



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE

UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME

DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE

DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

PROVINCIA
AUTONOMA
TRENTO
ID: TN24009

Legge n° 9 del 05/08/2024

BUR n°31 del 05/08/2024

(Scadenza 04/10/2024)

Assestamento del bilancio di previsione della Provincia autonoma di Trento per gli esercizi finanziari 2024 – 2026

L'articolo 57 della legge provinciale Trento n. 9/2024 che ha integrato l'articolo 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 (Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema alpicolturale), presenta le seguenti criticità al comma 1.

In limine, occorre premettere che le disposizioni recate dalla legge provinciale de qua afferiscono alle competenze del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica in materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» di cui all'art. 117, comma 2, lettera s), della Costituzione che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, non costituisce una materia in senso tecnico, «[...] dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (Cfr. sentenza n. 407 del 2002). L'ambiente è un «[...] 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» (Cfr. sentenze n. 171 del 2012 e n. 407 del 2002; nello stesso senso, sentenza n. 210 del 2016). In questo modo, è possibile che «[...] la

disciplina statale nella materia della tutela dell'ambiente venga a funzionare come un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevata nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che concorrano con quella dell'ambiente» (Cfr. sentenza n. 199 del 2014).

Inoltre, sempre secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale «[...] la disciplina delle deroghe ai divieti imposti per la salvaguardia delle specie protette rientra tra gli standard uniformi e intangibili di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di esclusiva competenza statale (sentenza n. 387 del 2008). L'uniformità degli standard implica logicamente l'uniformità della loro applicazione, allo scopo di impedire che prassi amministrative diverse possano pregiudicare l'obiettivo della conservazione della fauna in modo equilibrato in tutto il territorio della Repubblica. Ed ancora, «[...] Sul presupposto che le specie animali cui si fa riferimento nella norma impugnata siano anche quelle indicate nella direttiva Habitat – dato riconosciuto dalla stessa difesa provinciale – si deve affermare che la Provincia non può procedere all'abbattimento di capi appartenenti a queste specie senza il previo parere dell'organo consultivo centrale, istituito dall'art. 7 della legge n. 157 del 1992. La norma contenuta nell'art. 19 di tale legge, secondo cui le Regioni provvedono al controllo della fauna selvatica, anche nelle zone in cui è vietata la caccia, e tale controllo è esercitato su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica, detta uno standard di tutela uniforme necessaria ad assicurare l'effettività della protezione della fauna medesima su tutto il territorio nazionale, che lo Stato italiano è tenuto a garantire in ambito comunitario.» (Cfr. sentenza n. 151 del 2011).

Ciò posto, nell'ambito di una più ampia disamina della legge provinciale che occupa, specifico rilievo assume l'articolo 57, che integra al comma 1 l'articolo 1 della legge provinciale Trento 11 luglio 2018, n. 9 recante "Attuazione dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche: tutela del sistema apicolo-culturale."

Per effetto delle intervenute integrazioni all'articolo 1 della citata legge provinciale n. 9 del 2018 (in rubrica "Misure di prevenzione e d'intervento concernenti i grandi carnivori ai fini della tutela del sistema apicolo-culturale provinciale"), il tenore del comma 1-sexies, secondo periodo è il seguente:

"1-sexies. Per l'attuazione delle misure previste da questo articolo e, in particolare, l'abbattimento e gli interventi volti al ripristino della naturale

diffidenza nei confronti dell'uomo e delle sue attività dei soggetti appartenenti alle specie previste dal comma 1, anche con riferimento alla realizzazione di studi volti all'individuazione di nuove modalità operative e al ricorso a nuove tecnologie, la Provincia stanZIA per il 2024, 50.000 euro. Per assicurare la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica l'abbattimento è autorizzato ai sensi del comma 1 in caso di comportamenti pericolosi, anche senza attacchi di persone con contatto fisico, nel rispetto del limite fissato ai sensi del comma 1-ter." [...].

Al riguardo, si evidenzia che la Corte costituzionale con Sentenza n. 215/2019 ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale della legge prov. Trento n. 9 del 2018 (e dell'analogo art. 1 della legge prov. Bolzano n. 11 del 2018), promosse dal Governo in riferimento agli artt. 117, primo e secondo comma, lett. s), e 118 Cost., che attribuiscono ai rispettivi Presidenti delle Province autonome il potere di autorizzare gli abbattimenti in deroga dell'orso e del lupo.

Secondo la Corte Costituzionale, infatti, [...]"Le Province autonome hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa, loro riconosciuta, all'attuazione della disposizione della direttiva Habitat 92/43/CEE, che consente agli Stati membri - a determinate condizioni e indifferentemente da quale organo proceda - di derogare al divieto di abbattimento, tra gli altri, dell'orso e del lupo (art. 16), non determinando un abbassamento del livello di tutela ambientale, in violazione degli obblighi internazionali ed europei. Inoltre, in virtù del principio del parallelismo tra le funzioni legislative e le funzioni amministrative - tuttora vigente nei confronti delle Province autonome, nelle materie di competenza legislativa provinciale - l'attribuzione al Presidente della Provincia del potere autorizzatorio in esame non determina alcun trasferimento di funzioni amministrative." ...].

Orbene, nella considerazione che il comma 1-sexies è inserito organicamente all'articolo 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9, non può esimersi dal considerare come opportuna una nuova verifica della conformità costituzionale dell'intero articolo 1 della suddetta legge provinciale in questione.

Infatti, occorre considerare che la suddetta Sentenza della Corte costituzionale n. 215 del 2019, che aveva pro-tempore affermato la costituzionalità della già menzionata legge provinciale, è intervenuta prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale degli articoli 9 e 41 della Costituzione, disposti dalla legge costituzionale n. 1 del 2022.

In particolare, il nuovo articolo 9 della Costituzione, nel riferirsi esplicitamente sia alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni, sia alla necessità che, tramite legge dello Stato, siano disciplinati i modi e le forme di tutela degli animali, realizza una sostanziale innovazione della scala dei valori costituzionali primari, tenuto conto che, come noto, l'articolo 9 rientra tra i "principi fondamentali" previsti dalla Costituzione.

La novella costituzionale riconosce quindi la condizione di valore fondamentale non soltanto alla tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, ma anche alla tutela degli animali, intesi quindi non solo come "specie" ma anche come singoli esemplari.

Né, rispetto alla Provincia autonoma di Trento, può ritenersi esimente da tale prescrizione di "tutela" degli animali, il riferimento alla legge "dello Stato" come strumento per disciplinarne i modi e le forme, là dove l'articolo 3, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2022 dispone che la legge dello Stato menzionata all'articolo 9 della Costituzione, come modificato dall'articolo 1 della legge costituzionale stessa, si applica alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano nei limiti delle competenze legislative ad esse riconosciute dai rispettivi statuti.

Infatti, tale richiamo attiene allo "strumento" normativo che deve disporre "i modi e le forme di tutela degli animali", con riferimento ai rispettivi statuti speciali, ma non al "contenuto" ed alla "necessità" di avere una norma primaria che, appunto, "tuteli" gli animali, prevedendone modi e le forme.

Tale prescrizione va quindi utilizzata per misurare, all'attualità, la legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9 che, invece, in particolare con il nuovo comma 1-sexies, come a seguire meglio si illustrerà, appare orientato ad una sostanziale compressione della tutela sia della biodiversità sia degli animali.

Al riguardo va evidenziato che il provvedimento normativo provinciale dell'anno 2018 è stato adottato in attuazione dell'articolo 16, della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche (c.d. Direttiva Habitat), recepita nell'ordinamento nazionale con il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, che, all'articolo 11, attribuisce in via esclusiva al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti l'allora Ministero per le politiche agricole (ora MASAF) e l'allora Istituto nazionale per la fauna selvatica (oggi confluito in ISPRA), la competenza al rilascio di autorizzazioni in deroga al prelievo, la cattura o l'uccisione degli esemplari delle specie

animali d'interesse comunitario che richiedono una protezione rigorosa contemplate all'ivi richiamato Allegato D, lett. a) (tra cui quelle dell'*Ursus arctos* e del *Canis lupus*).

Per quanto concerne la specie dell'orso, tale specie risulta altresì tutelata dalla Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, recepita con legge 5 agosto 1981 n. 503, sulla conservazione della flora e fauna selvatica europea e dei suoi habitat naturali, che ha inserito l'orso nell'Allegato II (Specie particolarmente protette), nonché dalla "Convention on International Trade in Endangered Species of the Wild Fauna and Flora (CITES)" del 3 marzo 1973 che regola il commercio delle specie di animali minacciati e dei prodotti che se ne ricavano.

L'orso è elencato nell'Allegato II (Specie potenzialmente minacciate). Tale Convenzione, all'art. 6, prescrive che ogni parte contraente adotterà leggi e regolamenti per la salvaguardia delle specie di fauna selvatica specificamente elencate nell'allegato II, per le quali è vietata ogni forma di cattura e uccisione intenzionale.

In sintesi, ai già menzionati divieti, si può derogare:

- secondo l'articolo 16 della Direttiva Habitat e secondo l'articolo 11 del d.P.R. n. 357 del 1997 «a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale».

Le deroghe possono essere concesse, tra l'altro (art. 11, comma 1, del d.P.R. n. 357/1997):

- a) per proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali;
- b) per prevenire danni gravi, specificatamente alle colture, all'allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico, alle acque ed alla proprietà;
- c) nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente;
- d) per finalità didattiche e di ricerca, di ripopolamento e di reintroduzione di tali specie e per operazioni necessarie a tal fine, compresa la riproduzione artificiale delle piante.

- secondo l'articolo 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 «per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, [...], per motivi sanitari, per la selezione biologica, [...], per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali»;

- secondo gli articoli 11, comma 4, e 22, comma 6, della legge n. 394 del 1991 in materia di prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi nelle aree protette nazionali e regionali necessari a ricomporre squilibri ecologici.

Pertanto, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, del d.P.R. n. 357 del 1997, all'attualità, il Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti per quanto di competenza il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e l'Istituto per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), può autorizzare le deroghe alle disposizioni previste ovvero ai divieti di cattura, disturbo, danneggiamento dei siti di riproduzione e uccisione previsti “[...] a condizione che non esista un'altra soluzione valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale[...].”.

Sempre in sintesi, le azioni ed attività per le quali è prevista la deroga, sono le seguenti:

a. cattura legata a esigenze di ricerca scientifica (art. 16, comma 1, lettera d) della Direttiva Habitat; art. 11, comma 1, lettera d) del d.P.R. n. 357 del 1997);

b. interventi di dissuasione – condizionamento/dissuasione (art. 16, comma 1, lettera c) della Direttiva Habitat; art. 11, comma 1, lettera c) del d.P.R. n. 357 del 1997);

c. interventi di rimozione dall'ambiente naturale (art. 16, comma 1, lettera b e c Direttiva Habitat; art. 11, comma 1, lettere b) e c) del d.P.R. n. 357 del 1997) per prevenire gravi danni, “[...] nell'interesse della sanità e della sicurezza pubblica, o per altri motivi imperativi di rilevante interesse pubblico, inclusi motivi di natura sociale o economica, o tali da comportare conseguenze positive di primaria importanza per l'ambiente [...]”.

In relazione, altresì, alla possibilità, per le Province autonome di Trento e Bolzano, di sottrarsi dalla riserva anzidetta, tramite l'esercizio delle proprie competenze legislative ai sensi dell'articolo 8, comma 1, n. 15 e 21, dello Statuto di autonomia, in materia di «caccia» e «agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico», si osserva:

a) che tali competenze devono essere esercitate nel rispetto delle c.d. norme di grande riforma economico sociale, ai sensi dell'art. 8, comma 1, e dell'art.

4, comma 1, dello Statuto di autonomia, principio peraltro sempre ribadito dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di competenze legislative delle Regioni e Province autonome;

b) che le previsioni del d.P.R. n. 157 del 1997 sono in grado di vincolare, in ragione delle norme statutarie sopra evocate, l'esercizio della funzione legislativa nelle materie di competenza provinciale.

Ciò è già stato affermato dalla Corte costituzionale, in particolare nella sent. n. 232 del 2017, con particolare riferimento all'istituto della valutazione d'incidenza (c.d. Vinca), ma paiono estensibili, in ragione della relativa portata anche alle previsioni qui rilevanti.

Si ribadisce pertanto che la legge provinciale in oggetto tratta aspetti estremamente delicati, già in passato materia di rilievo da parte del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica e oggetto di segnalazione da parte di varie Organizzazioni non governative nei confronti della Commissione Europea, la quale ha più volte mostrato di riservare specifica attenzione alla corretta applicazione della Direttiva Habitat.

Ciò premesso, il secondo periodo del nuovo comma 1-sexies, che la norma in esame inserisce all'articolo 1 della legge provinciale 11 luglio 2018, n. 9, testualmente prevede che: "[...] Per assicurare la tutela della sicurezza e dell'incolumità pubblica l'abbattimento è autorizzato ai sensi del comma 1 in caso di comportamenti pericolosi, anche senza attacchi di persone con contatto fisico, nel rispetto del limite fissato ai sensi del comma 1-ter".

Tale periodo è innanzitutto ultroneo e foriero di incertezze interpretative, in quanto la possibilità di disporre, in caso di prelievo, anche l'abbattimento dell'esemplare, è già prevista al comma 1, che disciplina le deroghe per quanto riguarda le specie dell'orso e del lupo.

Tale disposizione, prevedendo uno specifico "favor" all'opzione dell'abbattimento immediato, suscita forti perplessità e criticità, con il risultato di impedire la proposizione di qualsiasi utile gravame sull'atto amministrativo rappresentato dall'ordinanza, di fatto impedendo la possibilità di attivare le salvaguardie previste dall'ordinamento giuridico per tali atti.

A tal proposito si segnala che con legge provinciale 7 marzo 2024, n. 2 la Provincia ha integralmente adempiuto agli impegni assunti in occasione del vaglio preventivo sulla legge provinciale n. 9 del 2023, che, nell'ambito dei contenziosi amministrativi attualmente in corso intentati da associazioni di protezione ambientale avverso le ordinanze del Presidente della Provincia di Trento che dispongono l'abbattimento degli orsi problematici JJ4 e MJ5,

il TAR di Trento (ordinanza nr. 215/2023 del 14.12.2023, con la quale il T.R.G.A. di Trento ha rimesso alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea la questione pregiudiziale indicata nella motivazione) ha sottoposto alla Corte di Giustizia Europea la questione pregiudiziale relativa all'articolo 16 della direttiva habitat, così formulata: «Dica la Corte di Giustizia UE: a) se, sulla base del disposto dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, una volta accertata la sussistenza della condizione relativa alla sussistenza di una delle fattispecie espressamente individuate dalla lett. a) alla lett. e) del comma 1 dell'art. 16, nonché della condizione relativa al fatto che "la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale", ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla deroga al divieto di "qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale", di cui alla lett. a) dell'art. 12 della medesima direttiva, l'ulteriore condizione, relativa al fatto che "non esista un'altra soluzione valida", debba essere interpretata nel senso che l'autorità competente deve dimostrare l'assenza di altra soluzione valida atta ad evitare la rimozione dell'animale dall'ambiente di ripartizione naturale, cui consegue la possibilità della scelta motivata della misura da adottare in concreto, che può consistere nella cattura per captivazione permanente oppure nell'abbattimento, misure che sono poste su di un piano di parità; oppure b) se, sulla base del disposto dell'art. 16 della direttiva 92/43/CEE, una volta accertata la sussistenza della condizione relative alla sussistenza di una delle fattispecie espressamente individuate dalla lett. a) alla lett. e) del comma 1 dell'art. 16, nonché della condizione relativa al fatto che "la deroga non pregiudichi il mantenimento, in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale", ai fini del rilascio dell'autorizzazione alla deroga al divieto di "qualsiasi forma di cattura o uccisione deliberata di esemplari di tali specie nell'ambiente naturale", di cui alla lett. a) dell'art. 12 della medesima direttiva, l'ulteriore condizione, relativa al fatto che "non esista un'altra soluzione valida", debba essere interpretata nel senso che essa vincola prioritariamente l'autorità competente alla scelta della cattura per la riduzione in cattività (captivazione permanente) e solo in caso di impossibilità oggettiva e non temporanea di tale soluzione consente la rimozione mediante abbattimento, sussistendo una rigorosa gerarchia tra siffatte misure» (si veda, per tutte, l'ordinanza collegiale n. 213/2023 nel giudizio LEAL c/Provincia di Trento RG n. 63/2023).

Nelle more della definizione della già menzionata questione pregiudiziale, che è tesa ad appurare se l'abbattimento possa essere considerato solo

come soluzione ultima in caso si renda necessario il prelievo di un animale appartenente ad una specie rigorosamente protetta, la legge provinciale n. 9 del 2018 e successive modifiche contrastano con la direttiva Habitat.

L'utilizzo del termine "abbattimento" anziché "prelievo" nell'attuale formulazione del comma 1-sexies conferma l'intendimento del legislatore provinciale di tendere in maniera esclusiva all'opzione "abbattimento" escludendo a priori le possibili altre opzioni di rimozione dalla natura degli esemplari di animali interessati senza ricorrere quindi all'abbattimento.

La disposizione è riconducibile alle verifiche da esperirsi preventivamente alla concessione di una deroga ai sensi dell'articolo 16 della direttiva 92/43/CEE, relative, tra l'altro, ad accertare che il prelievo non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente della popolazione della specie interessata nella sua area di ripartizione naturale, ove in particolare all'articolo 16, paragrafo 2, lett. b) della citata direttiva si contempla la cattura o uccisione e pertanto prevede anche altre modalità di gestione degli animali prelevati, quali la captivazione permanente.

L'accertamento della sussistenza delle condizioni di cui al citato articolo 16 della direttiva deve invece essere effettuato caso per caso al momento dell'autorizzazione della deroga.

Per quanto sopra, si ritiene che l'articolo 1, comma 1-sexies, secondo periodo, della legge provinciale n. 9 del 2018 introdotto con l'articolo 57, comma 1, della legge provinciale n. 9 del 2024, presenti verosimili e significative criticità di illegittimità costituzionale e unionale, in quanto non coerente con le disposizioni della direttiva 92/43/CEE del Consiglio, del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche.

In generale, l'articolo 1 della legge provinciale n. 9 del 2018 detta una disciplina autorizzatoria di interventi sui grandi carnivori quali *Ursus arctos* e *Canis lupus*, derogatoria rispetto alla Direttiva "Habitat" 92/43/CEE, che contempla una protezione rigorosa di queste specie (Allegati II e IV), vietandone l'uccisione e la cattura (art.12).

Come sopra già anticipato, l'articolo 16 della Direttiva Habitat prevede la possibilità di derogare al divieto solo per tassativi motivi indicati nell'articolo stesso e la facoltà di deroga spetta esclusivamente allo Stato membro.

Nell'ordinamento statale le deroghe sono disciplinate dal d.P.R. n. 357/97, di recepimento della direttiva "Habitat", che prevede la necessità che le stesse

siano autorizzate dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentito l'ISPRA.

Il divieto di cattura e uccisione di specie protette di cui all'art. 12 della direttiva Habitat è di stretta e rigorosa interpretazione, in quanto costituisce un'eccezione e può essere derogato solo in casi tassativi, come disposto dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva medesima.

Sebbene detto articolo autorizzi gli Stati membri a derogare alle disposizioni di cui agli articoli da 12 a 14, una deroga adottata su tale base è subordinata, nei limiti in cui consente a detti Stati membri di sottrarsi agli obblighi inerenti al regime di rigorosa tutela delle specie naturali, alla condizione che non esista un'altra soluzione valida.

Tale eccezione al regime di rigorosa tutela deve essere interpretata restrittivamente e l'onere della prova dell'esistenza delle condizioni richieste grava sull'autorità che adotta la relativa decisione.

La necessità di una valutazione caso per caso al fine di escludere l'impossibilità di misure alternative alla rimozione è centrale nell'articolo 16 della "Direttiva Habitat" ed è peraltro stata ribadita dal Consiglio di Stato, unitamente ad una necessaria gradualità delle misure adottate, nei recenti contenziosi intentati da associazioni di protezione ambientale avverso i provvedimenti del Presidente della Provincia di Trento relativi alla rimozione dell'orsa JJ4 (ex multis, Cons. di Stato sentenza 17 marzo 2022 n. 1937 ed anche le ordinanze cautelari del Consiglio di Stato pubblicate il 14 luglio 2023 nei ricorsi promossi dalle associazioni protezioniste per la riforma dell'ordinanza sull'abbattimento dell'esemplare di orso bruno MJ5).

Infine, l'automatismo contemplato dal legislatore provinciale - che non permette un'adeguata valutazione e ponderazione delle misure più proporzionate nei singoli casi concreti - è incompatibile con la direttiva Habitat.

La scelta della Provincia autonoma di disporre con legge l'abbattimento degli animali fa sorgere dubbi sulla piena conformità della previsione con il disposto dell'articolo 9 della Costituzione, come modificato con legge costituzionale n. 1 del 2022, che pone tra le materie oggetto di competenza dello Stato la disciplina dei modi e delle forme di tutela degli animali.

In definitiva, dalla lettura della norma introdotta dal legislatore provinciale, manca un'adeguata istruttoria per stabilire la misura da adottare a fronte del comportamento problematico manifestato dall'esemplare.

Per quanto sopra, partendo dal presupposto che l'orso ed il lupo rientrano tra le specie protette, il quadro normativo sovranazionale è nel senso che possono essere autorizzate deroghe ai divieti di uccisione delle specie protette, qualora queste siano necessarie al fine della salvaguardia di altri interessi, e che il loro bilanciamento compete alle autorità nazionali, nel rispetto delle condizioni e dei limiti derivanti dai vincoli europei e internazionali.

Nell'ordinamento interno, anche prima dell'adozione della "direttiva habitat" 92/43/CEE e del suo regolamento di attuazione, il d.P.R. n. 357 del 1997, era stata introdotta la disciplina di tutela delle specie protette e del prelievo venatorio con la legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che annovera la fauna selvatica nel patrimonio indisponibile dello Stato e, all'articolo 2, per alcune specie, tra le quali l'orso e il lupo, prevede un particolare regime di protezione, anche sotto il profilo sanzionatorio (sanzioni penali).

Nella prospettiva di un bilanciamento della protezione di tali specie con la esigenza di tutela del suolo, del patrimonio zootecnico e delle produzioni agricole, l'articolo 19 della stessa legge n. 157 del 1992 demanda proprio alle Regioni il controllo della fauna selvatica, ivi comprese le specie dell'orso e del lupo, da esercitare selettivamente, mediante l'utilizzo di metodi ecologici e su parere ora dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), fino a consentire l'abbattimento di tale fauna quando i metodi ecologici si rivelino inefficaci.

Alla disciplina statale di tutela delle specie protette contenuta nella legge n. 157 del 1992 si è sovrapposto il regolamento attuativo della "direttiva habitat", di cui al d.P.R. n. 357 del 1997; tale normativa prevede una protezione rigorosa anche per l'orso e il lupo, riproducendo però la disciplina dei prelievi prevista dalla direttiva stessa e attribuisce il potere di autorizzare la deroga al divieto di cattura e uccisione delle specie protette al Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentiti per quanto di competenza il Ministro dell'allora politiche agricole e l'Ispra "a condizione che non esista un'altra soluzione e valida e che la deroga non pregiudichi il mantenimento in uno stato di conservazione soddisfacente, delle popolazioni delle specie interessata nella sua area di distribuzione naturale [...] "(articolo 11, comma 1).

Va anche evidenziato che lo stesso d.P.R. n. 357 del 1997, all'art. 1, comma 4, attribuisce alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano la competenza a dare attuazione agli obiettivi del

regolamento, “nel rispetto di quanto previsto dai rispettivi statuti e dalle relative norme di attuazione” e che la previsione è coerente con l’articolo 16 della direttiva habitat che conferisce il potere di deroga agli Stati membri genericamente intesi, lasciando l’individuazione del soggetto competente ad attuare l’articolo 16 alle norme interne.

Le finalità del potere delle Province autonome di dare applicazione all’articolo 16 deve trovare dunque la sua legittimazione nello statuto speciale e, “proteggere la fauna e la flora selvatiche e conservare gli habitat naturali”; “prevenire gravi danni, segnatamente alle colture, all’allevamento, ai boschi, al patrimonio ittico e alle acque”, attengono in misura rilevante alle materie di competenza provinciale primaria di cui all’articolo 8, numero 16) e numero 21) dello statuto speciale: “apicoltura e parchi per la protezione della flora e della fauna”, “agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico [...]”.

Tali competenze concorrono a delineare un peculiare assetto dell’ecosistema delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte costituzionale, come sopra rappresentato, ha riconosciuto la competenza delle Province autonome all’attuazione della “direttiva habitat”, pertanto l’esistenza della competenza provinciale in materia legittima l’attuazione, con legge provinciale, dell’articolo 16 della direttiva habitat ed ha implicato, come sopra rappresentato, la non fondatezza delle questioni relative all’articolo 117, secondo comma, lettera s), e all’art. 118 Cost.

Pertanto, le Province autonome, secondo la Corte costituzionale, hanno legittimamente esercitato una competenza legislativa propria attribuendo il potere discrezionale amministrativo, in ordine agli abbattimenti delle specie in questione, ai rispettivi Presidenti.

Anche la giustizia amministrativa si è più volte pronunciata riguardo ai riferiti poteri (cfr. TAR Trento, ordinanza a n. 36/2023; Consiglio di Stato, sentenza n. 7366/2021; Consiglio di Stato, sentenza n. 571/20121), rimarcando al contempo il necessario rispetto, non solo del principio di legalità, ma anche, del principio di proporzionalità che, a sua volta, implica una valutazione caso per caso, circa la sussistenza di un pericolo attuale e concreto per l’incolumità pubblica.

Al riguardo, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 127 del 1995, nel sottolineare come il potere straordinario, in quanto potere amministrativo, debba soggiacere ai limiti propri di questo (tra i quali il principio di proporzionalità) ha posto una relazione fra proporzionalità e tipicità, nel senso

che l'assenza di tipicità deve essere compensata e bilanciata dal rapporto di proporzionalità esistente fra intensità dell'esigenza emergenziale e contenuto dispositivo della misura provvedimentale.

Con le modifiche apportate dalla legge provinciale in oggetto si consente:

- di prescindere da un concreto e attuale pericolo per la sicurezza e l'incolumità pubblica;
- di autorizzare l'abbattimento "in caso di comportamenti pericolosi" senza aver riguardo al grado di pericolosità dell'esemplare da abbattere.
- infine, appare incompatibile con la direttiva Habitat l'automatismo contemplato dal legislatore provinciale che non permette un'adeguata valutazione e ponderazione delle misure più proporzionate nei singoli casi concreti.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato e del quadro normativo eurounitario e statale in cui si colloca la tutela della specie oggetto della disposizione censurata, la norma provinciale di cui trattasi (articolo 57, comma 1 della legge provinciale Trento n. 9/2024, che introduce il comma 1-sexies all'articolo 1 della legge provinciale n. 9/2018) contrasta con diverse norme statali ed eurounitarie, per quanto riguarda la tutela dell'orso bruno (*Ursus arctos*).

Le norme eurounitarie con cui la norma provinciale si pone contrasto sono la Direttiva Habitat (92/43/CEE) che all'art. 12 vieta la cattura e l'uccisione di specie protette come l'orso bruno, e l'art. 16 che consente deroghe al divieto di cattura e uccisione solo per motivi tassativi e a condizione che non esista un'altra soluzione valida. Le deroghe devono essere autorizzate dallo Stato membro e non devono pregiudicare il mantenimento della specie in uno stato di conservazione soddisfacente. L'articolo 16, paragrafo 2, lettera b) prevede anche la possibilità della cattivazione permanente come alternativa all'abbattimento. Si evidenzia che il TAR di Trento ha sollevato una questione pregiudiziale alla Corte di Giustizia Europea in merito all'interpretazione dell'articolo 16 della Direttiva Habitat, chiedendo di stabilire se l'abbattimento possa essere considerato solo come ultima soluzione.

Collegato a ciò si pone il DPR 357/1997 (Regolamento di attuazione della Direttiva Habitat) che, pur attribuendo (art. 1 comma 4) alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome la competenza ad attuare gli obiettivi del regolamento nel rispetto dei loro statuti, all'art. 11 disciplina le deroghe al divieto di cattura e uccisione di specie protette, ribadendo le condizioni previste dalla Direttiva Habitat.

Le norme statali con cui la norma provinciale si pone in contrasto sono la legge 157/1992 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) che all'art. 2 prevede un particolare regime di protezione per alcune specie, tra cui l'orso bruno, e l'art. 19 che demanda alle Regioni il controllo della fauna selvatica, compresa la possibilità di abbattimento selettivo in caso di inefficacia dei metodi ecologici e su parere dell'ISPRA.

Come sopra già anticipato, l'articolo 16 della Direttiva Habitat prevede la possibilità di derogare al divieto solo per tassativi motivi indicati nell'articolo stesso e la facoltà di deroga spetta esclusivamente allo Stato membro.

Nell'ordinamento statale le deroghe sono disciplinate dal d.P.R. n. 357/97, di recepimento della direttiva "Habitat", che prevede la necessità che le stesse siano autorizzate dal Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, sentito l'ISPRA.

Il divieto di cattura e uccisione di specie protette di cui all'art. 12 della direttiva Habitat è di stretta e rigorosa interpretazione, in quanto costituisce un'eccezione e può essere derogato solo in casi tassativi, come disposto dall'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva medesima.

Sebbene detto articolo autorizzi gli Stati membri a derogare alle disposizioni di cui agli articoli da 12 a 14, una deroga adottata su tale base è subordinata, nei limiti in cui consente a detti Stati membri di sottrarsi agli obblighi inerenti al regime di rigorosa tutela delle specie naturali, alla condizione che non esista un'altra soluzione valida.

Tale eccezione al regime di rigorosa tutela deve essere interpretata restrittivamente e l'onere della prova dell'esistenza delle condizioni richieste grava sull'autorità che adotta la relativa decisione.

La necessità di una valutazione caso per caso al fine di escludere l'impossibilità di misure alternative alla rimozione è centrale nell'articolo 16 della "Direttiva Habitat" ed è peraltro stata ribadita dal Consiglio di Stato, unitamente ad una necessaria gradualità delle misure adottate, nei recenti contenziosi intentati da associazioni di protezione ambientale avverso i provvedimenti del Presidente della Provincia di Trento relativi alla rimozione dell'orsa JJ4 (ex multis, Cons. di Stato sentenza 17 marzo 2022 n. 1937 ed anche le ordinanze cautelari del Consiglio di Stato pubblicate il 14 luglio 2023 nei ricorsi promossi dalle associazioni protezioniste per la riforma dell'ordinanza sull'abbattimento dell'esemplare di orso bruno MJ5).

Infine, appare incompatibile con la direttiva Habitat l'automatismo contemplato dal legislatore provinciale che non permette un'adeguata valutazione e ponderazione delle misure più proporzionate nei singoli casi concreti.

In definitiva, sembra venire a mancare, dalla lettura della norma introdotta dal legislatore provinciale, un'adeguata istruttoria, a valle della quale può essere stabilita la misura da adottare a fronte del comportamento problematico manifestato dall'esemplare.

In relazione a tanto, l'articolo 57, comma 1 della legge provinciale Trento n. 9/2024, che introduce il comma 1-sexies all'articolo 1 della legge provinciale n. 9/2018) contrasta con l'art. 9 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2022) che include la tutela degli animali tra i principi fondamentali e demanda allo Stato la disciplina dei modi e delle forme di tutela, e l'articolo 117 con i commi primo e secondo, lettera s) che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", in quanto la medesima norma provinciale abbassa il livello di tutela della fauna selvatica e di conservazione dell'habitat stabilito dalla legislazione nazionale, invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Per tale motivo si chiede l'impugnativa di tale norma davanti alla Corte costituzionale ex art 127 Cost.

Flash