legge regionale Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 "Normativa organica per l'esercizio dell'attività venatoria, la protezione della fauna selvatica omeoterma e la tutela dell'ambiente".**

Tanto premesso, appare necessario analizzare il contenuto della legge regionale Abruzzo n. 10/2004, norma oggetto della pronuncia della Consulta n. 217 del 24 ottobre 2018.

---

<sup>4</sup> L'art. 18 della l. 157/1992 contiene un elenco degli esemplari di fauna il cui abbattimento è consentito ai fini dell'esercizio venatorio in relazione alla loro specie ed ai periodi di caccia.

<sup>5</sup> In questo senso la ricostruzione operata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 392/2005 reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

Di particolare interesse è l'art. 44 della l.r. Abruzzo 10/2004 rubricato "controllo della fauna selvatica", il quale, al comma 2, stabilisce che: <<Le Province [...] provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. La Provincia può autorizzare piani d'abbattimento d'intesa con gli ATC. [...] I piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle Province e dalle guardie venatorie volontarie. I soggetti attuatori possono avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti della licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali, delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio e dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati nominativamente segnalati dai comitati di gestione>>.

Dal confronto tra l'art. 19 della l. 157/1992 e l'art. 44, comma 2, della l.r. Abruzzo n. 10/2004 emerge una sostanziale difformità.

In particolare, la normativa nazionale appare più restrittiva nell'individuare i soggetti autorizzati ad attuare i piani di abbattimento della fauna cd. "nociva", limitandosi a riconoscere tale compito alle sole guardie venatorie provinciali o volontarie eventualmente assistite dai proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani, dalle guardie forestali o delle guardie comunali purché in possesso di licenza per l'esercizio venatorio.

Al contrario, la l.r. Abruzzo 10/2004 ha inteso estendere l'elenco dei soggetti autorizzati a coadiuvare le guardie provinciali (o volontarie) includendovi, oltre alle figure già menzionate, anche << i cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati nominativamente segnalati dai comitati di gestione>>. La medesima impostazione è stata ribadita nel comma 6, dell'art. 44 laddove è previsto che <<i piani di cui al presente articolo sono attuati: a) dalle guardie venatorie dipendenti dalle Province; b) dai proprietari o conduttori dei fondi interessati purché muniti di licenza di caccia; c) dai cacciatori iscritti negli ATC interessati nominativamente segnalati dal comitato di gestione; d) dalle guardie venatorie volontarie.>>. Tale scelta del Legislatore abruzzese ha generato numerose perplessità circa la legittimità costituzionale della norma.

#### **4. L'intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 217 del 24 ottobre 2018.**

Con il ricorso iscritto al numero di registro generale 224/2016, l'Ente nazionale protezione animali, la Lega Antivivisezione e la Lega nazionale per la difesa del cane hanno adito il TAR Abruzzo per richiedere l'annullamento della delibera n. 92/2016 del Presidente della Provincia di Teramo per mezzo della quale l'Amministrazione provinciale ha adottato il piano di controllo triennale 2016/2018 delle popolazioni delle volpi.

A fondamento del proprio gravame, la parte ricorrente ha adottato, tra gli altri motivi, la <<illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 6, lettera c), della legge regionale n. 10 del 2004>> poiché le misure di abbattimento e contenimento delle specie di fauna cd. "nociva", secondo quanto disposto dalla norma, avrebbero potuto essere attuate, oltre che dalle guardie venatorie, provinciali o volontarie, dai cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati ai sensi dell'art. 44, comma 6, della legge regionale n. 10 del 2004.

A fronte di ciò, con ordinanza n. 50/2018, la sezione prima del TAR Abruzzo ha ritenuto di dover sollevare, con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 44, commi 2 e 6, della legge regionale Abruzzo 28 gennaio 2004, n. 10 nella parte in cui prevede che, per l'attuazione dei piani di abbattimento della fauna cd. "nociva", <<I soggetti attuatori possono avvalersi (...) dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati nominativamente segnalati dai comitati di gestione>>.

Secondo il giudice amministrativo, la norma regionale impugnata si pone in contrasto con l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, il quale, invece, non permette ai cacciatori di prendere parte all'abbattimento, salva l'ipotesi in cui essi risultino proprietari o conduttori del fondo sul quale si attua il piano. Da qui la decisione di porre la questione all'attenzione della Consulta, la quale si è espressa con la sentenza n. 217/2018.

Nella pronuncia, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 44, comma 2, quinto periodo, della l.r. Abruzzo 10/2004, nella parte in cui, come sopra ricostruito, aveva previsto il coinvolgimento dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC nell'attuazione dei piani di abbattimento della fauna cd. "nociva".

Secondo quanto argomentato dalla Consulta, <<l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione [di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica], è tassativo ed una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il

livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente>>, materia che, come noto, risulta essere riservata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato<sup>6</sup>. Sempre secondo la Corte, la norma regionale, laddove non censurata, avrebbe prodotto l'effetto di alterare il temperamento di interessi delineato dal Legislatore statale nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157/1992. Tale norma, infatti, costituisce il risultato del bilanciamento tra due contrapposte esigenze: il contenimento, anche mediante l'abbattimento, delle specie di fauna nociva ed al contempo la salvaguardia della loro esistenza evitando che <<la tutela degli interessi (sanitari, di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive>>.<sup>7</sup>

## 5. Conclusioni

La sentenza in rassegna appare coerente rispetto a quanto evidenziato dalla Corte in precedenti pronunce aventi ad oggetto disposizioni di leggi regionali con contenuti analoghi<sup>8</sup>.

In particolare, si conferma l'atteggiamento rigoroso della Consulta nel ricondurre i contenuti della l. 157/1992 nell'alveo della potestà legislativa esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, eliminando la possibilità per le Regioni di introdurre deroghe alla norma. Tale orientamento si inserisce in una linea di tendenza seguita dalla Corte fin dai primi anni 2000.

Segnatamente, secondo la Corte, l'art. 19 della legge statale n. 157 del 1992, <<nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 della Costituzione, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale>><sup>9</sup> in ragione della <<esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come 'minime', nel senso che costituiscono un vincolo

---

6 Corte cost., sent. n. 139 del 2017 reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it). V. anche, *ex plurimis*, Corte cost., sentt. nn. 174/2017 e 107/2014.

7 Corte cost., sent. n. 392 del 2005 reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

8 Cfr. *ex plurimis*, sentt. nn. 391/2005, 311/2003, 536/2002 consultabili al sito [www.giurcost.it](http://www.giurcost.it).

9 Corte cost., sent. n. 392 del 2005 reperibile al sito [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

rigido sia per lo Stato sia per le regioni — ordinarie e speciali — a non diminuire l'intensità della tutela>>.<sup>10</sup>

Concludendo, alla luce di quanto esposto, appare chiaro come la discrezionalità del Legislatore regionale in materia venatoria sia stata *de facto* “erosa” dallo Stato attraverso l’emanazione di norme riconducibili alle materie della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema in grado di condizionare in modo pervasivo le scelte delle Regioni in ambito venatorio.<sup>11</sup>

*Contributo sottoposto a referaggio doppio cieco conformemente alla Classe A dell'ANVUR.*

---

10 Così Corte cost., sentenza n. 387 del 2008, in Riv. it. dir. e proc. pen., 2009, 388.

11 Nel tempo, la Corte costituzionale è intervenuta più volte per censurare disposizioni di leggi regionali dirette ad ampliare la durata della stagione venatoria (sent. 536/2002), derogare ai divieti di caccia (sent. 70/2018), individuare ATC di dimensione provinciale anziché subprovinciale (sent. 124/2016), individuare criteri di composizione dei comitati di gestione degli ATC differenti rispetto a quelli previsti dall’art. 14, comma 10, della l. 157/1992 (sent. 268/2010).