

COMPETENZE LEGISLATIVE REGIONALI PER IL CONTROLLO DELLA FAUNA SELVATICA: LA CORTE COSTITUZIONALE INDIVIDUA LE CONDIZIONI PER "CAPOVOLGERE" L'INTERPRETAZIONE DI UNO STANDARD.

Giacomo Vivoli*

ABSTRACT [ITA]. Lo scopo del presente contributo è analizzare un caso in cui la giurisprudenza costituzionale ha modificato un proprio consolidato orientamento soprattutto in base a nuove condizioni di ordine fattuale; con la sentenza n. 21/2021 ciò che prima era considerata una disposizione regionale che abbassava la protezione dell'ambiente diventa una regolazione che invece ne rafforza la tutela.

ABSTRACT [EN]. *The purpose of this paper is to highlight a case in which Constitutional Court has changed its previous orientation particularly in the light of new factual assumptions; with its decision n. 21/2021 what was previously considered a regional legislative provision that lowered the protection of the environment becomes one that instead strengthens it.*

SOMMARIO. **1.** Introduzione: la natura mutevole dello standard. - **2.** La presenza non sostenibile degli ungulati. - **3.** Il filone storico e consolidato della Corte costituzionale sull'elenco dei soggetti indicati nell'art. 19 co. 2 L. 157/92. - **4.** Il nuovo orientamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 21/2021. - **5.** Il complesso inquadramento costituzionale della "materia" tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. - **6.** Le condizioni individuate dalla Corte per l'estensione dei soggetti abilitati. - **7.** Considerazioni conclusive.

1. Introduzione: la natura mutevole dello standard.

Lo scopo del presente contributo è analizzare un caso in cui la giurisprudenza costituzionale, «*alla luce di condizioni specifiche di ordine sia normativo che fattuale*»¹, giunge a modificare un proprio orientamento consolidato.

Il dinamismo socioeconomico, nel tempo, ha determinato nuove condizioni di contesto sociale e creato tensioni sull'impianto legislativo statale come costruito e pensato nel 1992; alcuni fattori, abbinati ad un immobilismo legislativo, che non ha colto e accompagnato la trasformazione socio-istituzionale *in itinere*, hanno determinato le condizioni tali da spingere la Corte costituzionale, per ragioni di effettività della tutela dell'ambiente, a reinterpretare il ruolo e la natura di uno standard: l'elenco di soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di abbattimento della fauna selvatica indicati nell'art. 19 co. 2 della L. 157/92 che veniva interpretato, in base ad un orientamento consolidato, come standard di tutela non estensibile dalla regolazione regionale muta la propria identità; ciò che prima era interpretato come un intervento regionale che, incostituzionalmente, abbassava la protezione dell'ambiente diventa invece una regolazione che, costituzionalmente, la incrementa.

2. La presenza non sostenibile degli ungulati.

La problematica principale sottesa alla vicenda è l'aumento, ecologicamente non sostenibile, della presenza di ungulati non soltanto, peraltro, nelle loro zone naturali ma, addirittura, in quelle urbane.

Per introdurre l'argomento appare interessante trattare anche il recente caso giunto alla Corte costituzionale della Regione Toscana che con l'art. 3 della L.R. 25 novembre 2019, n. 70² ha introdotto alcune specifiche disposizioni per affrontare proprio l'inusuale presenza di ungulati in ambito urbano³.

In base all'art. 3 co. 1, qualora il sindaco del comune ravvisi la presenza di ungulati che possano costituire pericolo potenziale per la pubblica incolumità e per la sicurezza della circolazione stradale, può richiedere alla Regione l'attivazione di azioni di contenimento, indicando l'area d'intervento, i metodi ecologici e le misure deterrenti preventivamente adottate. La disciplina regionale, in linea con il principio

1 * *Docente a contratto in Diritto dell'ambiente - Università di Firenze*. - C.i.d. 3.1 sent Corte Cost. n. 21/2021.

2 Disposizioni urgenti per il rafforzamento delle funzioni della polizia provinciale e della polizia della Città metropolitana di Firenze e per il contenimento degli ungulati in aree urbane e ulteriori disposizioni in materia di istituti faunistico venatori. Modifiche alla l.r. 3/1994 e alla l.r. 22/2015.

3 Da intendersi il centro abitato, come individuato dall'art. 4 del D.Lgs. 30 aprile 1992, n. 285, nonché i nuclei e gli insediamenti sparsi e discontinui e le relative aree di pertinenza.

espresso dalla legislazione nazionale⁴ che l'abbattimento della fauna selvatica è ipotesi di *extrema ratio*, dispone che gli interventi siano attuati prioritariamente tramite la cattura.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato dubbi di costituzionalità in riferimento all'art. 3 co. 3 che si compone di due periodi, entrambi impugnati per contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione che affida esclusivamente allo Stato la competenza legislativa in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Il primo periodo, l'unico che interessa davvero per la finalità del presente contributo⁵, dispone che la struttura regionale competente «*autorizza la polizia provinciale e la polizia della Città metropolitana di Firenze ad attuare gli interventi richiesti dal sindaco, anche tramite coordinamento delle guardie venatorie volontarie di cui all'articolo 52 della l.r. 3/1994 nel rispetto della sicurezza pubblica*».

Il ricorso statale si fonda sulla seguente impostazione logico giuridica: la disciplina introdotta dalla Regione Toscana rientra nella materia di competenza esclusiva statale tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost.; pertanto la regione avrebbe titolo, eventualmente, solo nella misura in cui alzasse il livello di tutela fissato dal legislatore statale⁶; ma la disposizione, prevedendo che anche le guardie volontarie – non indicate nell'art. 19 co. 2 L. 157/92 - possano partecipare all'attuazione delle misure di controllo faunistico, avrebbe invece abbassato il livello di tutela; le doglianze statali si fondano, in sintesi, sulla tassatività dell'elenco dei soggetti indicati dal legislatore statale nell'art. 19 co. 2 della L. 157/92 dove, sul punto, si era formata una posizione consolidata della Corte costituzionale. Ma la Corte, con la sentenza n. 6/2021, ritiene infondato il ricorso non condividendo, a monte, la qualificazione della materia come prospettata dal ricorrente; infatti, a suo giudizio, la disciplina legislativa regionale non può essere ricompresa in materia di ambiente.

Richiamando anche recenti precedenti⁷, la Corte ricorda come l'individuazione della materia è una valutazione complessa che può prescindere dai suoi effetti finali; occorre un'indagine più profonda «*riguardo all'oggetto, alla ratio e alle finalità della disciplina e verificando il nucleo delle prescrizioni e la finalità dell'intervento legislativo*».

Nel caso in questione ciò che rileva a differenziare e distaccare la regolazione regionale dalla tutela dell'ambiente, è la localizzazione delle misure di controllo. La disposizione regionale è infatti rivolta al contenimento degli ungulati in aree urbane;

⁴ Art. 19 co. 2 L. 157/92.

⁵ Il secondo periodo aggiunge che, «*[a] tal fine la polizia provinciale e la polizia della Città metropolitana di Firenze possono richiedere all'autorità competente l'emissione dei provvedimenti necessari a garantire la tutela e l'incolumità pubblica nell'attuazione degli interventi*».

⁶ La questione della cd tutela *in melius* non è in realtà facilmente risolvibile come semplice automatismo ed è uno degli aspetti più delicati e controversi affrontati dalla giurisprudenza costituzionale nella ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni; per approfondimenti cfr *infra* par. 5.

⁷ Sent. Corte Cost. n. 21/2016, 81 e 108 del 2017, 116 e 291 del 2019.

pertanto anche se, in concreto, le misure di contenimento, potrebbero essere attuate con le stesse modalità di esecuzione per il controllo della fauna selvatica negli habitat naturali, tali interventi realizzano però una finalità che esula da quelle indicate nell'art. 19 co. 2 della L. 157/92 tra le quali, ad esempio, la tutela del suolo o una miglior gestione del patrimonio zootecnico.

In sintesi, allontanare ungulati dalle zone urbane non è attività assimilabile al controllo della fauna selvatica che, in quanto tale, non trova nell'ambito urbano la sua dimensione naturale; per tale motivazione la disposizione regionale non è rivolta a tutelare l'ambiente e l'ecosistema ma piuttosto la sicurezza⁸ e il decoro di tali aree che risulterebbero non garantite dalla presenza di ungulati.

La diversa qualificazione della materia impedisce alla Corte di affrontare l'argomento di approfondimento del presente contributo rappresentato dalla legittimità o meno, per la legislazione regionale, di estendere l'elenco dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di abbattimento individuati dalla disciplina nazionale.

Più precisamente l'art. 19 co. 2 della L. 157/92, dedicato al controllo della fauna selvatica dispone che «*[l]e 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 selvatica⁹. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento*».

Le progressione logica della disposizione risulta chiara: nell'attività di controllo svolta dalla regione, per finalità però diverse da quella venatoria, possono presentarsi casi in cui i metodi ecologici non risultano efficaci; solo se anche l'ISPRA, nella sua veste di organo tecnico-scientifico statale, accerta tale inefficacia, allora, come *extrema ratio*, la regione può anche giungere ad autorizzare dei piani di abbattimento.

I soggetti che, materialmente, risultano preposti ad attuare i piani di abbattimento sono le guardie venatorie provinciali; tuttavia il legislatore ha previsto ulteriori categorie di soggetti di cui, queste, possono avvalersi quali i «*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*».

⁸ Gli ungulati, in particolare i cinghiali, sono causa ricorrente di incidenti stradali.

⁹ Con l'articolo 28 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modifiche dalla L 6 agosto 2008, n. 133 è stato istituito l'ISPRA che ha assorbito le funzioni svolte sino ad allora dall'APAT (Agenzia per la protezione dell'Ambiente), dall'INFS (Istituto Nazionale per la fauna selvatica) e dell'ICRAM (Istituto Centrale per la Ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare).

3. Il filone storico e consolidato della Corte costituzionale sull'elenco dei soggetti indicati nell'art. 19 co. 2 L. 157/92.

Prima di affrontare l'analisi della sentenza n. 21/2021, appare di interesse ricostruire il filone giurisprudenziale precedente che esprimeva un segnale chiaro: l'elenco dei soggetti indicati dall'art. 19 co. 2 era tassativo e, quindi, qualsiasi legislazione regionale che lo estendeva è stata, sistematicamente, dichiarata incostituzionale.

La sentenza che ha inaugurato tale filone è la n. 392/2005 il cui contenzioso prendeva le mosse da una delibera della Provincia di Pordenone con la quale si individuava il personale preposto al controllo della cattura e dell'abbattimento della fauna nociva. La delibera consentiva l'esecuzione dei piani di abbattimento, oltre ai soggetti individuati nell'art. 19 co. 2 della L. 157/92, anche alle "riserve di caccia"¹⁰ situate nel territorio regionale, a mezzo dei cacciatori ad essa assegnati, in quanto qualificate «*conduttori ai fini faunistico-venatori dei fondi*».

Il TAR rimettente, dubitando della scelta legislativa regionale, sollevò questione di costituzionalità dell'art. 7 co. 3, primo periodo e lett. a) della L.R. friulana n. 30/1999¹¹ come integrato dall'art. 2, co. 2 della L.R. 20/2001¹² in riferimento agli artt. 4, n. 3 e 6 n. 3 dello Statuto speciale della Regione¹³.

In particolare si osservava come la norma censurata, estendendo il novero dei soggetti autorizzati dalla legislazione statale all'esecuzione dei piani di abbattimento, non avrebbe rispettato i limiti della potestà legislativa regionale integrativo-attuativa in materia di protezione della fauna; in altri termini, la disposizione regionale non si sarebbe limitata a integrare e attuare l'art. 19 co. 2 della L. 157/92 ma, introducendo elementi innovativi della regolazione, finiva con il compromettere l'adeguato bilanciamento tra i vari interessi in gioco ricercato dal legislatore nazionale¹⁴.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 7 co. 2 della L.R. 30/1999 le riserve di caccia sono associazioni senza fini di lucro, composte dai cacciatori ad esse assegnati operanti su territori delimitati con provvedimento dell'Amministrazione regionale.

¹¹ Gestione ed esercizio dell'attività venatoria nella Regione Friuli-Venezia-Giulia.

¹² Modifiche alla L.R. n. 29/1993 in materia di aucupio, modifiche e integrazioni alla legge regionale n. 24/1996 e alla legge regionale n. 30/1999, nonché ulteriori disposizioni in materia faunistico-venatoria.

¹³ In base all'art. 4), n. 3 dello Statuto la Regione ha potestà esclusiva in materia di caccia mentre l'art. 6), n. 3 concede la facoltà di emanare norme di integrazione e attuazione in materia di tutela della fauna.

¹⁴ Il Tar rimettente riteneva che la disposizione regionale presentasse profili di incostituzionalità anche qualora fosse ricondotta nella materia della caccia dove la Regione Friuli-Venezia-Giulia ha competenza esclusiva in quanto, in ogni caso, occorre considerare che l'art. 19 della L. 157/92 costituisce norma di riforma economico sociale cui sono tenute ad adeguarsi anche le regioni a statuto speciale. La Corte, su tale aspetto, esclude comunque che la disposizione possa essere compresa in materia di caccia in quanto lo scopo perseguito dall'attività ex art. 19 è di tutela dell'ecosistema e non attiene quindi alla disciplina venatoria.

La Corte, peraltro, si era già in precedenza espressa sulla natura dell'art. 19 della L. 157/92 con la sentenza n. 135/2001¹⁵ stabilendo che esso «*costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell'art. 117 della Costituzione, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale*»¹⁶.

Principio che si pone in contrasto con la disposizione regionale nella parte in cui consente l'esecuzione dei piani di abbattimento anche alle "riserva di caccia" tramite cacciatori ad esse assegnati, in quanto qualificate, dalla disposizione impugnata¹⁷, come «*conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi*» e, per tale motivazione, la Corte ne dichiarò l'illegittimità limitatamente alle parole aggiunte.

Con questa prima sentenza la Corte fissa un punto fermo che resterà tale sino al recente "overruling" avvenuto con la sentenza n. 21/2021: soltanto il legislatore statale è nella posizione di poter bilanciare adeguatamente tutti gli interessi coinvolti e quindi di poter selezionare i soggetti abilitati all'attuazione dei piani di abbattimento; non c'è spazio di regolazione per le regioni.

La posizione trova conferma nella successiva sentenza n. 107/2014 che risolve un giudizio in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri dove si prospetta l'incostituzionalità dell'art. 2 della L.R. Veneto n. 6/2013¹⁸ in riferimento sempre all'art. 117 co. 2 lett. s) della Cost.

¹⁵ Si evidenzia come sia la decisione, sia le espressioni terminologiche in essa contenute, risentono del fatto che il contenzioso si colloca nel quadro di competenze legislative anteriore alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione.

¹⁶ La Corte ebbe modo di precisare la portata innovativa della L. 157/92, e in particolare per quanto interessa, dell'art. 19 della L. 157/92, sia rispetto alla regolazione statale precedente (L. 698/77) sia in funzione degli obblighi sovranazionali presi; nelle parole della Corte, «*[n]on v'è dubbio, innanzi tutto, che l'art. 19 della legge quadro 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: non solo per la sua collocazione all'interno della legge quadro e per il rilievo generale dei criteri in esso contenuti, frutto di una valutazione del legislatore statale di idoneità e adeguatezza di tali misure rispetto alle finalità, ivi indicate, del controllo faunistico; ma anche per il suo significato innovativo rispetto alla disciplina del controllo faunistico di cui alla precedente legge cornice 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia) - che all'art. 12 non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) all'esecuzione dei piani di abbattimento destinati al controllo selettivo - e per l'inerenza della disposizione invocata dal Governo a materia contemplata dalla normativa comunitaria in tema di protezione delle specie selvatiche. La rigorosa disciplina del controllo faunistico recata dall'art. 19 della legge n. 157 del 1992 è infatti strettamente connessa all'ambito di operatività della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici*».

¹⁷ La disposizione regionale originaria non presentava vizi di costituzionalità in quanto, tra le funzioni assegnate alle riserve di caccia risultavano l'attuazione di censimenti e la predisposizione dei piani di abbattimento; ma tali compiti, concretizzandosi soltanto in attività meramente ricognitive e preparatorie, non prospettavano contrasti con la fase attuativa disciplinata dall'art. 19 co. 2. Tuttavia, con l'integrazione apportata dall'art. 2 co. 2 della L.R. 30/2001, le riserve di caccia venivano invece qualificate «*conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi*» determinando quindi l'assorbimento di tali enti tra i soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani.

¹⁸ Iniziative per la gestione della fauna selvatica nel territorio regionale precluso all'esercizio dell'attività venatoria.

La disposizione, volta a disciplinare gli interventi di contenimento della fauna selvatica nei territori nei quali la caccia è vietata, è composta da tre commi; i primi due superano il vaglio di costituzionalità mentre, per quanto interessa i fini del presente contributo, assume rilievo il co. 3 della disposizione impugnata in base al quale per attuare gli *«interventi per il contenimento della fauna selvatica sono abilitati... [anche] i cacciatori residenti nei relativi ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini e abilitati ai sensi dell'articolo 15 della legge regionale 9 dicembre 1993, n. 50»*.

Previsione legislativa regionale che, a giudizio della Corte, risulta chiaramente in contrasto con quanto previsto dall'art. 19 co. 2 della L. 157/92 come già interpretato in precedenza; l'elenco dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di abbattimento deve essere considerato tassativo e non sono quindi consentiti, per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), interventi regionali che estendano le categorie fissate dal legislatore statale.

La successiva sentenza n. 139/2017 trae origine da un ricorso promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri verso alcune disposizioni¹⁹ della L.R. Liguria n. 29/2015²⁰ che modifica la regolazione per la protezione della fauna e per il prelievo venatorio²¹. In particolare l'art. 36 co. 2, come innovato, presenterebbe, a giudizio del ricorrente, due profili di incostituzionalità per contrasto con l'art. 19, co. 2 L. 157/92 e, di conseguenza, con l'art. 117 co. 2 lett.s): si consentirebbe di procedere con i piani di abbattimento della fauna selvatica prima che l'ISPRA abbia verificato l'inefficacia dei metodi di controllo ecologico e si estenderebbe l'elenco dei soggetti abilitati all'abbattimento includendovi i cacciatori, purché riuniti in squadre o in possesso della qualifica di coadiutore al controllo faunistico o di selecontrollore.

La Corte ha dichiarato l'illegittimità incostituzionale di entrambe le disposizioni ribadendo così nitidamente la propria posizione:

«Questa Corte ha già ritenuto che l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente (sentenze n. 107 del 2014 e n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012). Ne segue l'illegittimità costituzionale della norma oggetto di censura».

Il tema della tassatività dell'elenco contenuto nell'art. 19 co. 2 L. 157/92 si ripropone con la sentenza n. 217 del 2018; il contenzioso trova origine da un ricorso presentato da alcune associazioni ambientaliste²² al Tar Abruzzo per chiedere

¹⁹ Artt. 88, 89, comma 1, 92 e 93 L.R. Liguria n. 29/2015.

²⁰ Prime disposizioni per la semplificazione e la crescita relative allo sviluppo economico, alla formazione e lavoro, al trasporto pubblico locale, alla materia ordinamentale, alla cultura, spettacolo, turismo, sanità, programmi regionali di intervento strategico (P.R.I.S.), edilizia, protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio (Collegato alla legge di stabilità 2016).

²¹ L.R. Liguria n. 29/1994.

²² L'Ente nazionale protezione animali Onlus (ENPA), la Lega antivivisezione Onlus Ente Morale (LAV), nonché la Lega nazionale per la difesa del cane (LNDC).

l'annullamento della delibera del Presidente della Provincia di Teramo con cui era stato adottato il piano di controllo triennale 2016-2018 delle volpi. Tale delibera veniva adottata in attuazione dell'art. 44 della L.R. Abruzzo n. 10/2004 che consentiva alle guardie venatorie di avvalersi, per l'esecuzione dei piani di abbattimento, anche *«dei cacciatori iscritti o ammessi agli ATC interessati nominativamente segnalati dai comitati di gestione»*.

Sull'estensione della platea dei soggetti, il giudice *a quo* solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 44 della L.R. Abruzzo n. 10/2004 motivando la rilevanza sugli effetti che spiegherebbe sul piano, qualora accolta, e la non manifesta infondatezza in base alla costante e uniforme giurisprudenza costituzionale sulla questione.

E la Corte, ribadendo le consuete argomentazioni, in perfetta continuità con il passato, dichiara fondata la questione e l'illegittimità costituzionale dell'art. 44 della L.R. Abruzzo dove annovera ulteriori soggetti rispetto a quelli previsti dal legislatore nazionale. Il ragionamento è sempre lo stesso: l'elenco è tassativo in quanto una sua integrazione da parte delle regioni ridurrebbe il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente ex art. 117 co. 2 lett. s) e il parametro interposto, l'art. 19 co. 2 L. 157/92, rappresenta uno standard minimo di esclusiva competenza statale che impedisce qualsiasi intervento regionale estensivo.

La medesima questione viene affrontata dalla Corte, più recentemente, nella sentenza n. 44/2019, all'interno di un complesso ricorso promosso da Presidente del Consiglio dei ministri, che ha impugnato alcune disposizioni della L.R. Liguria 28 dicembre 2017, n. 29²³, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione. In particolare, per quanto interessa, dopo che con la sentenza n. 139/2017, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune modifiche alla disciplina regionale sul controllo faunistico che estendevano il novero dei soggetti abilitati ai piani di abbattimento, la Regione Liguria interviene, di nuovo, sul controllo faunistico ma stavolta, indirettamente, all'interno di una normativa volta a promuovere il rilancio delle attività agricole e selvicolturali.

La norma impugnata ha disposto che la Regione, *«[i]n vista di una più efficace tutela delle coltivazioni, nonché per rispondere con maggiore tempestività ed incisività alle richieste di intervento provenienti dai comuni, [...] per le attività di controllo faunistico, può avvalersi, sull'intero territorio regionale [...] anche del concorso di coadiutori appositamente formati, in coerenza con i criteri di cui all'articolo 22, comma 6, della legge 6 dicembre 1991, n. 394»*.

La collocazione della disciplina al di fuori dall'ambito venatorio non muta l'approccio della Corte che, peraltro, come già indicato, ha sempre inquadrato la disciplina dei piani di abbattimento non riconducibile alla materia caccia quanto, piuttosto, alla tutela dell'ambiente.

²³ Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2018.

In maniera chiara e perfettamente in linea con i propri precedenti, la Corte così si esprime: «...*va ribadito che, secondo il costante orientamento della Corte, è da considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale*».

La progressione delle decisioni evidenziava sulla questione una posizione granitica della Corte costituzionale; provando a riassumere la logica sottesa ai giudizi analizzati, si rileva un elemento interpretativo costante che sorregge l'argomentazione della Corte: una legislazione regionale che estenda l'elenco dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani abbattimento determina un abbassamento del livello di tutela della protezione della fauna che concretizza una violazione dell'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione.

Come noto, infatti, la competenza esclusiva legislativa statale in tale ambito materiale impedisce interventi legislativi regionali *in peius*; semmai, salvo l'esistenza di un "punto di equilibrio"²⁴, la Corte ritiene ammissibili regolazioni regionali *in melius* per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema²⁵.

4. Il nuovo orientamento della Corte costituzionale con la sentenza n. 21/2021.

Con la delibera della Giunta della Regione Toscana del 21 gennaio 2019, n. 17 viene approvato il piano di controllo della specie cinghiale per il triennio 2019-2021; alcune associazioni ambientaliste impugnano la delibera ravvisando l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni dell'art. 37 della L.R. Toscana n. 3 del 1994²⁶ che, rispetto ai soggetti indicati dall'art. 19 co. 2 della L. 157/92, ne individuano di ulteriori; in particolare vengono abilitati a effettuare operazioni di controllo delle popolazioni del cinghiale i cacciatori, le squadre di caccia al cinghiale e le guardie giurate private.

Il Tar, condividendo i dubbi dei ricorrenti, solleva questione di legittimità costituzionale sui commi 3,4,4-ter e 4-quater dell'art. 37, L.R. Toscana 3 gennaio 1994, n. 3; indubbia la rilevanza, in quanto l'approvazione del piano si fonderebbe anche sulle disposizioni impuginate per cui, l'incostituzionalità delle seconde, non

²⁴ Sulla questione *funditus* par. 5

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Si precisa che il testo originario dell'art. 37 ha subito modifiche e integrazioni; infatti il co. 4 è stato modificato con l'art. 16 della L.R. Toscana n. 10/2016, i co. 4-ter e 4-quater – non previsti nel testo di origine – sono stati inseriti solo con l'art. 66 della L.R. Toscana, n. 2/2010; il co. 4-ter è stato successivamente modificato dall'art. 16 della L.R. Toscana n. 10/2016.

potrebbe che riflettersi nell'illegittimità del primo, sul versante della non manifesta infondatezza l'ordinanza di remissione del giudice *a quo* ritiene che le disposizioni censurate, estendendo il novero dei soggetti abilitati all'esercizio dei controlli, configgono con la consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale che ha sempre sostenuto la tassatività dei soggetti individuati dal legislatore statale.

Metodologicamente, anche seguendo l'ordine delle censure, è opportuno focalizzare l'attenzione sulla prima censura relativa al co. 3 dell'art. 27 della L.R. Toscana 3/94 in base al quale la Regione, constatata l'inefficacia di interventi ecologici, «*autorizza piani di abbattimento con modalità di intervento compatibili con le diverse caratteristiche ambientali e faunistiche delle aree interessate*». Tali piani sono attuati sotto il coordinamento del personale provinciale con il coinvolgimento gestionale degli ATC e per la loro realizzazione la Regione può avvalersi «*dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni, nonché delle guardie di cui all'articolo 51, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia*».

In prima battuta il contenzioso si prospetta analogo a quelli già affrontati dalla Corte e risolti con la delibera di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali che estendevano l'elenco dei soggetti abilitati; difatti la disposizione stabilisce che, in aggiunta a quelli già previsti dall'art. 19 co. 2 L. 157/92, la Regione potrebbe avvalersi anche di ulteriori soggetti²⁷, purché in possesso di licenza di caccia.

Tuttavia, la Corte ritiene che l'orientamento formatosi nel tempo, a partire dalla sentenza n. 392/2005, «*deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate*»²⁸ e dichiara l'infondatezza della questione sollevata dal rimettente.

²⁷ In base al contenuto della disposizione e al richiamo alla legislazione regionale tali ulteriori soggetti sono le guardie venatorie volontarie, le guardie ambientali volontarie e le guardie giurate purché, quest'ultime, come precisato nella lettera g) dell'art. 51 della L.R. n. 3/94, «*adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento*».

²⁸ Cid 3.1 sent. 21/2021.

Sul piano normativo viene osservata una tendenza al ridimensionamento delle funzioni dell'ente provinciale²⁹ con effetti anche sul personale a disposizione³⁰; elemento, questo, che assume rilevanza alla luce della disposizione statale contenuta nell'art. 19 co. 2 in quanto se, sul piano delle competenze, assegna alle regioni l'attività di controllo delle specie e di autorizzazione ai piani di abbattimento, affida invece proprio al personale provinciale un ruolo principale nella loro esecuzione salvo prevedere la possibilità di coinvolgere ulteriori soggetti che assumono, tuttavia, un ruolo ausiliario³¹.

Nel pensiero della Corte la riduzione del personale provinciale rileva nella misura in cui la verificabile carenza, o perlomeno la sua inadeguatezza quantitativa rispetto alle esigenze avvertite sul territorio, risulta un elemento concreto e determinante in grado da richiedere, all'interno del giudizio costituzionale, un diverso bilanciamento degli interessi in gioco.

Significativo il passaggio della sentenza dove la Corte così afferma:

«In particolare, per quanto qui interessa, tale processo ha determinato una significativa riduzione del personale appartenente ai corpi e ai servizi di polizia provinciale; ad esempio, negli enti toscani nel periodo dal 2010 al 2019 tale personale si è quasi dimezzato, come risulta dai dati del conto annuale di cui all'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e come anche emerge dagli atti difensivi della Regione (dove si rileva il fenomeno e si sottolinea la recente consistenza di tale personale) »³².

29 Il fenomeno, come noto, è complesso e ancora incompleto; limitandosi alle criticità più evidenti del quadro normativo attuale sia sufficiente ricordare l'art. 11, comma 51, della legge n. 56 del 2014 (cd Del Rio), a mente del quale «*in attesa della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e delle relative norme di attuazione, le province sono disciplinate dalla presente legge*», a cui è seguito però, come noto, l'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 che ha, di fatto, impedito il completamento previsto dal legislatore ordinario; nonostante la debolezza della situazione la Corte ha comunque ribadito che la legge Del Rio non ha esaurito la sua funzione e che «*non vi sono elementi per negare la perdurante vigenza, nell'ordinamento degli enti locali, dell'assetto delle funzioni delle Province tracciato dalla legge n. 56 del 2014*»; cfr sent. Corte cost n. 129/2019 commentata da G.CONTI, *Per una significativa riforma di sistema della geografia istituzionale della Repubblica*, in *Regioni*, n. 3, 2019, p. 901-923 e da C.TUBERTINI, *I limiti al riordino delle funzioni amministrative provinciali: la «stretta via» tra funzioni fondamentali ed altre competenze riservate allo Stato*, *Ivi*, n. 3, 2019, pp. 924-933.

30 Si veda peraltro *infra* par. 5, in particolare nota n. 58, come il fenomeno inizia a manifestarsi sin dal 2003.

31 Difatti, l'art. 19 co. 2 della L. 157/92 afferma che i «*piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali*», aggiungendo che esse possano anche «*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*».

32 Nel decidere la controversia la Corte attinge anche a fonti statali che confermano una situazione di strutturale e patologica carenza di personale rispetto ai piani di controllo: «*[è] quindi certamente significativo, proprio in questa prospettiva, considerare che lo stesso ISPRA, e già prima l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), hanno realisticamente riconosciuto che «[m]olto spesso la disponibilità di personale d'istituto [ossia le guardie provinciali e gli altri soggetti pubblici di cui all'art. 19, comma 2, della legge statale] non è sufficiente per la realizzazione dei piani di controllo» (ISPRA, Linee guida per la gestione degli ungulati, 2013), rilevando altresì che «una intensa e diffusa attività di controllo necessita un impegno in termini di personale al quale difficilmente si riesce a far fronte con l'intervento delle sole figure istituzionali» (INFS, Linee guida per la*

Per quanto riguarda invece i mutamenti sul piano fattuale vengono evidenziati, sulla base di report di natura scientifica, un *«aumento costante e significativo delle popolazioni di determinate specie di fauna selvatica (specialmente ungulati e, in particolare, cinghiali)»*³³.

Fenomeno le cui cause sono da ricercare in una serie di modifiche sociali quali l'abbandono e lo spopolamento di aree collinari e montane, l'aumento delle superfici boscate, la riduzione delle aree agricole e del numero dei cacciatori.

Pertanto, la situazione di fatto, l'aumento non sostenibile degli ungulati, è il risultato di una complessa equazione dove incidono variabili legate a modifiche di comportamenti socio economici; in altri termini, l'abbandono delle montagne e delle zone collinari, la scarsa manutenzione delle superfici boschive e il fatto che i cacciatori siano in tendenziale riduzione, non sono la risultante di scelte legislative ma di dinamiche sociali ed economiche più complesse e profonde, sicuramente non reversibili nel breve periodo e, probabilmente, difficilmente reversibili anche nel medio-lungo periodo.

Scelte normative e mutamenti di fatto che si integrano e, insieme, impongono un ripensamento della Corte sull'interpretazione dell'art. 19 co. 2 L. 157/92 : i constatati mutamenti nelle dinamiche socio-economiche in combinazione con la riduzione del personale provinciale determinano *«rilevanti criticità a danno degli ecosistemi»* nonché ulteriori danni alle attività antropiche³⁴; in altri termini, la regolazione nazionale, che affida il compito principale all'esecuzione degli abbattimenti al personale provinciale, rischia di essere del tutto inefficace; se ad un aumento della presenza degli ungulati diminuisce il numero del personale provinciale, la disposizione nazionale offre solo una tutela teorica.

Queste sono le premesse che convincono la Corte costituzionale ad abbandonare il solco passato e mutare la prospettiva ermeneutica dell'art. 19 co. 2 L. 157/92: estendere l'elenco dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di abbattimento non è più interpretabile come una forma di regolazione che abbassa il livello di tutela, in violazione dell'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione, bensì *«un'espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale»* ed è *«rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento, ciò che appare necessario per attuare gli obiettivi, anche di tutela dell'ecosistema, previsti dallo stesso comma 2 dell'art. 19 della legge n. 157 del 1992»*; soltanto in questo modo è possibile controbilanciare il deflusso di personale provinciale e riportare il numero dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di

gestione del cinghiale, 2003)».

³³ Per quanto riguarda la Toscana la situazione risulta ancora più evidente; si veda infra su regolazione toscana per il contenimento degli ungulati in aree urbane.

³⁴ Si consideri i danni alle attività agricole nonché l'aumento del numero di incidenti stradali; su quest'ultimo aspetto cfr G.VIVOLI, *Danni da fauna selvatica e competenze regionali: considerazioni critiche sul revirement della Corte di cassazione*, in *Ambienteditto.it*, n.1/2021, pp. 515-533.

abbattimento ad un livello fisiologicamente compatibile con le esigenze imposte dalla presenza non sostenibile di ungulati.

Al fine di inquadrare meglio la svolta interpretativa della Corte è opportuno richiamare le posizioni assunte dalla giurisprudenza costituzionale nella “materia” tutela dell’ambiente e dell’ecosistema post riforma del titolo V.

5. Il complesso inquadramento costituzionale della “materia” tutela dell’ambiente e dell’ecosistema.

In prospettiva storica, la prima decisione propriamente ambientale, a testo riformato della Costituzione, è la nota sentenza n. 407/2002³⁵, in cui la Corte non ha ritenuto di poter considerare tutela dell’ambiente come materia in senso stretto³⁶ o in senso tecnico in quanto, l’inestricabile connessione degli interessi ambientali con altri interessi e competenze non renderebbe possibile configurare una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata.

Avvalendosi anche di decisioni precedenti alla riformulazione del Titolo V³⁷, la Corte quindi “smaterializzò” l’espressione “tutela dell’ambiente” individuando un rapporto di subordinazione logica – già asseverato storicamente dalla giurisprudenza costituzionale - per cui l’ambiente è, *in primis*, un valore costituzionale protetto; da tale dimensione assiologica l’ambiente determina e delinea poi «una sorta di materia trasversale» o finalistica³⁸; caratteristica che in quell’occasione risultò canone

35 M.CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V?*, in *Regioni*, 2003, n. 1, p. 318 ss; S.MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, ivi, p. 337 ss; F.S.MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 4, pag. 2951 ss; C.SARTORETTI, *La tutela dell'ambiente dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione: valore costituzionalmente protetto o materia in senso tecnico?*, in *Giur. it.*, 2003, n. 3, pp. 417 ss; cfr P.CARETTI – V.BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2009, p. 5191, dove gli Autori evidenziano come la sentenza contenga una «una fortissima dose di ambiguità, che costringerà la giurisprudenza successiva a veri e propri “salti mortali” ermeneutici, alla ricerca di una impossibile “quadratura del cerchio”».

36 La prima decisione in cui la Corte individuò la presenza di ambiti materiali specificati nell'art. 117 co. 2 non configurabili come "materie" in senso stretto in quanto piuttosto competenze statali idonee ad investire una pluralità di materie è la sentenza n. 282/2002; A.D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 3, p. 2030 ss; D.MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002*, ivi, 2002, n. 3, p. 2034 ss; R.BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Regioni*, n. 6, 2002 p. 1445 ss.; in generale sull'argomento F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, 2006 e in precedenza ID, *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, n. 1, 2004, p 176 ss.

37 Sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998.

38 P.CARETTI – V.BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., p. 5188, dove gli A. osservano come, anche in riferimento alla legislazione precedente la riforma del Titolo V e in particolare nel D.Lgs. 112/1998, «l'abbandono della concezione che

interpretativo filoregionale per ritenere, diversamente da una lettura formale del nuovo testo, ammissibili interventi legislativi regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati alla protezione dell'ambiente.

Un secondo orientamento è emerso a partire dalle sentenze n. 367 e 378 del 2007³⁹. Limitandosi a ciò che rileva ai fini del presente contributo, con tali decisioni l'ambiente, da un punto di vista teorico concettuale, non viene più considerato come una entità astratta ma, a tutti gli effetti, un «bene giuridico materiale»⁴⁰; caratteristica che determina riflessi anche sul piano interpretativo dell'art. 117 della Costituzione. In pratica questo secondo orientamento spinge verso una "rimaterializzazione"⁴¹ della tutela dell'ambiente che, superando la dimensione "valore-materia trasversale", dovrebbe invece essere considerata come "materia" in senso tecnico; l'effetto di questa linea interpretativa, con chiari effetti centralisti, è quello di tracciare un confine invalicabile per le Regioni a cui sarebbe impedito qualsiasi intervento normativo⁴².

In realtà, come rilevabile anche⁴³ dalla sentenza n. 7/2019, la concezione materialista sembra continuare a convivere⁴⁴ con quella valoriale, confermando le

vedeva nell'ambiente una "materia" o "supermateria" (quest'ultima espressione è di A.Predieri) per abbracciare una concezione della protezione ambientale in termini valoriali e finalistici, come una "non materia" (D'Atena) ovvero come "materia trasversale", in grado di attraversare ambiti competenziali diversi quanto a natura, estensione e titolarità, si sia risolta in una evidente "contaminazione" tra la prima e la seconda parte della Costituzione».

39 Sentenze commentate dallo stesso redattore in P. MADDALENA, *La nuova giurisprudenza costituzionale in tema di tutela dell'ambiente*, in *Ambiente & sviluppo*, 2012, n. 1, p. 5 ss.; ID., *L'interpretazione dell'art. 117 dell'art. 118 della Costituzione secondo la recente giurisprudenza costituzionale in tema di tutela e di fruizione dell'ambiente*, in *federalismi.it* del 10 marzo 2010 e in *Riv. giur. ambiente*, 2011, n. 6, p. 735 ss.; ID., *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giornale dir. amm.*, 2010, n. 3, 37 ss

40 In tal senso oltre alle citate sentenze n. 367 e 378 del 2007, anche la n. 104 e 105 del 2008 nonché la n. 61 del 2009.

41 M.MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *AA.VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, p. 1910 ss; M.BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, 2012, p. 61 ss; più in generale sulla rimaterializzazione F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss

42 Esclude ogni forma di intervento regionale *in melius* P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, n. 7, p. 589 che così si esprime: «Dal nuovo assetto costituzionale deriva la conseguenza che è preclusa alle Regioni ogni iniziativa legislativa in tale settore che non sia espressamente delegata o attribuita dalla legge nazionale. Le Regioni, pertanto, non solo non possono introdurre modifiche peggiorative della disciplina statale positiva, riducendo i livelli di tutela, ma non possono nemmeno introdurre criteri e procedimenti permissivi in astratto più protettivi».

43 Cfr in precedenza anche sent. n. 77/2017 con commento di F.SCALIA, *Il carattere di «materia trasversale» della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e la potestà legislativa regionale in materia ambientale (osservazioni a margine della sentenza Corte cost. 12 aprile 2017, n. 77)*, in *Dir. giur. Agr.*, n. 3, 2017.

44 Lo sviluppo di tale punto va oltre gli scopi del presente contributo ma sia sufficiente accennare che è una convivenza non così ordinata in quanto la Corte utilizza entrambi gli orientamenti a volte per ammettere e altre per negare competente legislative regionali; cfr in tal senso M. DI FOLCO, *op.cit.*, pp. 82-83.

posizioni della dottrina⁴⁵ che hanno sostenuto come le due visioni non andrebbero necessariamente in conflitto ma come la questione sia piuttosto da inquadrare secondo una duplice prospettiva, più accomodante, per cui l'ambiente può essere sia un valore⁴⁶ sia una materia⁴⁷ che conserva inevitabilmente e "naturalmente"⁴⁸ elementi di trasversalità.

Concezione confermata anche nella sentenza n. 21/2021 dove la Corte, richiamando la sentenza n. 7/2019, ribadisce come il carattere trasversale della materia non impedisca alle regioni di introdurre disposizioni di tutela più elevata come legittimo esercizio di proprie competenze legislative.

Questione che risulta spesso il vero nodo da sciogliere del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni che, almeno nei giudizi in via principale, assume spesso la seguente dinamica: il primo è il ricorrente e reclama l'invasione da parte della regione in riferimento alla materia di propria competenza esclusiva ex art. 117 co. 2 lett. s) e in relazione alle varie norme interposte in funzione dell'ambito specifico di ricaduta della disciplina regionale; le seconde difendono i loro interventi legislativi quale esercizio di proprie competenze costituzionali in interessi funzionalmente collegati a quello della tutela dell'ambiente e che mirano a innalzare il livello di tutela; nel caso della sent. 21/2021 la Corte non ha difficoltà a riconoscere alla Regione Toscana plurime competenze legislative quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile e la tutela della salute.

Ma anche il tema dell'innalzamento di tutela apre scenari problematici nei rapporti tra legislazione statale e regionale.

Difatti, posto che sia pacifico - e non è per niente un dato scontato come dimostra peraltro chiaramente il caso analizzato - che un intervento legislativo regionale sia inquadrabile, oggettivamente, come in *melius*, la giurisprudenza costituzionale ha da tempo chiarito, e ribadito, che tale possibilità non è sempre consentita in funzione dell'esistenza di un "punto di equilibrio" che la impedisce.

45 Parla di vocazione bicefala della materia G.COCCO, *La legislazione in tema di ambiente è a una svolta?*, in *Riv.giur. ambiente*, 2002, n. 3/4, p. 419 ss.; nel senso che la tutela dell'ambiente non sia solo una materia ma che non si possa negare l'esistenza di un profilo materiale in senso stretto, M.CECCHETTI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema»*, in *Federalismi.it*, 13 giugno 2002.

46 In prospettiva storica è proprio la dimensione valoriale che ha permesso di colmare il vuoto costituzionale imponendo la protezione dell'ambiente in assenza di un riferimento esplicito.

47 Del resto alcuni elementi depongono oggettivamente in funzione di una materia propriamente detta; a parte la presenza tangibile del D.Lgs. 152/2006 che la stessa Consulta denomina "Codice dell'ambiente" - e che se non accoglie inevitabilmente tutta la regolazione

ambientale ne contiene una componente molto significativa - c'è da tener presente il disposto dell'art. 116 co. 3 in tema di regionalismo asimmetrico; quest'ultima disposizione costituzionale nel prevedere ulteriori forme e condizioni di autonomia presuppone un passaggio di consegna di funzioni concrete che mal si conciliano con una visione esclusivamente valoriale della disciplina oggetto di eventuale trasferimento. In tal senso P. DELL'ANNO, *La tutela dell'ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, n. 7, p. 586.

48 La Corte parla di ambiente come di "materia naturalmente trasversale" nella recente sentenza n. 88/2020.

Nel mutato scenario costituzionale, la teoria dei punti di equilibrio è stata inaugurata dalla Corte con le sentenze n. 307 e 331 del 2003⁴⁹ che dichiararono l'incostituzionalità di alcune leggi regionali che stabilivano, in materia di inquinamento elettromagnetico, valori più restrittivi rispetto a quelli statali.

Per una appropriata collocazione concettuale del significato delle decisioni appare utile ripuntualizzare alcuni aspetti della già citata sentenza n. 407/2002 in cui la Corte dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli di una legge lombarda in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti che incrementava il livello di tutela.

In quell'occasione fu (ri)precisato⁵⁰ che «*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*». Sulla base di tale premessa non si può identificare una "materia" in senso tecnico qualificabile tutela dell'ambiente in quanto essa «*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*». Attingendo alle pronunce precedenti la Corte ricava «*una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Trasversalità della materia che quindi non impedirebbe, in linea di principio, interventi regionali ulteriori avvalendosi delle competenze costituzionalmente riconosciute e connesse con la protezione dell'ambiente; giungendo alle conclusioni «*la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di*

49 M.CERUTI, *La Corte costituzionale detta il "decalogo" della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, n. 2, p. 258 ss; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla "necessità" degli impianti di telecomunicazione (nota a C. cost., 7 ottobre 2003, n. 307)*, in *Il Foro amministrativo (CDS)*, 2003, vol. 2, fasc. 10, pag. 2811 ss; Q.CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale (Nota a Corte cost. 307/2003)*, in *Le Regioni*, 2004, num. 1, pag. 623 ss.; G. TARANTINI, *La disciplina dell'elettrosmog tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, n. 20/2004; G.M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, *ivi*, n. 14/2003; F. ORLINI, *Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2, 2004, p. 406 ss.

50 La prima decisione in cui la Corte individuò la presenza di ambiti materiali specificati nell'art. 117 co. 2 non configurabili come "materie" in senso stretto in quanto piuttosto competenze statali idonee ad investire una pluralità di materie è la sentenza n. 282/2002; A.D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 3, p. 2030 ss; D.MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002*, *ivi*, 2002, n. 3, p. 2034 ss; R.BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Regioni*, n. 6, 2002 p. 1445 ss.; in generale sull'argomento F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, 2006 e in precedenza ID, *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, n. 1, 2004, p. 176 ss.

incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati».

La decisione poteva far pensare l'ammissibilità di qualsiasi intervento legislativo regionale volto ad incrementare il livello di tutela sempre che si potesse fondare su competenze costituzionalmente riconosciute e funzionalmente collegate alla protezione dell'ambiente.

E' in questo contesto ermeneutico che si collocano le citate sentenze n. 307 e 331 del 2003 che, invece, impediscono proprio l'applicazione di un tale automatismo inaugurando, nel mutato testo costituzionale, l'utilizzo del concetto del "punto di equilibrio"⁵¹: la Corte da un lato ribadisce la natura di materia trasversale della protezione dell'ambiente, ma dall'altro individua l'esistenza di un possibile argine per gli interventi legislativi regionali *in melius* che opera nei casi in cui la *ratio* sottesa alla disciplina statale risulta più complessa ed articolata.

In tali situazioni la posizione del legislatore nazionale è ritenuta l'unica adeguata a definire il giusto bilanciamento tra i vari interessi in gioco; a quel punto la ponderazione effettuata in sede statale non è suscettibile di interventi "settoriali" regionali neppure volti ad incrementare il livello di tutela; sono casi in cui lo Stato raccoglie tutti i fili legati ai singoli interessi in gioco e li annoda, concentrandoli in uno "standard olistico" che rappresenta qualcosa di più della loro somma: viene individuato un punto di equilibrio non più modificabile dalle Regioni in quanto la maggior protezione di uno degli interessi si traduce comunque «*in una alterazione, quindi, in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale*»⁵².

Nelle parole della Corte «la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il *punto di equilibrio* (ns il corsivo) fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»⁵³.

Più recentemente⁵⁴ in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, nel dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge pugliese, la Corte ha ribadito come, seppur la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda

51 Cfr M.MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, pp. 1924-1927; nel determinare il punto di equilibrio sulla necessità per lo stato di rispettare il principio di sussidiarietà «*che si concretizza in una verifica di ragionevolezza e proporzionalità*» F.BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Regioni*, 2008, n. 4/5, p. 910.

52 Sent. n. 331/2003.

53 Sent. n. 307/2003.

54 Sent. n. 178/2019.

aprioristicamente interventi legislativi regionali, occorre però «che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il *punto di equilibrio* (ns il corsivo) conseguito ai fini di tutela ambientale»; e ancora, in tema di VIA⁵⁵, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge della Valle D'Aosta è stato specificato come la competenza statale ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost. non esclude interventi regionali legislativi «purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il *punto di equilibrio* (ns il corsivo) conseguito ai fini di tutela ambientale».

In sintesi, per la Corte, l'esistenza di un punto di equilibrio impedisce iniziative legislative regionali anche *in melius*; quindi mentre una legislazione regionale *in peius* non è mai consentita, una legislazione regionale *in melius* non è sempre consentire.

Per le sue caratteristiche *sui generis* non è operazione semplice inquadrare il caso analizzato all'interno di questo impianto teorico appena sintetizzato; ripercorrendo però le decisioni del precedente orientamento emergono elementi che indicano la posizione assunta dalla Corte.

La sentenza n. 392/2005 stabilisce l'illegittimità costituzionale della legislazione friulana per violazione dell'art. 19 co. 2 che veniva considerato "principio fondamentale" della materia⁵⁶; nella successiva sentenza n. 107/2014 la Corte dichiara come l'art. 19 co. 2 L. 157/92 contenga un elenco tassativo e «*la norma impugnata, aggiungendo un'ulteriore categoria di persone, ha quindi violato l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.*».

Sin qui la Corte non si è ancora esplicitamente espressa se considerare l'elenco non modificabile in alcun modo in quanto si realizza un punto di equilibrio, oppure, se l'estensione dei soggetti determini un peggioramento del livello di tutela.

Invece nella successiva sentenza n. 139/2017 la Corte chiarisce come una qualsiasi «*integrazione [dell'elenco] da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente*»; più ambigua la formula utilizzata nella successiva sentenza n. 217/2018 dove afferma che la disposizione regionale censurata «*altera il contemperamento di interessi delineato dal legislatore statale nell'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che realizza uno standard minimo uniforme di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, e conseguentemente viola la relativa sfera di competenza statale*»; in questo caso, l'alterazione nel contemperamento degli interessi sembra propendere, almeno concettualmente, verso l'esistenza di un punto di equilibrio.

⁵⁵ Sent. n. 147/2019.

⁵⁶ Si ricorda che tale decisione faceva riferimento e si ispirava alla sentenza n. 135/2001 e quindi ad una decisione che vedeva come coordinate costituzionali la ripartizione di competenze legislative prima della riforma del 2001.

Ma la Corte si ripositiona nella sentenza n. 44/2019 sul solco dell'integrazione dell'elenco quale modifica *in peius* ribadendo che qualsiasi ampliamento da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente.

Per cui, salvo la prima sentenza n. 392/2005, il cui posizionamento risulta di difficile collocazione e la sentenza n. 139/2017, dove si intravedono riflessioni che tendono verso il punto di equilibrio, prevalentemente la Corte ha interpretato, prima del mutato orientamento, l'ampliamento dei soggetti come un peggioramento del livello di tutela⁵⁷.

Tornando alla sentenza n. 21/2021, essa evidenzia una sorta di relativismo potenzialmente insito in alcuni tipi di standard: dinamiche sociali che agiscono nel mondo dei fatti possono produrre pressioni sull'assetto della regolazione per cui uno standard di tutela muta la propria natura; allo scopo di garantire l'effettività della protezione dell'ambiente la sua interpretazione da parte della giurisprudenza costituzionale viene capovolta rispetto al passato.

In concreto, prima di tale decisione, l'elenco dei soggetti abilitati ai piani di abbattimento ex art. 19 co. 2 L. 157/92, era interpretato dalla giurisprudenza costituzionale come indisponibile a qualsiasi intervento regionale; estendere l'elenco equivaleva ridurre il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente, ambito di competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione; invece, con la sentenza n. 21/2021, ciò diventa addirittura idoneo «*a incrementare lo standard minimo di tutela ambientale stabilito dalla legge statale*»; in altri termini, ciò che prima era visto come una riduzione del livello di tutela viene interpretato come un suo incremento; i mutamenti sociali e le nuove condizioni fattuali che essi impongono alterano le dinamiche valutative sottese e i pesi in gioco nel giudizio costituzionale.

E' anche interessante notare come nella recente sentenza vi sono alcune affermazioni della Corte che avrebbero potuto far parte delle decisioni precedenti.

Ad esempio: «*[s]i può quindi concludere che la censurata integrazione, da un lato, non si svolge in contrasto con la ratio della disposizione statale, né altera la procedimentalizzazione da questa prevista: l'autorizzazione dei piani di abbattimento e la verifica dell'attuazione dei medesimi restano, infatti, attività di esclusiva competenza dell'amministrazione pubblica, al cui personale rimane inoltre assegnato il coordinamento della fase esecutiva*». O ancora: «*[l]a norma censurata, riconducibile, come si è visto, anche a plurime competenze legislative*

⁵⁷ L'individuazione del punto di equilibrio fissato dal legislatore statale o l'interpretazione dell'ampliamento dell'elenco come disciplina *in peius* determinerebbe una differenza concreta soltanto nel caso, mai verificatosi, di una legislazione regionale che avesse invece ristretto l'elenco previsto nell'art. 19 co. 2 L. 157/92; in tal caso infatti, la rilevata presenza di un punto di equilibrio impedirebbe qualsiasi tipo di regolazione diversa mentre, nell'altra ipotesi, la normativa regionale dovrebbe essere stata considerata legittima in quanto tutela *in melius*; si noti che come conseguenza della sentenza n. 21/2021 quest'ultima considerazione andrebbe invertita; infatti se adesso estendere l'elenco è considerabile un miglioramento del livello di tutela dovrebbe essere dichiarata incostituzionale una legge regionale che diminuisce tale elenco.

regionali (tra le quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile, la tutela della salute), risulta quindi funzionale a consentire di perseguire effettivamente le suddette finalità; pertanto si dimostra idonea a incrementare lo standard minimo di tutela ambientale stabilito dalla legge statale».

Queste considerazioni della Corte, sulla *ratio* dell'art. 19 co. 2 della L. 157/92 e sulla presenza di competenze legislative regionali funzionalmente collegate alla tutela dell'ambiente, potrebbero essere chirurgicamente estrapolate e impiantate nelle sentenze precedenti e poste a base di una decisione diversa da quella poi assunta.

Questi elementi non fanno altro che confermare come la riconsiderazione dello standard si fonda su dati empirici – seppur anche conseguenze di scelte legislative - e sulla constatazione di fenomeni socio-economici che hanno modificato in misura così significativa il contesto attuale, da rendere la disposizione contenuta nell'art. 19 co. 2 L. 157/92, come interpretata sinora, incapace di fornire una tutela efficace.

Dinamiche che, peraltro, come l'insufficienza del personale provinciale, si manifestavano già da tempo come rilevabile dagli anni di pubblicazione delle fonti scientifiche statali citate nella sentenza: le linee guide elaborate da ISPRA sulla gestione degli ungulati sono del 2013 mentre, le linee guida elaborate dal precedente INFS⁵⁸ per la gestione del cinghiale sono, addirittura, del 2003⁵⁹.

6. Le condizioni individuate dalla Corte per l'estensione dei soggetti abilitati.

L'apertura della Corte verso l'estensione dell'elenco dei soggetti abilitati ai piani di abbattimento richiede anche un temperamento; affinché la regolazione regionale possa essere inquadrabile come elemento che contribuisce ad aumentare l'efficacia delle azioni a protezione dell'ambiente si pone la conseguente questione di individuare quali siano le condizioni che le offrono una copertura costituzionale.

In altri termini, una volta sancita la svolta ermeneutica in relazione alla possibile integrazione dell'elenco ex art 19 co. 2 L. 157/92 quale aumento dello standard minimo, nasce anche, inevitabilmente, l'esigenza di porre un limite a tale eventualità;

⁵⁸ Istituto Nazionale Fauna Selvatica le cui funzioni sono state poi assorbite dall'ISPRA con la sua legge istitutiva (cfr art. 28 L. n. 133/2008 di conversione, con modificazioni, del DL 25 giugno 2008, n. 112).

⁵⁹ Cfr c.i.d. 4.1 sent. Corte cost. n. 21/2021 dove così si afferma: «[è] quindi certamente significativo, proprio in questa prospettiva, considerare che lo stesso ISPRA, e già prima l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS), hanno realisticamente riconosciuto che “[m]olto spesso la disponibilità di personale d'istituto [ossia le guardie provinciali e gli altri soggetti pubblici di cui all'art. 19, comma 2, della legge statale] non è sufficiente per la realizzazione dei piani di controllo” (ISPRA, Linee guida per la gestione degli ungulati, 2013), rilevando altresì che “una intensa e diffusa attività di controllo necessita un impegno in termini di personale al quale difficilmente si riesce a far fronte con l'intervento delle sole figure istituzionali” (INFS, Linee guida per la gestione del cinghiale, 2003)».

tenuto conto che, ovviamente, la legislazione statale non fornisce, almeno esplicitamente, alcun riferimento in tal senso, è interessante seguire il percorso tramite il quale la Corte sviluppa e tesse il filo logico argomentativo avvalendosi e interpretando le disposizioni regionali toscane, per giungere a delineare quali siano le condizioni per garantire la compatibilità costituzionale delle disposizioni regionali. Per quanto concerne la prima censura sull'art. 37 co. 3 della L.R. Toscana n. 3/94⁶⁰, in aggiunta e riprendendo le considerazioni effettuate in precedenza⁶¹, dove ci siamo soffermati sul superamento, come principio, dell'orientamento precedente, la Corte evidenzia i nessi tra la disposizione regionale e la legislazione statale.

In primis è salvaguardato il principio in base al quale l'abbattimento della fauna selvatica è sempre ipotesi residuale da attuare solo dopo la verificata inefficacia dei metodi ecologici⁶²; la disposizione regionale inoltre conferma il ruolo centrale svolto dal personale della polizia provinciale in quanto l'attuazione dei piani di abbattimento deve essere svolta sotto il suo coordinamento.

Tuttavia il rispetto di tali condizioni appare poco più di una mera verifica formale di quanto già espressamente indicato nell'art. 19 co. 2 e che quindi vincola già, esplicitamente, l'attività legislativa regionale.

L'elemento che, come vedremo meglio anche nel prosieguo analizzando le ulteriori censure, risulta nella ponderazione della Corte, sostanzialmente determinante, è un obbligo aggiuntivo di formazione e preparazione risultando, a tal fine, condizione necessaria ma non sufficiente l'essere muniti di licenza di caccia.

Difatti la Corte evidenzia come gli ulteriori soggetti⁶³ selezionati dal legislatore toscano, oltre a presentare elementi di qualificazione pubblicistica che li distingue dai meri cacciatori, vengono abilitati, in base all'art. 27 co. 6 della L. 157/92, a seguito di specifica formazione e aggiornamento «*per lo svolgimento delle funzioni di vigilanza sull'esercizio venatorio, sulla tutela dell'ambiente e della fauna e sulla salvaguardia delle produzioni agricole*».

Superata il "dogma" dell'intangibilità dell'elenco, l'attenzione della Corte si sposta, sostanzialmente, su conoscenza e formazione specifica del soggetto ausiliario abilitato; formazione ulteriore rispetto a quella per l'abilitazione all'attività venatoria.

60 Il cui testo è il seguente: «*La Regione, in caso di ravvisata inefficacia degli interventi ecologici di cui al comma 2 bis, autorizza piani di abbattimento con modalità di intervento compatibili con le diverse caratteristiche ambientali e faunistiche delle aree interessate. Tali piani sono attuati dalla Regione con il coinvolgimento gestionale degli ATC e sotto il coordinamento del corpo di polizia provinciale. Per la realizzazione dei piani la Regione può avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi nei quali si attuano i piani di abbattimento, delle guardie forestali e del personale di vigilanza dei comuni, nonché delle guardie di cui all'articolo 51, purché i soggetti in questione siano in possesso di licenza di caccia*».

61 *Supra* par. 4.

62 Ai sensi del co. 2 bis dello stesso articolo, richiamato dal co. 3, viene precisato che ai fini del controllo delle popolazioni di fauna selvatica «*la Regione utilizza i metodi e le caratteristiche degli interventi ecologici come definiti dall'ISPRA*».

63 Si tratta delle guardie venatorie volontarie, delle guardie ambientali volontarie nonché delle guardie giurate.

La valenza “formativa” emerge ancora più chiaramente quando la Corte affronta la censura relativa al secondo motivo di ricorso che solleva dubbi sull’art. 37 co. 4 della L.R. n. 3/94 in base al quale «*[p]er interventi di tutela della produzione agricola e zootecnica la Regione può affiancare al proprio personale anche soggetti che abbiano frequentato appositi corsi di preparazione organizzati dalla Regione stessa sulla base di programmi concordati con l’ISPRA. Tali corsi dovranno fornire una idonea preparazione circa l’ecologia e la gestione delle popolazioni animali selvatiche, la biologia delle specie selvatiche oggetto di controllo nonché sulle tecniche e le modalità con cui effettuare il controllo*». In questo caso l’estensione soggettiva risulta ancora più ampia di quella relativa al comma precedente in quanto la disposizione è priva di riferimenti a categorie legislative definite; ma, a differenza del dubbio sollevato dal giudice a quo, questa non permette però ai cacciatori, in quanto tali, di rientrarvi. Difatti la Corte, dichiarando infondata la questione, osserva come la disposizione richiede la «*ben più pertinente condizione*» di aver acquisito una formazione specifica e, si noti, in base a programmi concordati con ISPRA.

A differenza quindi della censure sollevate sul comma 3, dove la Corte ha individuato direttamente nella legislazione statale, e in particolare nell’art. 27 co. 6 della L. 157/92, un obbligo formativo per le categorie degli ulteriori soggetti abilitati, specificatamente indicati, in questo caso, la pressoché totale, almeno teorica, espansione soggettiva della disposizione regionale rendeva tale strada non percorribile.

La condizione “formativa” del soggetto abilitato si emancipa quindi da ogni riferimento rintracciabile nella L. 157/92 e si “recupera” la presenza statale tramite il ruolo di garanzia dell’ISPRA nella definizione dei programmi formativi specifici; tale condizione ulteriore, che acquisisce un peso determinante ai fini del vaglio costituzionale, porta la Corte a ritenere legittima la disposizione in quanto volta a incrementare lo standard di tutela ambientale stabilito dal legislatore nazionale; in altri termini la necessaria e preventiva condivisione dei programmi di formazione con l’ISPRA, ente statale, diventa elemento necessario ma anche sufficiente a garantire l’adeguata preparazione dei soggetti in prospettiva dello svolgimento di attività di tutela ambientale.

Carenza di quest’ultima condizione che, invece, induce la Corte a dichiarare, coerentemente, l’incostituzionalità dell’art. 37, co. 4-ter della L.R. 3/94 in quanto consentirebbe⁶⁴ l’esecuzione dei piani di abbattimento a cacciatori che risultano abilitati sulla base di corsi (solo) regionali e tenuti per finalità non ambientali; tali corsi non garantiscono quelle condizioni formative adeguate a causa del mancato coinvolgimento dell’ISPRA nella fase di definizione dei programmi.

64 Il testo è il seguente: «*I cacciatori iscritti nel registro di cui all’articolo 28 -quater sono equiparati ai cacciatori di cui al comma 4, per le specie di riferimento*».

Più sfumata l'ultima questione affrontata in relazione all'art. 37, co. 4-quater in base al quale la Regione Toscana, per prevenire o eliminare i danni alle produzioni agricole, autorizza, in qualsiasi periodo dell'anno, i cacciatori abilitati, le guardie giurate private, i proprietari o conduttori dei fondi interessati e le squadre di caccia al cinghiale, indicate dall'ATC, al «controllo dei cinghiali»; la censura prospetterebbe una violazione dell'art. 19 co. 2 per l'estensione, incondizionata, del novero dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di abbattimento specificatamente per la specie cinghiale.

La Corte però ritiene che sia possibile fornire all'espressione utilizzata dal legislatore regionale, "controllo dei cinghiali", una interpretazione costituzionalmente orientata che evita il conflitto potenzialmente sollevato. A giudizio della Corte infatti, la disposizione regionale non è dedicata all'attuazione dei piani di abbattimento; per controllo dei cinghiali si deve piuttosto intendere soltanto quelle attività poste in essere utilizzando metodi ecologici.

Così interpretata la disposizione non presenta profili di contrasto con l'art. 19 co. 2 della L. 159/92 in quanto si pone su un piano preventivo e adotta un approccio ecologicamente ben diverso rispetto a quello che impone, per assenza di soluzioni alternative, l'abbattimento degli animali; in tale ambito la regione mantiene quindi una propria autonomia legislativa senza che si possano prospettare invasioni nelle competenze legislative statali.

La Corte ha avuto modo di riaffrontare la questione dell'estensione del novero dei soggetti abilitati all'abbattimento anche nella successiva sentenza n. 116/2021 sulla quale si effettuano alcune brevi riflessioni.

Con l'art. 1, co. 1, lett. a) della L.R. 5/2020, la Regione Sardegna aveva previsto che per l'esecuzione dei piani di abbattimento della fauna selvatica le province si potessero avvalere anche dei proprietari e dei conduttori dei fondi su cui i piani vengono attuati nonché, e con ciò estendendo l'elenco dei soggetti, «di loro delegati, espressamente individuati a tal fine».

E' quindi sulla figura del "delegato designato" da parte del conduttore o del proprietario del fondo cui si rivolge la censura statale in quanto, per il resto dell'enunciato, la disposizione regionale ricalca il contenuto dell'art. 19 co. 2 L. 157/92.

La Corte, ovviamente, non può, nel decidere, non tener conto del proprio mutato orientamento e ribadisce, in premessa, che l'elenco dei soggetti abilitati all'esecuzione dei piani di abbattimento non è più da considerarsi, in linea di principio, di natura tassativa.

Tuttavia, a differenza della legislazione regionale toscana, quella sarda non supera il vaglio di costituzionalità per il mancato coinvolgimento dell'ISPRA nella definizione dei programmi dei corsi di formazione.

Difatti la disposizione regionale sarda stabiliva che «[t]utti i soggetti che svolgono l'attività di abbattimento, oltre a essere muniti della licenza di porto di fucile per uso caccia e dell'autorizzazione per l'esercizio venatorio, devono aver partecipato a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna selvatica e aver superato i relativi esami. Al Corpo forestale e di vigilanza ambientale è riservato il controllo delle fasi esecutive».

La disposizione regionale estende il novero dei soggetti aggiungendo la figura dei "delegati" designati dai proprietari e i conduttori dei fondi - possibilità che, in linea di principio, non pone più problemi di costituzionalità dopo la sentenza n. 21/2021 - e prevede il superamento di ulteriori corsi di formazione per quei soggetti per i quali l'art. 19 co. 2 non li richiederebbe (i proprietari e i conduttori di fondi purché cacciatori).

Ma il *vulnus* della disposizione regionale risiede invece nel mancato coinvolgimento dell'ISPRA il cui ruolo, rappresentativo del livello statale, risulta nel pensiero della Corte costituzionalmente necessario.

La Corte, considerato che la "carenza" legislativa è sufficientemente circostanziata, sana il vizio di origine e "completa" la regolazione sarda con una sentenza di accoglimento additiva nella parte in cui non prevede che i programmi dei corsi di formazione specifici siano preventivamente concordati con l'ISPRA.

7.Considerazioni conclusive.

Il nuovo orientamento della Corte costituzionale, inaugurato con la sentenza n. 21/2021, è influenzato in maniera decisiva da due fattori che agiscono sinergicamente: la crescita nel tempo di uno squilibrio tra un assetto normativo fissato a livello statale - e statico dal 1992 - e la dinamica dei mutamenti socio economici che hanno determinato, oggi, condizioni diverse di presenza della fauna selvatica; da un lato, l'identificazione delle province quale livello "adeguato" per l'esecuzione dei piani di abbattimento - ma in carenza di personale per la riduzione delle risorse messe a loro disposizione - e, dall'altro, l'abbandono delle aree collinari e montane, la riduzione delle aree agricole e del numero dei cacciatori che determinano un aumento della presenza degli ungulati; l'effetto congiunto delle due dinamiche ha prodotto una tensione tra obiettivi di controllo faunistico perseguiti, in teoria, dalla legislazione nazionale con l'art. 19 co. 2 e l'inadeguatezza, in pratica, della dotazione di personale provinciale necessario per la loro realizzazione.

All'origine dell'*overruling* della Corte c'è quindi la constatazione del rischio, validamente supportato da evidenze scientifiche e dati empirici, che la protezione

garantita dalla legislazione statale resti solo teorica per l'impossibilità di essere concretamente realizzata⁶⁵.

La successiva sentenza n. 116/2021, almeno a prima vista, sembra soltanto una logica conseguenza del nuovo orientamento; appare cioè una doverosa conferma della precedente senza alcun elemento innovativo; ed in effetti, limitandosi ad analizzare la decisione finale, la sentenza additiva non fa altro che riposizionare la disposizione regionale sarda in linea con quella toscana, integrandola con l'ulteriore condizione, già fatta propria nella sentenza precedente, del necessario coinvolgimento dell'ISPRA nell'elaborazione dei programmi dei corsi di formazione. Tuttavia la sentenza n. 116/2021 sembra invece aggiungere un elemento di riflessione in quanto tale decisione non sembrerebbe influenzata dalla sufficiente o meno dotazione del personale provinciale per l'attuazione dei piani di abbattimento; in altri termini, mentre la sentenza n. 21/2021 contiene dati empirici volti ad accertare una consistente riduzione del personale provinciale toscano che, in combinazione con i dati scientifici, palesano il rischio di una tutela inefficace per l'insufficienza di adeguate risorse umane, il contenzioso sulla disposizione regionale sardo ruota e si incardina su posizioni più "tradizionali": lo Stato ricorrente propone il ricorso confidando sulla storico orientamento della Corte sulla tassatività dell'elenco mentre la Regione Sardegna difende la propria legislazione quale espressione di una maggior tutela in quanto impone a tutti i soggetti, delegati o meno, la partecipazione a corsi di formazione specifici nonché aver superato i relativi esami⁶⁶.

E' opportuno tener presente infatti come il ricorso del Presidente del Consiglio che ha impugnato la disposizione sarda sia stato depositato in cancelleria il 6 maggio 2020 e quindi mesi prima della decisione della sentenza n. 21/2021 del 14 gennaio 2021.

Nel contenzioso "sardo" quindi, almeno in fase introduttiva del ricorso, Stato e Regione agivano sotto il "velo dell'ignoranza" nel senso che non potevano conoscere l'esito della sentenza n. 21/2021⁶⁷, che peraltro traeva origine da giudizio incidentale. Per come si prospettava il ricorso in via principale sulla disposizione sarda, per il

⁶⁵ Cfr c.i.d. 4.1 nella parte in cui la Corte afferma che la censurata integrazione «è funzionale all'effettivo conseguimento anche delle stesse, prevalenti, finalità di tutela ambientale – che altrimenti rischierebbero di rimanere inattuate a causa di un'inadeguata disponibilità di personale qualificato – in ragione delle quali la norma statale prevede il controllo faunistico».

⁶⁶ Si noti invece che la disposizione regionale toscana risulta, almeno sul piano strettamente letterale, più blanda limitandosi a stabilire che i soggetti «abbiano frequentato appositi corsi di preparazione», senza specificare quindi anche il superamento di esami.

⁶⁷ A seguito della sentenza n. 21/2021, il ricorrente ha presentato memorie il 23 marzo 2021 precisando come il fatto che la norma regionale impugnata prescriva requisiti di professionalità aggiuntivi per gli esecutori del piano di abbattimento non escluderebbe comunque l'illegittimità dell'integrazione dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992; in realtà poi la Corte ha precisato che non è sufficiente qualsiasi preparazione aggiuntiva ma ha indicato come indispensabile la presenza statale, tramite l'ISPRA, nella definizione dei programmi dei corsi.

tenore scarsamente innovativo delle argomentazioni delle parti⁶⁸, si può anche ipotizzare che non presentasse quella portata così innovativa in grado di convincere la Corte a modificare il proprio orientamento passato; soltanto a seguito della sentenza n. 21/2021 le parti integrano le proprie posizioni tramite memorie ma, occorre osservare, che la riduzione del personale provinciale non risulta elemento del giudizio⁶⁹. Quindi mentre la decisione della sentenza n. 21/2021 trova fondamento su una duplicità di condizioni - riduzione personale delle province e aumento della presenza di ungulati - la sentenza n. 116/2021, da un lato si pone nel solco della precedente per il principio della non tassatività dell'elenco ex art. 19 co. 2 L. 157/92, ma dall'altro sembra distaccarsene in quanto decisione fondata esclusivamente, almeno esplicitamente, sulla maggior presenza di ungulati.

Nelle parole della Corte, l'elenco dei soggetti abilitati al contenimento della fauna nociva è stato indicato nella sentenza n. 21/2021 come non tassativo «*anche* (ns il corsivo) per l'esigenza di limitare le popolazioni di determinate specie di fauna selvatica che hanno subito un notevole incremento»; ma mentre l'espressione "anche", vista la duplicità dei fattori rilevati dalla Corte, pare correttamente utilizzabile nel caso della legislazione toscana⁷⁰, non sembra invece calzante per il caso sardo vista l'assenza nel giudizio di qualsiasi valutazione sull'adeguatezza o meno del personale provinciale.

Questa constatazione omissiva si presta a due chiavi di lettura: la prima, l'incremento della fauna selvatica, indipendentemente dalle motivazioni che la determinano, diventa con la sentenza n. 116/2021 un elemento autoconsistente perdendo quindi di rilevanza la valutazione sull'inadeguatezza del personale provinciale; la seconda, la "crisi" del livello provinciale è una consapevolezza oramai

La Regione Sardegna ha presentato poi il 31 marzo 2021 ulteriore memoria ricordando come, con la sentenza n. 21 del 2021, la Corte costituzionale «*ha parzialmente rivisto il proprio orientamento sulla tassatività dell'elenco di cui all'art. 19 della legge n. 157 del 1992, ritenendo che l'inclusione, tra i soggetti deputati all'attuazione dei piani di abbattimento faunistico, di soggetti coordinanti dalla pubblica amministrazione e dotati di specifica e adeguata formazione determini un incremento dei livelli di tutela ambientale, anche in considerazione della necessità di fronteggiare i sempre più frequenti eventi dannosi determinati dalla fauna selvatica*». Si può osservare quindi come la Sardegna non pone l'argomento, neppure nelle ulteriori memorie, della riduzione del personale provinciale.

68 In base al ricorso statale l'ampliamento della platea dei soggetti, con l'inclusione dei delegati, comporterebbe un abbassamento del livello di tutela (la posizione quindi dell'orientamento precedente della Corte), mentre a giudizio della Regione Sardegna l'intervento legislativo, richiedendo ai soggetti la partecipazione a corsi di formazione specifici per il controllo della fauna, avrebbe invece aumentato il livello di tutela.

69 Nella sentenza n. 116/2021 la carenza di personale provinciale non risulta argomento regionale eccetto in sede di costituzione in giudizio e nemmeno nelle memorie integrative del 31 marzo 2021; cfr anche nota 67.

70 Nella sentenza n. 21/2021 risulta come la riduzione del personale provinciale sia argomento della difesa regionale; infatti la Corte afferma che «*negli enti toscani nel periodo dal 2010 al 2019 tale personale si è quasi dimezzato, come risulta dai dati del conto annuale di cui all'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) e come anche emerge dagli atti difensivi della Regione (dove si rileva il fenomeno e si sottolinea la recente consistenza di tale personale)*».

incorporata nella giurisprudenza costituzionale, un fenomeno strutturale non più necessario da dimostrare, una sorta di dato definitivamente acquisito.

Suscita infine qualche riflessione il fatto che il contenzioso costituzionale precedente sia stato improntato a valutare l'estensione dell'elenco dei soggetti abilitati ai piani di abbattimento quale standard che riduceva il livello di tutela dell'ambiente (posizione statalista) o che, invece, lo aumentava (posizione regionalista); alla luce del criterio "formativo" adottato dalla Corte, ispirata dalla legislazione regionale toscana, l'approccio precedente risulta, valutato *ex post*, un po' miope vista il ruolo strettamente ausiliario dei soggetti abilitati rispetto al personale provinciale.

Questo complessa attività ermeneutica poteva essere evitata se il legislatore, che sembrava nella condizione di poter avere tutte le informazioni necessarie, fosse intervenuto⁷¹ direttamente nell'impianto dell'art. 19 co. 2 della L. 157/92, in modo da permettere alle regioni quello che adesso ha concesso loro, in via interpretativa, la Corte costituzionale, ma solo dopo aver preso consapevolezza che la realtà dei fatti aveva reso la disciplina giuridica nazionale, abbinata al proprio orientamento precedente, incapace di garantire una effettiva tutela dell'ambiente.

⁷¹ Nella sentenza viene richiamato l'ordine del giorno del 22 giugno 2017 «con cui la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha impegnato il Governo a modificare l'elenco dei soggetti attuatori dei piani, nonché una previsione normativa che a tale impegno dava seguito»; tuttavia tale previsione seppur inizialmente inserita in una proposta di legge all'esame della Camera dei Deputati è stata poi espunta (cfr ritenuto in fatto 2.3.2 sent. n. 21/2021).