

Caccia e ambiente

Il riparto di potestà legislativa tra “diritto” alla tutela della fauna selvatica ed “interesse” all’esercizio dell’attività venatoria

Cristina De Benedetti

 Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Abstract The environmental policy of the European Union has always paid attention to the deterioration of natural habitats and to the continuous threats in relation to the survival of many plant and animal species that the European territory hosts. Since the  the European legislator has enacted some important measures in protection of specific environmental components, but also aimed to preserving the integrity of the environment: unfortunately, the Italian Government has implemented this legislation with significant delays. The overall regulatory framework seems to accept a “complex” notion of environment, in which the theme of the hunt is absorbed and finds a protection through the preservation of the environment.

Sommario 1. La  legge cornice sulla caccia, l' 157/1992, recante Norme per la protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio, nel quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V. – 2. La l. n. 157/1992 nel quadro costituzionale di cui alla riforma del 2001. – 3. “Diritto” alla tutela della fauna selvatica ed “interesse” all’esercizio dell’attività venatoria: la sentenza  /2013 della Corte costituzionale. – 4. Conclusioni.

1 La legge cornice sulla caccia, l' 157/1992, recante Norme per la protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio, nel quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V

La tematica in esame trova attuale disciplina nella l. n. 157/1992, recante Norme per la protezione della fauna omeoterma e prelievo venatorio.

Trattasi, giova evidenziarlo fin d’ora, di una normativa finalizzata alla tutela e conservazione della fauna selvatica nell’interesse tanto della comunità nazionale quanto della comunità internazionale¹. Giova subito altresì evidenziare come, stante tale fine, inevitabilmente nel disegno del

Relazione al Convegno *La Caccia e l’ambiente: profili giuridici, antropologici, etici e di sostenibilità*, Venezia 5 giugno 2015.

legislatore della l. n. 157/1992 la fauna selvatica non possa che appartenere al patrimonio indisponibile dello Stato. Di tal che l'esercizio dell'attività venatoria è sì consentito, ma solo se non contrasta con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arreca danno alle colture agricole.

Di tutta evidenza, dunque, in questo disegno la centralità della protezione dell'ambiente e dell'ecosistema ed un conseguente obbligo di conservazione e protezione a carico dell'ordinamento pubblicistico.

In particolare la l. n. 157/1992 definisce puntualmente quanto "oggetto" della tutela dalla medesima normativa delineata, elencando le specie oggetto di particolare protezione, nonché le modalità alle quali si devono attenere le Regioni nella stesura delle leggi regionali, dei calendari venatori, dei piani faunistici e della pianificazione del territorio, rimettendo alla normativa regionale la possibilità di disciplinare ulteriormente la materia solo in maniera più restrittiva rispetto alle disposizioni della legislazione nazionale e comunitaria.

A riguardo le Regioni vengono chiamate a esercitare funzioni amministrative di programmazione e di coordinamento nell'ambito della pianificazione faunistico-venatoria di medio e lungo termine. In particolare le Regioni, coordinando i piani provinciali, debbono emanare piani faunistico-venatori quinquennali che contengono la pianificazione del territorio agro-silvo-pastorale ed il censimento della fauna selvatica, previo parere dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, organo tecnico-scientifico di consulenza e di ricerca sulla caccia e la tutela della fauna.

In dettaglio tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria finalizzata, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio. La pianificazione viene a realizzarsi, in particolare, mediante la destinazione differenziata del territorio. Infatti il territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna regione, che costituisce zona faunistica a sè stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. Il territorio agro-silvo-pastorale regionale può altresì essere destinato nella percentuale massima globale del 15 per cento a caccia riservata a gestione privata e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale. Sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale le Regioni promuovono forme di gestione programmata della caccia.

1 Per una analisi di diritto comparato si veda: D. AMIRANTE (a cura di), *Diritto ambientale e Costituzione. Esperienze europee*, Milano, 2000; G. CORDINO, *Diritto ambientale comparato*, in P. DELL'ANNO, E. PICOZZA, *Trattato di diritto dell'ambiente*, Padova, Utet, 2012.

Ai fini della pianificazione generale del territorio agro-silvo-pastorale le province predispongono, articolandoli per comprensori omogenei, piani faunistico-venatori. Le province predispongono altresì piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale della fauna selvatica, nonchè piani di immissione di fauna selvatica anche tramite la cattura di animali selvatici presenti in soprannumero nei parchi nazionali e regionali ed in altri ambiti faunistici, salvo accertamento delle compatibilità genetiche da parte dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica e sentite le organizzazioni professionali agricole presenti nel Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale tramite le loro strutture regionali.

Quanto poi all'esercizio dell'attività venatoria, questa si può svolgere solo per una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano e che posseggano i requisiti previsti dalla medesima l. n. 157/1992.

Così inquadrata, in sintesi, la disciplina legislativa attinente alla tematica in esame, veniamo, dunque, ad analizzare in maniera specifica come trovi sviluppo in tale quadro il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni.

A riguardo giova, in primo luogo, evidenziare come la l. n. 157/1992 sia stata emanata nella vigenza del "vecchio" articolo 117 della Costituzione, che, come certo ben noto, prima del 2001 contemplava in capo alle Regioni solo una potestà legislativa concorrente nelle materie dal medesimo articolo puntualmente elencate ².

Ebbene il recepimento del quadro normativo della legge cornice n. 157/1992 da parte delle Regioni, anteriormente alla riforma costituzio-

2 Per un approfondimento dei profili di inquadramento costituzionale si veda: V. BONICELLI, P. CARETTI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 5179; B. CARAVITA DI TORITTO, *Profili costituzionali della tutela dell'ambiente in Italia*, in *Pol. dir.*, 1989, p. 569; B. CARAVITA DI TORITTO, *Stato, Regioni ed enti locali nelle politiche di gestione dell'ambiente: i problemi del raccordo di competenze*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 359; B. CARAVITA DI TORITTO, *Costituzione, principi costituzionali e tecniche di normazione per la tutela dell'ambiente*, in GRASSI, CECCHETTI, ANDRONIO, *Ambiente e diritto*, Firenze, 1999, p. 175; M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?*, in *Reg.*, 2003, p. 318; M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000; G. CORDINI, *Principi costituzionali in tema di ambiente e giurisprudenza della Corte costituzionale italiana*, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 611; E. GIARDINO, *La nozione giuridica di ambiente e la sua configurazione nella disciplina costituzionale*, in *Arch. giur. Fil. Ser.*, 2005, n. 2, p. 199; S. GRASSI, *Principi costituzionali e comunitari per la tutela dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 907; P. MADDALENA, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di tutela e fruizione dell'ambiente e le novità sul concetto di materia, sul concorso di più competenze sullo stesso oggetto e sul concorso di materie*, in *Riv. giur. ed.*, 2010, p. 13; P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 307; G. MANFREDI, *Sul riparto di competenze in tema di ambiente, e sulla nozione di ambiente, dopo la riforma del Titolo V Parte seconda della Costituzione*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 1002; A. MASTREONI, *La Corte costituzionale restituisce allo Stato la competenza piena ed esclusiva in materia di tutela dell'ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 326; M. RENNA, B. POZZO (a cura di), *L'ambiente nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2003.

nale del 2001 e, dunque, alla riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione in tema di riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni, non ha mancato di generare un ampio conflitto avanti la Corte costituzionale, sfociato in numerose sentenze di estremo interesse per l'analisi della tematica.

Invero in quel contesto storico dubbio non v'era che ai sensi dell'art. 117 della Costituzione la materia oggetto di tale legge cornice fosse da etichettarsi quale «caccia», ma tale indubbia allocazione non deve indurre ad una lettura riduttiva della medesima.

Infatti a riguardo ciò che preme sottolineare è come dall'analisi puntuale delle sentenze della Corte emerga a chiare lettere come, se vero è che il testo dell'art. 117 della Costituzione allora vigente conduce ad allocare la l. n. 157/1992 nella materia «caccia», altrettanto vero è che l'interpretazione secondo costituzionalità di tale materia mette al centro della medesima la «protezione della fauna selvatica» quale materia trasversale antesignana della - allora non ancora nominata - «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema».

Diamo conto, allora, dell'excursus della giurisprudenza costituzionale in merito alla potestà legislativa regionale in materia di «caccia» quale competenza concorrente ex art. 117 della Costituzione nel testo vigente anteriormente alla riscrittura operata nel 2001 (fonte: banca dati www.cortecostituzionale.it).

Con una prima sentenza, la n. 35 del 1995, la Corte è chiamata a giudicare della sussistenza dell'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co. 1, letto a) della legge regionale del Lazio riapprovata il 4 maggio 1994, la quale stabilisce che, nel territorio della riserva naturale istituito nella stessa delibera è consentito catturare specie animali selvatiche solo a scopo di ricerca scientifica e sulla base di un piano organico, funzionale alle finalità della riserva, preventivamente approvato dall'ente gestore, sentito l'assessorato regionale all'ambiente ed il comitato tecnico-scientifico di cui all' art. 5.

La Corte, premesso che nella materia in questione la competenza legislativa regionale è di tipo concorrente ossia soggetta ai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, osserva che la disposizione sopra citata risulta essere in contrasto con la legislazione nazionale, e specificatamente con l'art. 4, co. 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che ha introdotto il principio della subordinazione della cattura di animali per motivi di studio e ricerca scientifica alle condizioni che sia preventivamente acquisito il parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica operante su tutto il territorio nazionale e, soprattutto, prevede che la cattura delle specie animali sia riservata esclusivamente a determinati istituti scientifici. In particolare tale ultima disposizione, finalizzata ad assicurare l'effettiva realizzazione degli obiettivi scientifici nella cattura e nell'utilizzazione delle specie cacciabili, coerentemente alle finalità pubblicistiche complessive connesse alla protezione della fauna selvatica che la legge-quadro statale

ha inteso perseguire e che collega la decisione in merito alla cattura a valutazioni tecniche e fattuali tendenti a limitare l'ampiezza del potere discrezionale dell'ente gestore - rappresenta indubbiamente un principio fondamentale della materia, tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale.

Con la successiva sentenza n. 248 del 1995, la Corte rileva che non può ritenersi ingiustificato affermare che l'art. 21, co. 1, lettera c) della l. n. 157/1992 esprima, anche per quanto concerne la richiesta di parere all'Istituto nazionale della fauna selvatica, una norma di principio in grado di vincolare la legislazione regionale, dal momento che il legislatore nazionale, attraverso questa norma, ha inteso assicurare che l'esercizio della facoltà di deroga al divieto di caccia nelle foreste demaniali spetti alle Regioni soltanto ove accompagnato dalla valutazione di un ente nazionale dotato della necessaria competenza tecnica in materia.

Con la sentenza 272 del 1996 la Corte analizza altresì il rapporto sussistente tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario, in tal senso la Corte afferma che i divieti posti dalla direttiva comunitaria n. 409/1979 in tema di specie cacciabili sono suscettibili di modifica soltanto nei limiti del potere di variazione degli elenchi delle specie medesime, potere che l'art. 18, co. 3, della l. n. 157/1992 riserva allo Stato, essendo l'individuazione delle specie cacciabili un interesse unitario nazionale. Ed ancora i medesimi principi sono successivamente ribaditi nella sentenza n. 277 del 1998, con la quale la Corte dichiara inammissibile il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto nei confronti del D.P.C.M. 21 marzo 1997, emanato ai sensi dell'art. 18, co. 3, primo periodo, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, per il recepimento delle direttive comunitarie 79/409/CEE e 94/24/CEE, al fine di «completare l'adeguamento dell'elenco delle specie cacciabili, di cui all'art. 18, co. 1, della stessa, alla normativa comunitaria». Tale decreto costituisce esplicitazione di una funzione avente carattere amministrativo di aggiornamento in relazione a dati tecnici e di fatto forniti dai competenti istituti che non configura alcuna delega da parte del legislatore, essendo prevista esclusivamente nei limiti di aggiornamento e di adeguamento degli elenchi nazionali, suggeriti dagli organi tecnici nello stretto ambito dei rigorosi criteri fissati dalla legge.

Con la sentenza n. 448 del 1997, la Corte, riguardo alla questione di legittimità costituzionale sollevata, in materia di caccia e protezione della fauna selvatica, nei confronti dell'art. 10, co. 3 della legge quadro statale 11 febbraio 1992, n. 157, e dell'art. 3, co. 1 e 2, della legge Regione Liguria 10 luglio 1994, n. 29, nella parte in cui, nella pianificazione delle zone agro-silvo-pastorali da essi predisposta, comprendono nel territorio destinato alla protezione della fauna selvatica, aree non idonee a tale funzione, respinge la eccezione di inammissibilità avanzata in base al rilievo che la riproduzione del contenuto della legge statale da parte del legislatore regionale avrebbe comportato una novazione della fonte, sì che

il giudice *a quo* sarebbe tenuto ad applicare, nel caso specifico, soltanto la legge della Regione Liguria e non già la legge statale.

In particolare la Corte osserva che la questione concerne una materia, quale la caccia e la protezione della fauna selvatica, in cui, ex art. 117 della Costituzione, le Regioni ordinarie hanno competenza legislativa concorrente con quella statale. Ne consegue che la disciplina dell'art. 3, co. 1 e 2, della legge della Regione Liguria n. 29 del 1994 non pone fuori causa quella contenuta nella legge statale n. 157 del 1992, che detta i principi fondamentali in materia, ma si coordina con la medesima, realizzando, nell'accennata concorrenza tra le potestà legislative dello Stato e della Regione, un assetto i cui criteri ispiratori formano, per l'appunto, oggetto della denuncia di incostituzionalità; denuncia che, in definitiva, investe in primo luogo la disposizione di principio della legge-quadro statale, quale matrice originaria della regolamentazione sospettata di illegittimità.

Ancora in merito all'individuazione dei principi fondamentali della materia si rammenta la sentenza n. 323 del 1998, con la quale si dichiara che l'individuazione dei principi fondamentali della legislazione statale, vincolanti per la legislazione regionale, deriva da disposizioni che si caratterizzano per il loro contenuto riformatore, per la loro posizione di norme-principio e per l'attinenza a settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza, ma anche da «*norme legate con queste da un rapporto di co-essenzialità o di necessaria integrazione, che rispondono complessivamente ad un interesse unitario ed esigono, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale*».

Di tal che la Corte rileva che al novero della disciplina delle modalità di caccia, in quanto la medesima prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, va ascritta anche la disciplina che, in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio. Ciò, in quanto non può disconoscersi il rapporto di co-essenzialità e di necessaria integrazione intercorrente tra le disposizioni che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio e quelle - volte ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili - che tale prelievo delimitano dal punto di vista temporale.

La Corte precisa, tuttavia, che le Regioni possono derogare alla generale disciplina dei periodi venatori, per determinate specie, in relazione alle situazioni ambientali, ma esclusivamente entro l'arco temporale definito dall'art. 18, co. 2, della l. n. 157/1992 e previo accertamento - condotto attraverso procedure e strumenti attendibili dal punto di vista tecnico-scientifico - delle condizioni e dei presupposti di ordine ambientale richiesti dalla disciplina statale, oltre che dalla giurisprudenza comunitaria.

Successivamente la Corte torna a pronunciarsi in merito al rapporto sussistente tra ordinamento nazionale ed ordinamento comunitario. Infatti, con la sentenza n. 169 del 1999, la Corte, respingendo un ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalla Regione Veneto, ha dichiarato

che spetta allo Stato, e per esso alla Commissione di controllo sugli atti della Regione Veneto, annullare le delibere della Giunta regionale aventi per oggetto l'applicazione, al regime delle specie cacciabili, delle deroghe e limitazioni previste dalla direttiva comunitaria 79/409/CEE. Il disposto comunitario, infatti, richiede, secondo la Corte, una normativa nazionale che valuti e ponderi i vari interessi che vengono in rilievo e che non sono certamente soltanto quelli connessi all'esercizio venatorio.

Anche la disciplina dei periodi venatori non ha mancato di generare un importante conflitto tra Stato e Regioni avanti la Corte costituzionale.

Con la sentenza n. 4 del 2000, la Corte riafferma la natura di grande riforma economico-sociale della legge quadro 157/1992. In fatti con tale sentenza la Corte dichiara, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, co. 1, della legge della Regione Siciliana 1° settembre 1997, n. 33, nella parte in cui non prevede che l'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste emani il calendario venatorio regionale, previa acquisizione del parere dell'Istituto nazionale della fauna selvatica. Tale disposizione, infatti, si pone in contrasto con l'art. 18, co. 4 della legge quadro statale 2 febbraio 1992, n. 157 - costituente norma di grande riforma economico-sociale - che, nell'esigere il calendario venatorio sia emanato «*sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica*», si basa su una scelta che trova spiegazione nel ruolo spettante a questo Istituto, qualificato dall'art. 7 della stessa legge-quadro come organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province».

Infine con la sentenza n. 135 del 2001, la Corte riafferma il valore di principio della legge quadro statale, ribadendo come la normativa regionale possa disciplinare ulteriormente la materia solo in maniera più restrittiva rispetto alle disposizioni della legislazione nazionale. In particolare la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale - per contrasto con l'art. 117 della Costituzione, in relazione all'art. 19 della legge quadro 2 febbraio 1992, n. 157 - della delibera legislativa della Regione Liguria recante modificazioni alla legge regionale 10 luglio 1994, n. 29, in materia di protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio. Invero, secondo la Corte, tale delibera, contravvenendo alla rigorosa disciplina del controllo faunistico demandato alle Regioni dall'art. 19 della l. n. 157 del 1992, non garantisce né il rispetto della procedura di consultazione dell'Istituto nazionale della fauna selvatica né l'osservanza del procedimento previsto in caso di inefficacia dei metodi ecologici, risolvendosi in una misura diretta a consentire - sia pure in via derogatoria e allo scopo di prevenire danni alle colture - l'abbattimento dello storno, non più ammesso al prelievo venatorio a seguito del D.P.C.M. 21 marzo 1997, e dunque una forma di controllo quale la caccia di selezione ad opera della generalità dei cacciatori non consentita dall'art. 19 della legge quadro.

Dunque, da tale *excursus* della giurisprudenza costituzionale, emerge come, allorquando erano vigenti la legge quadro n. 157/1992 e l'artico-

lo 117 della Costituzione nella versione anteriore alla riforma del 2001, la legge 157, qualificata quale norma di grande riforma economico-sociale, si caratterizzasse per il suo contenuto riformatore e per il recare norme di principio che per l'attinenza a settori o beni della vita di rilevante importanza rispondevano necessariamente ad un interesse unitario ed esigevano, pertanto, un'attuazione unitaria su tutto il territorio nazionale.

Giova altresì ribadire come peraltro nella vigenza del "vecchio" articolo 117 della Costituzione  non si ponesse la problematica inerente l'individuazione della materia di appartenenza della legge quadro 157, in quanto nell'elenco delle materie rimesse alla potestà concorrente della regione risultava espressamente nominata la «caccia». Ne è pertanto derivata l'inevitabile attribuzione della disciplina in questione a tale materia, non fosse altro perché in quel contesto storico ancora non si era esplicitata la valenza della tematica attinente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, salvo il consentire già allora alla potestà legislativa regionale concorrente la possibilità di disciplinare ulteriormente la materia esclusivamente in maniera più restrittiva rispetto alle disposizioni della legislazione nazionale.

2 La l. n. 157/1992 nel quadro costituzionale di cui alla riforma del 2001

Senonchè, come ben noto, nel 2001 il legislatore costituzionale è venuto, tra l'altro, ha ridefinire il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni, in particolare declinando la potestà legislativa di queste ultime oltre che nella potestà concorrente - rispetto alla quale vengono ridefinite le materie in uno con la definizione ex novo delle materie di potestà esclusiva statale - anche in una potestà regionale esclusiva residuale.

Ebbene, in tale quadro riformatore, da un lato, viene esplicitata la materia «ambiente», mentre dall'altro, la materia «caccia» viene letteralmente a sparire dall'elenco delle materie di potestà esclusiva statale ed altresì concorrente regionale, lasciando spazio alla astratta possibilità di allocare la medesima nelle innominate materie di potestà residuale di esclusiva competenza regionale.

Come ora vedremo, la Corte costituzionale verrà invece a sancire come la l. n. 157/1992, sopravvissuta indenne alla riscrittura dell'art. 117 della Costituzione  cada ora ad allocarsi nell'ambito della materia di potestà esclusiva statale «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», come peraltro ridefinita dal medesimo giudice delle leggi, costituendo la l. n. 157/1992 quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica di competenza esclusiva statale rispetto al quale le Regioni possono legiferare limitatamente alla "altra" materia «caccia» di loro competenza esclusiva residuale solo ed esclusivamente nella misura in cui, così facendo, vengano ad

innalzare il livello di tutela minimo della fauna selvatica quale statuito in maniera unitaria dal legislatore statale.

Diamo pertanto conto, ora, dell'*excursus* della giurisprudenza costituzionale in merito alla potestà legislativa regionale in materia di «caccia» ex art. 117 della Costituzione. Il testo attualmente vigente dopo la riscrittura operata nel 2001 (fonte: banca dati www.cortecostituzionale.it).

La prima decisione che ha avuto ad oggetto la convivenza tra le esigenze di protezione della fauna e l'attività venatoria dopo la riforma del Titolo V è la sentenza n. 536 del 2002, con la quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Sardegna n. 5/2002, recante Modifica dell'art. 49 della l.r. 23/98, Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna, concernente il periodo di caccia.

Ebbene, con tale sentenza la Corte viene ad accogliere il ricorso statale, rilevando che l'art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Ribadisce inoltre la Corte che, come già affermato nella precedente sentenza 407/2002 resa su altra tematica ma sempre in materia di «ambiente», la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una materia, essendo invece l'ambiente un valore costituzionalmente protetto, che non esclude, in quanto tale, la titolarità in capo alle Regioni di una potestà legislativa concorrente su altre materie per le quali quel valore costituzionale venga ad assumere rilievo. Ed anzi, proprio in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali. Pertanto la Corte ritiene che, configurandosi l'ambiente quale bene unitario, il medesimo vada salvaguardato nella sua interezza, e per questo la Costituzione, ex art. 117, co. 2, lett. s), affida esclusivamente allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente.

In conclusione ad avviso della Corte, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima.

Precisa la Corte che la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della l. n. 157/1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili e risponde all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, per il cui soddisfacimento l'art. 117,

co. 2, lettera  ritiene necessario l'intervento in via esclusiva della potestà legislativa statale.

Come già affermato anteriormente alla riscrittura dell'art. 117  della Costituzione (cfr. sentenza n. 323 del 1998), vi è dunque un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, di competenza esclusiva statale nel quale deve includersi - accanto all'elencazione delle specie cacciabili - la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili. Al novero di tali misure va ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio.

La legge regionale impugnata ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, procrastinando la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale. L'estensione del periodo venatorio costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo, anche in considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha espresso in proposito una valutazione negativa. Né essa può farsi rientrare tra le deroghe al regime di protezione della fauna selvatica che la direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, consente all'art. 9 solo per le finalità ivi indicate, rivolte alla salvaguardia di interessi generali (cfr. sentenza n. 168 del 1999), fra le quali non possono essere comprese quelle perseguite dalla legge regionale impugnata.

La deroga stabilita dalla Regione Sardegna non trova alcuna giustificazione nemmeno nella normativa comunitaria e internazionale in materia di protezione della fauna selvatica che, anche se non prevedono termini inderogabili per l'esercizio dell'attività venatoria, si prefiggono primariamente l'obiettivo di garantire la conservazione di tutte le specie di uccelli viventi allo stato selvatico che devono essere protette dalle legislazioni nazionali.

La impostazione seguita trova conferma nella sentenze emesse dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, che hanno ribadito che, per quanto riguarda lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia, «le autorità nazionali non sono autorizzate dalla direttiva sugli uccelli a fissare siffatte date scaglionate in ragione delle specie di uccelli, a meno che lo Stato membro interessato possa fornire la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli che da tale scaglionamento possono essere interessati».

La disciplina statale che prevede come termine per l'attività venatoria il 31 gennaio si inserisce, dunque, in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna migratoria che si propone di garantire il sistema ecologico nel suo complesso. La suddetta disciplina risponde senz'altro a quelle esigenze di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

stema demandate allo Stato e si propone come *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale.

Conclude quindi la Corte che la legge della Regione Sardegna, privilegiando un preteso «*diritto di caccia*» rispetto all'interesse della conservazione del patrimonio faunistico che è stato più volte riconosciuto come prevalente da questa Corte (cfr. sentenze n. 1002 del 1988; n. 35 del 1995; n. 169 del 1999), non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme e lede, pertanto, i limiti stabiliti dallo Statuto della Regione Sardegna (art. 3, co. 1, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3).

Nel medesimo segno si pone la successiva sentenza n. 226 del 2003, recante la declaratoria di incostituzionalità della legge della Regione Puglia 21 maggio 2002, n. 7 (che individua le specie di uccelli cacciabili dalla terza domenica di settembre all'ultimo giorno di febbraio), ritenuta lesiva di uno *standard* di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale. Al riguardo, la Corte esclude di dover sollevare davanti a sé questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, co. 2, della l. n. 157/1992, come richiesto dalla resistente Regione Puglia, in quanto le determinazioni regionali non sarebbero irragionevoli e non ostacolerebbero la sopravvivenza e la riproduzione delle specie che sono oggetto della proroga. La resistente invoca, a tal fine, il passo della sentenza n. 536 del 2002 nel quale, pur riconoscendo in capo allo Stato la titolarità del potere di fissare il periodo temporale nel quale è consentito il prelievo venatorio, si rileva che «l'estensione del periodo venatorio operata in tal modo dalla regione costituisce una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo».

Replica la Corte che il riferimento a presunti elementi peculiari del territorio sardo va letto nel contesto della motivazione della richiamata decisione, la quale si completa con la «*considerazione del fatto che l'Istituto nazionale per la fauna selvatica ha espresso in proposito una valutazione negativa*». Eventuali deroghe agli *standard* minimi di tutela fissati nella legislazione statale attuativa della normativa comunitaria in materia possono essere disciplinate, quindi, solo per la salvaguardia degli interessi generali indicati nell'art. 9 della direttiva 79/409/CEE, ed esclusivamente sulla base di una normativa nazionale idonea a garantire su tutto il territorio nazionale un uniforme e adeguato livello di salvaguardia (sentenze n. 169 e n. 168 del 1999). Ipotesi, questa, che non ricorre nel caso di specie.

Con la sentenza n. 227 del 2003, la Corte risolve una questione di legittimità costituzionale sollevata in via incidentale avverso la legge della Provincia autonoma di Trento 9 dicembre 1991, n. 24, come sostituita dalla legge provinciale 23 febbraio 1998, n. 3, nella parte in cui prevede specie cacciabili diverse e periodi venatori più ampi di quelli previsti dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157 e nella parte in cui non prevede l'ob-

bligatorietà del parere dell'INFS preliminare all'adozione di provvedimenti sulla regolazione della caccia).

La Provincia di Trento sostiene che la norma di attuazione dello statuto che riguarda la protezione della fauna (art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, che ha modificato l' art. 1 del D.P.R. 2 marzo 1974, n. 279) non solo è successiva alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, ma si colloca in una posizione peculiare nel sistema delle fonti, al di sopra delle leggi ordinarie. Essa demanda alla legislazione provinciale la determinazione dello *standard* di protezione della fauna in conformità «*ai livelli di protezione risultanti dalle convenzioni internazionali o dalle norme comunitarie introdotte nell'ordinamento statale*». Ne discenderebbe che la legislazione provinciale possa sviluppare uno specifico sistema venatorio che tenga conto delle peculiarità del territorio e che dovrebbe riferirsi solo e direttamente (senza ulteriori intermediazioni statali) alla normativa internazionale ed europea. La Corte confuta tale ricostruzione, in considerazione del fatto che l'art. 8 dello statuto di autonomia, nell'attribuire alle province la competenza in materia di caccia (n. 15), si richiama ai limiti indicati dal precedente art. 4, tra i quali vi è quello del rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. La disposizione contenuta nel co. 2 dell'art. 1 del D.P.R. n. 279 del 1974, aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 267, deve pertanto essere letta insieme con le norme alla cui attuazione è preordinata, alle quali non può derogare. In realtà, la disposizione di attuazione non prevede, come sostiene invece la Provincia, che la legislazione debba unicamente attenersi alle norme internazionali ed europee, senza che su di essa possano incidere le norme statali che diano attuazione al diritto comunitario e che, come nel caso delle previsioni della l. n. 157/1992, siano qualificabili come norme fondamentali delle riforme economico-sociali.

In ordine alle specifiche censure, la Corte richiama la pregressa giurisprudenza che riconosce il carattere di norme fondamentali di riforma economico-sociale alle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili (sentenze n. 168 del 1999, n. 323 del 1998, n. 272 del 1996, n. 35 del 1995, n. 577 del 1990, n. 1002 del 1988), di talché, a fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto «nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia» (sentenze n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988).

Per quanto attiene alla disciplina statale che delimita il periodo venatorio, essa va ascritta al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando in quel nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ritenuto vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome (sentenza n. 323 del 1998). Anche in questo caso, dunque, alle disposizioni legislative statali può essere riconosciuto il carattere di norme fondamentali delle

riforme economico-sociali. data la stretta connessione con le norme che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio. Peraltro, la disciplina statale che delimita il periodo venatorio si inserisce in un contesto normativo comunitario e internazionale rivolto alla tutela della fauna che intende garantire il sistema ecologico nel suo complesso, proponendosi come «*standard di tutela uniforme che deve essere rispettato nell'intero territorio nazionale, ivi compreso quello delle Regioni a statuto speciale*» (sentenza n. 536 del 2002).

Quanto all'omessa previsione da parte della legge provinciale di Trento, della l'obbligatorietà del parere dell'INFS, richiesto dal co. 4 dell'art. 18 della l. n. 157/1992, la Corte sottolinea che la mancanza di tale intervento «viene a violare una prescrizione di grande riforma economico-sociale» (sentenza n. 4 del 2000). Il parere dell'INFS, ente nazionale dotato della necessaria competenza tecnica in materia, qualificato dall'art. 7 della l. n. 157/1992 come organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le Regioni e le province, appare indispensabile per la formazione di un atto nel quale deve essere garantito il rispetto di *standard* di tutela uniforme che devono valere nell'intero territorio nazionale. A tale fine non può ritenersi sufficiente il parere espresso da un organo locale, pur dotato di competenza tecnica, quale l'Osservatorio faunistico provinciale. Pertanto, l'omessa previsione dell'obbligatorietà del parere dell'INFS nella fase preparatoria dei provvedimenti relativi alla regolazione della caccia è di per sé lesiva di una prescrizione di grande riforma economico-sociale.

Con la sentenza n. 311 del 2003, relativa alla legge della Regione Campania nella parte in cui proroga al «*28 febbraio l'originario termine del 31 gennaio*» per l'esercizio della caccia di diverse specie, la Corte ribadisce che prorogare la stagione venatoria oltre i termini previsti dalla legge statale equivale ad incidere sul nucleo minimo - comprensivo anche delle modalità di caccia - di salvaguardia della fauna selvatica, violando così uno *standard* di tutela uniforme valido per l'intero territorio nazionale e pertanto riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

Con la sentenza n. 391 del 2005, la Corte si pronuncia nuovamente su una legge regionale che indebitamente dilata i limiti temporali del prelievo venatorio (fissati dall'art. 18 l. n. 157/1992). La Corte ha modo di ribadire che, sia con riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria sia per le Regioni (e province) ad autonomia speciale (sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002), la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'articolo 18 della l. n. 157/1992 è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, corrispondendo quindi, sotto questo aspetto, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, co. 2, lettera s della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di *standard* minimi di tutela della fauna (sentenza n. 311 del 2003).

Analoga *ratio* va riconosciuta alla previsione del termine giornaliero, anch'esso fissato al fine di garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

L'articolo unico della legge della Regione Puglia 25 agosto 2003, n. 15, procrastinando fino ad un'ora dopo il tramonto il termine di chiusura del periodo venatorio giornaliero relativo agli acquatici da appostamento che dipendono ecologicamente dalle zone umide, incide sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica ed è pertanto costituzionalmente illegittima.

Con la sentenza n. 392 del 2005, la Corte dichiara l'incostituzionalità dell'art. 7, co. 3, della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 30 del 1992, nella parte in cui consente che all'esecuzione di piani di abbattimento di fauna selvatica procedano, oltre ai soggetti di cui all'art. 19, co. 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, anche le Riserve di caccia situate nel territorio della Regione (a mezzo di cacciatori ad esse assegnati), in quanto qualificate come «conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi». A tanto la Corte perviene dopo aver verificato che alle riserve di caccia regionali si attribuiscono finalità venatorie non contemplate dalla legge quadro statale sulla caccia, con ciò eccedendo dai limiti statutari apposti alla legislazione regionale in materia di caccia.

In quest'ottica, la Corte richiama l'articolo 19, co. 2, della legge statale n. 157 del 1992, che, nel disciplinare l'abbattimento di fauna nociva, prevede che *«le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno 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»*.

Si tratta chiaramente, secondo la Corte, di attività non svolta per fini venatori, perché il riabbattimento di fauna nociva risulta previsto soltanto a fini di tutela dell'ecosistema e trae origine da un'attenta ponderazione tesa ad evitare che la tutela degli interessi (sanitari di selezione biologica, di protezione delle produzioni zootecniche, ecc.) perseguiti con i piani di abbattimento trasmodi nella compromissione della sopravvivenza di alcune specie faunistiche ancorché nocive. A tale scopo, l'art. 19, co. 2, contiene un elenco tassativo di soggetti autorizzati all'esecuzione di tali piani, nel

quale non sono compresi i cacciatori, come si desume, altresì, dal co. 3 del medesimo articolo 19, secondo il quale le sole Province di Trento e Bolzano possono attuare i piani di abbattimento della fauna nociva anche avvalendosi di altre persone, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio.

La previsione dell'art. 19 della legge statale n. 157 del 1992 attribuisce la Corte, «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, che non precludeva la partecipazione dei cacciatori (non proprietari dei fondi interessati) alla esecuzione dei piani di abbattimento destinati al controllo selettivo, nonché per l'inerenza della disposizione a materia contemplata dalla normativa comunitaria in tema di protezione delle specie selvatiche (la rigorosa disciplina del controllo faunistico recata dall'art. 19 della l. n. 157/1992 è infatti strettamente connessa all'ambito di operatività della direttiva 79/409/CEE, concernente la conservazione di uccelli selvatici)».

Ed è proprio con tale principio espresso dalla norma statale che si pone in contrasto l'art. 7, co. 3, primo periodo e lettera a), della legge regionale impugnata, in quanto qualifica le Riserve quali conduttori a fini faunistico-venatori dei fondi, facendo così rientrare le Riserve di caccia, e per esse i cacciatori assegnati, tra i soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani. Non trattandosi nella specie di attività venatoria, il previsto ampliamento risulta irragionevole, e in quanto tale si pone come esorbitante rispetto alla potestà integrativo-attuativa che l'art. 6, n. 3, dello statuto speciale attribuisce al legislatore regionale in materia di tutela della fauna.

Con la sentenza n. 393 del 2005 la Corte sancisce invece la legittimità costituzionale rispetto all'art. 117 co. 2, lettera a), ed all'art. 117, co. 1, della Costituzione dell'art. 3 della legge della Regione Umbria 29 luglio 2003, n. 17. La disposizione impugnata prevede che la Giunta regionale, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica e previo parere della competente commissione consiliare permanente, approva il calendario venatorio, recante disposizioni relative ai tempi, ai luoghi e ai modi della caccia, disponendone la pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione entro il 15 giugno di ogni anno. Il calendario venatorio, ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 18, co. 2 della legge II febbraio 1992, n. 157, può consentire il prelievo venatorio di determinate specie dal primo giorno utile di settembre, stabilendone le modalità.

Diversamente da quanto sostenuto dal ricorrente, tale formulazione non esclude, in realtà, il rinvio alle procedure, alle condizioni ed ai limiti

previsti dall'art. 18, co. 2, della l. n. 157/1992, limitandosi a disporre che il calendario venatorio può prevedere una diversa data di inizio per il periodo venatorio relativamente ad alcune specie solo «*ove ricorrano le condizioni di cui all'articolo 18, co. 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157*».

Pertanto, la norma regionale non si discosta da quanto previsto dalla norma statale. la quale fissa uno *standard* minimo di tutela della fauna. giacché l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in periodi diversi da quelli previsti dall'articolo 18, co. 1, della l. n. 157/1992 deve comunque ritenersi subordinata. anche nella Regione Umbria, alla integrale applicazione della disciplina dettata dal co. 2 del medesimo articolo. Così intesa la disposizione regionale impugnata, infondata deve ritenersi anche la censura relativa al mancato rispetto degli obblighi comunitari, ed in particolare della direttiva 79/409/CEE (cd. direttiva uccelli). perché la disposizione regionale, mediante il richiamo espresso all'articolo 18. co. 2, della legge 11 febbraio 1992. n. 157, si pone in conformità con la disciplina statale che di tale direttiva costituisce attuazione.

La sentenza n. 312 del 2006 concernente anch'essa deroghe apportate in sede regionale al calendario venatorio, reca un dispositivo di inammissibilità. motivato sulla base della mancata invocazione, nel ricorso statale, delle pertinenti disposizioni dello Statuto speciale della Regione Sardegna.

Con la sentenza n. 313 del 2006, la Corte annulla la delibera della Giunta della Regione Calabria 17 febbraio 2004, n. 88. che proroga. oltre il termine previsto dalla legge statale, ed in assenza di peculiari esigenze del territorio calabrese. la stagione venatoria per determinate specie animali, con ciò risultando invasiva della competenza esclusiva dello Stato in materia di protezione dell' ambiente.

A tale conclusione la Corte perviene sulla base di una giurisprudenza consolidata (*ex plurimis*, sentenze n. 226 del 2003 e n. 536 del 2002). secondo cui la delimitazione temporale del prelievo venatorio disposta dall'art. 18 della l. n. 157/1992 è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, all'esigenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il cui soddisfacimento l'art. 117, co. 2, lettera s  della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare, mediante la predisposizione di *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna. nei quali rientrano. da un lato. l'elencazione delle specie cacciabili e dall'altro, la disciplina delle modalità di caccia.

Nel medesimo segno si colloca anche la successiva sentenza n. 441 del 2006, avente ad oggetto l'art. 26 della legge regionale della Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, che, al co. 5, prevede la possibilità per i cacciatori di detenere richiami vivi privi di anello di riconoscimento, detenzione che è considerata legittima, per i richiami di cattura, sulla base della documentazione esistente presso la Provincia e, per i richiami di allevamento, sulla base della documentazione in possesso del cacciatore.

Tale disciplina si pone in contrasto con l'art. 5 della l. n. 157/1992, il

quale prevede, al co. 7, che «è vietato l'uso di richiami che non siano identificabili mediante anello inamovibile, numerato secondo le norme regionali che disciplinano anche la procedura in materia» e, al successivo co. 8, che la «sostituzione di un richiamo può avvenire soltanto dietro presentazione all'ente competente del richiamo morto da sostituire».

La norma statale sopra riportata, nel disciplinare le modalità di esercizio della caccia, fissa *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna la cui determinazione appartiene in via esclusiva alla competenza del legislatore statale. Da ciò consegue che l'impugnata norma regionale, nel consentire, seppure previa tenuta di apposita documentazione, la possibilità di rimuovere il suddetto anello, introduce una deroga alla citata disciplina statale, deroga che contrasta con la finalità di tutela da quest'ultima perseguita, non potendo si in alcun modo ritenere fungibile il sistema di controllo previsto dall'art. 5 della l. n. 157/1992 con quello introdotto dal legislatore regionale.

Nella sentenza n. 322 del 2006, la Corte dichiara che l'art. 117, co. 2, lettera s) della Costituzione ed, in particolare, la legge statale 11 febbraio 1992, n. 157 che fissa il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica valido per l'intero territorio nazionale, non risultano violati dalla legge della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, là dove si prevede, all'art. 1, co. 5, che le aziende faunistico-venatorie ed agri-turistico venatorie provvedono ad abbattere gli ungulati «in base alle vigenti direttive regionali relative alla gestione delle Aziende medesime ed al vigente regolamento regionale concernente la gestione faunistico-venatoria». La norma impugnata si limita, infatti, a rinviare, quanto alla definizione della disciplina della caccia all'interno delle aziende faunistico-venatorie, ad un regolamento e a direttive regionali, risultando priva di autonomo carattere precettivo e inidonea ad incidere sul riparto delle competenze legislative fissato dall'art. 117 della Costituzione.

Fondata su un erroneo presupposto interpretativo si rivela, di contro, la questione sollevata, sempre in riferimento all'art. 117, co. 2, lettera s), della Costituzione e alla l. n. 157/1992 (art. 18, co. 6), concernente l'art. 4, co. 2, lettera c) della legge regionale dell'Emilia-Romagna 12 luglio 2002, n. 14, nella parte in cui prevede, dallo ottobre al 30 novembre, ulteriori due giornate settimanali per la caccia alla fauna migratoria da appostamento, senza che tale concessione sia subordinata ad una valutazione necessariamente congrua del parere dell'Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica (INFS). L'art. 18 della legge statale, infatti, al co. 5, stabilisce il limite di tre giornate di caccia settimanali, prevedendo, al successivo co. 6, la possibilità per le Regioni di derogare a tale limite nel periodo dal 10 ottobre al 30 novembre "sentito" l'INFS e tenuto conto delle consuetudini locali.

Risulta da ciò che la norma statale evocata prevede una mera interlocuzione tra l'ente territoriale e l'INFS, senza che il parere da quest'ultimo espresso si possa considerare vincolante per la Regione ai fini dell'esercizio legittimo della deroga.

Espressione della potestà legislativa residuale della regione, così non violando gli invocati artt. 7 e 10 della l. n. 157/1992 e, conseguentemente, l'art. 117, co. 2, lettera s), della Costituzione, risulta, infine, la disposizione della Regione Emilia-Romagna 12 luglio 2007, n. 14, impugnata in quanto, nel prevedere all'art. 9, co. 5, l'annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio al termine della giornata di caccia, anziché dopo ogni singolo abbattimento, non consentirebbe il controllo sugli abbattimenti compiuti.

In proposito, la Corte rileva che, quanto alla disciplina del tesserino di caccia, il legislatore statale si è limitato ad indicare, all'art. 12, co. 12, della l. n. 157/1992, che, «ai fini dell'esercizio dell'attività venatoria, è altresì necessario il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti al calendario regionale, nonché le forme di cui al co. 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria» senza dettare alcuna prescrizione sulle modalità dell'annotazione del capo abbattuto. La nonna regionale, pertanto, non si pone in contrasto con le norme statali richiamate dal rimettente, limitandosi a disciplinare aspetti strettamente attinenti all'attività venatoria.

Del tutto legittimi invece, e in attuazione della sentenza n. 38 del 2007, sono i co. 4 e 5 della delibera legislativa approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 20 gennaio 2006, che, rispettivamente, così dispongono: «*le operazioni e gli interventi di controllo della fauna selvatica, ivi compresi quelli di cattura e di abbattimento, sono attuati dalle ripartizioni faunistico-venatorie che vi provvedono a mezzo di proprio personale, di dipendenti del Corpo delle guardie forestali, delle guardie addette ai parchi o alle riserve e di altri agenti venatori dipendenti da pubbliche amministrazioni*»; «*le ripartizioni faunistico-venatorie possono altresì avvalersi dei proprietari e dei conduttori dei fondi sui quali si attuano gli interventi delle guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste, riconosciute in sede regionale, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio*».

Nel ricorso dello Stato si sostiene che le disposizioni impuginate lederebbero l'art. 97 della Costituzione, in quanto non terrebbero conto dell'esigenza di tutela dell'incolumità pubblica, laddove affidano la realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica anche a soggetti di cui non sia stato verificato, con il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio, il possesso delle conoscenze e delle capacità tecniche per il maneggio delle armi. (a differenza di quanto stabilito dallo stesso co. 5 per le guardie volontarie di associazioni venatorie ed ambientaliste).

Rileva la Corte che, pur non specificandosi espressamente che tutti gli interessati debbano essere muniti delle autorizzazioni per l'esercizio venatorio, non appare dubbio che la necessità del possesso di tale requisito è implicitamente, ma inequivocabilmente, richiesto dalla natura stessa dell'attività che essi sono chiamati a svolgere. Né rileva la circostanza che il co. 5 del medesimo articolo, per altra categoria di soggetti, abbia

espressamente previsto il requisito in questione. Ciò non comporta, infatti, che i diversi soggetti contemplati tanto nel co. 4, quanto nel co. 5, siano esonerati dal possesso del requisito medesimo.

Si osserva, in proposito, che la legge 11 febbraio 1992, n. 157, alla quale l'art. 49 della legge regionale n. 33 del 1991 espressamente rinvia per tutto quanto non previsto, e le ulteriori disposizioni contenute nella richiamata legge regionale n. 33 del 1991, nello stabilire che la caccia può essere esercitata solo da chi abbia le relative autorizzazioni, fanno applicazione specifica, in ragione delle peculiari competenze e conoscenze richieste per conseguire le autorizzazioni medesime, di un principio generale dell'ordinamento.

È evidente, quindi, che anche nel caso in cui l'uso dei mezzi per l'esercizio della caccia non tenda a realizzare fini venatori, ma di tutela dell'ecosistema, persistano quelle esigenze che proprio l'articolato procedimento per il rilascio della licenza per l'esercizio venatorio consente di soddisfare.

Pertanto, tutti i soggetti appartenenti alle categorie previste dai co. 4 e 5 dell'articolo della legge regionale n. 33 del 1991, come modificati dall'art. 1 della delibera legislativa in esame, per effettuare operazioni o interventi di controllo della fauna selvatica, come l'abbattimento, che richiedano l'uso dei mezzi per l'attività venatoria, devono necessariamente essere muniti delle prescritte autorizzazioni e, in particolare, della licenza di porto di fucile per uso di caccia.

La Corte, con la successiva sentenza n. 250 del 2008, dichiara incostituzionali gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2 per violazione della legge statale, attuativa di prescrizioni comunitarie, in materia di tutela della fauna.

Nella specie, le cennate disposizioni, nello stabilire che ogni anno il Consiglio regionale proceda all'approvazione con legge-provvedimento dei prelievi in deroga, senza verificare la sussistenza di un danno effettivo, introducono un sistema di deroga ordinario, in contrasto con la normativa comunitaria e con gli *standard* minimi ed uniformi di tutela della fauna.

La Corte ricorda di avere già chiarito che il potere di deroga di cui all'art. 9 della direttiva 79/409/CEE è esercitabile dalla Regione in via eccezionale, «*per consentire non tanto la caccia, quanto, piuttosto, più in generale, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima*» (sentenza n. 168 del 1999).

Il legislatore statale è intervenuto in materia con l'adozione della legge 3 ottobre 2002, n. 221, recante Integrazioni alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio, in attuazione della direttiva 79/409/CEE, con la quale è stato introdotto l'art. 19-bis, che prevede che le Regioni disciplinano l'esercizio delle deroghe previste dalla cennata direttiva conformandosi alle prescrizioni, ai principi e alle finalità della stessa direttiva. È previsto, inoltre, che il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari

regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, possa annullare i provvedimenti di deroga adottati, previa delibera del Consiglio dei ministri e dopo aver diffidato la Regione interessata.

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

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

Pertanto, viene accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri e dichiarata l'illegittimità costituzionale della previsione legislativa regionale che consente di approvare mediante legge regionale i prelievi in deroga.

Nella sentenza n. 387 del 2008, l'applicazione del principio secondo cui le soglie "minime" di protezione della fauna non tollerano discipline differenziate da parte delle Regioni e delle Province autonome comporta la dichiarazione di illegittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10. In particolare, così è per l'art. 3, co. 3, laddove dispone che *«l'assessore provinciale competente in materia di caccia, sentito l'Osservatorio faunistico provinciale, determina le deroghe previste dall'articolo 9 della direttiva n. 79/409/CEE del 2 aprile 1979 del Consiglio delle Comunità europee, concernente la conservazione degli uccelli selvatici. Nel relativo provvedimento motivato devono essere menzionate: a) le specie che ne formano oggetto; b) i mezzi, gli impianti e i metodi di cattura e di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio; d) le circostanze di luogo e di tempo del prelievo, comunque di durata non superiore ad un anno; e) il numero dei capi complessivamente prelevabili nel periodo; f) i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto; g) gli organi di sorveglianza e le persone incaricate dell'intervento»*.

A riguardo la Corte sottolinea che, in materia di protezione della fauna, assume particolare rilievo la disciplina rigorosa dei prelievi venatori in deroga, per l'evidente motivo che le eccezioni alle regole generali sulle modalità e sui limiti dell'esercizio della caccia rischiano di incidere negativamente, se non dettagliatamente circoscritte, sulla conservazione delle diverse specie animali. Le finalità ed i limiti delle possibili deroghe formano oggetto della direttiva del Consiglio delle Comunità europee, del 2 aprile 1979, 79/409/CEE (Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici).

E così l'art. 3, co. 3 della legge della Provincia di Bolzano 12 ottobre 2007, n. 10, si presenta carente sotto il profilo della accurata delimitazione

tazione delle deroghe, giacché non prevede che nel relativo provvedimento siano indicate le finalità della deroga, elencate invece in modo tassativo dall'art. 9, co. 1, lettere a) b) e c), della direttiva 79/409/CEE ed espressamente richiamate dall'art. 19-bis della legge Il febbraio 1992, n. 157. Non è sufficiente in proposito che la norma censurata stabilisca che l'assessore provinciale alla caccia adotti un «*provvedimento motivato*», senza prescrivere esplicitamente che la motivazione debba dare conto, oltre che degli elementi menzionati nelle lettere da a) a g) anche delle ragioni della deroga, con specifico riguardo ad una o più delle finalità per le quali la normativa comunitaria e nazionale la consente. Con tale generica previsione, la norma provinciale *de qua* predispone una tutela della fauna selvatica inferiore a quella prevista in sede europea e nazionale, che si presenta come più rigorosa e dettagliata. Quest'ultima, infatti, impone che ciascun provvedimento di deroga contenga la motivazione concreta della connessione della tipologia di deroga concessa con le ragioni della stessa, inquadrabili in una delle finalità ritenute, dal legislatore comunitario e nazionale, cause di giustificazione di attività venatorie eccedenti quelle normalmente esercitabili secondo le leggi vigenti.

Analoga motivazione sorregge il rigetto della questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, co. 4 e 6, della legge della Provincia di Bolzano n. 14 del 1987, introdotta dall'art. 13, co. della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 2007, che attribuisce funzioni ispettive strumentali alla proroga o alla modifica di una licenza e quelle di sorveglianza sulla gestione dei giardini zoologici all'Osservatorio faunistico provinciale. Tali funzioni non si pongono, al pari di quella relativa al rilascio della licenza, in stretta connessione con la verifica dei requisiti minimi e ineriscono naturalmente alle competenze amministrative, devolute alla Provincia autonoma di Bolzano dall'art. 1 del D.P.R. 279 del 197, che riaspande, dunque, la competenza legislativa primaria di cui all'art. 8, n. 16, dello Statuto Trentino-Alto Adige/Sudtirolo. Con riguardo alla questione avente ad oggetto l'art. 19-ter, co. 5, dove si prevede che la licenza rilasciata per le specie appartenenti alle famiglie dei canidi, mustelidi, felidi, cervidi e bovidi sostituisce, ad ogni effetto, limitatamente ai giardini zoologici, la dichiarazione di idoneità rilasciata dalla Commissione scientifica CITES, istituita in esecuzione della Convenzione di Washington sul commercio internazionale di specie di flora e fauna minacciate di estinzione, la Corte sottolinea che gli *standard* minimi di protezione della fauna, fissati con legge dello Stato, non sono derogabili quand'anche si tratti di Regioni a statuto speciale ma a queste non è precluso di dettare norme in materia di maggior rigore. L'art. 4, co. 3, del d.lgs. n. 73 del 200, prevede che il rilascio della licenza sostituisca sempre la dichiarazione di idoneità di cui sopra. Nel circoscrivere la valenza sostitutiva della licenza solo ad alcune specie animali, la normativa provinciale si presenta come più restrittiva e quindi più rigorosa sul piano della tutela della fauna. Poiché la limitazio-

ne della competenza primaria provinciale in materia di parchi è fondata sull'esigenza di attribuire allo Stato la fissazione degli *standard* minimi e uniformi di tutela, la suddetta competenza non può subire compressioni quando la legge provinciale non scenda sotto la soglia minima di tutela, ma, al contrario, detti norme di maggior rigore sulla protezione della fauna. Peraltro, il rilascio della licenza da parte dell'autorità provinciale è subordinato alla verifica della sussistenza dei requisiti minimi stabiliti dalla normativa statale. Fondata si rivela, invece, la questione avente ad oggetto l'art. 21, co. 1, della legge provinciale Bolzano n. 10 del 2000 dove si stabilisce che, «*se il mancato rispetto del piano di abbattimento degli ungulati provoca danni al bosco o alle colture agrarie, l'assessore provinciale competente in materia di caccia può prescrivere al gestore del comprensorio interessato una riduzione numerica della loro consistenza, fissando all'uopo un termine, ovvero disporre direttamente gli abbattimenti necessari incaricando a tal fine l'ufficio provinciale competente in materia di caccia*». L'intervento previsto dalla norma censurata si basa sul presupposto del mancato rispetto del piano di abbattimento che, ai sensi dell'art. 19 della l. n. 157/1992, è autorizzato dalle Regioni e dalle Province autonome qualora l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) ritenga inefficace il ricorso a metodi ecologici. La riduzione del numero degli ungulati, prevista dalla norma impugnata, incide sulla consistenza della fauna in un dato territorio in base ad una decisione unilaterale dell'autorità provinciale, che peraltro si fonda sul mancato rispetto di un regolare piano di abbattimento e prescinde dal parere dell'INFS, il cui ruolo è stato riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte come quello di organo di consulenza non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e delle Province autonome (sentenze n. 210 del 2000 e n. 4 del 2000), proprio nella prospettiva di un controllo efficace degli *standard* uniformi di tutela della fauna selvatica.

Sulla base della sentenza che precede la Corte dichiara, nella sentenza n. 405 del 2008, l'illegittimità costituzionale della legge Regione Lombardia 6 agosto 2007, n. 20, contenente l'approvazione di piani di prelievo venatorio in deroga per la stagione venatoria 2007/2008.

Motiva la Corte che dalla declaratoria di incostituzionalità di cui alla precitata sentenza n. 250 non può non discendere l'illegittimità costituzionale della legge regionale che, in attuazione delle previsioni caducate, ha autorizzato il prelievo venatorio in deroga.

Successivamente un importante arresto giurisprudenziale incidente sulla materia in esame è quello di cui alla sentenza 151/2011 che origina dal ricorso promosso dalla difesa erariale per sentir dichiarare l'illegittimità costituzionale degli artt. 4, 8, co. 4, 11, co. 1 e 2, 22, co. 6, e 33, co. 3, della legge della Provincia di Bolzano 12 maggio 2010, n. 6 (Legge di tutela della natura e altre disposizioni), per violazione degli artt. 117, co. 1, co. 2, lettera s), terzo e co. 5, della Costituzione nonché dell'art. 8 del D.P.R.

agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

In dettaglio, la difesa dello Stato, rilevato che la legge provinciale impugnata contiene disposizioni a tutela degli animali selvatici, delle piante a diffusione spontanea, dei loro habitat, nonché dei fossili e dei minerali, evidenzia che gli ambiti di potestà legislativa primaria della Provincia autonoma di Bolzano riguardano la caccia e i parchi per la protezione della flora e della fauna, previsti dall'art. 8, co. 1, numero 10 e 16), del D.P.R. n. 670 del 1977, mentre la potestà di disciplinare l'ambiente nella sua interezza è stata affidata in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, co. 2, lettera sost., nel quale sono affiancate le nozioni di ambiente e di ecosistema, come ampiamente confermato dalla giurisprudenza costituzionale.

Secondo il ricorrente spetta, pertanto, allo Stato disciplinare l'ambiente, inteso quale entità organica, dettando norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parti del tutto.

Inoltre, il ricorrente sottolinea che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ed assoluto e deve garantire un elevato livello di tutela, secondo le prescrizioni del diritto comunitario; ne consegue che tale disciplina unitaria non possa essere derogata da altre normative di settore e che la stessa prevalga sulle discipline dettate dalle Regioni e dalle Province autonome in materie di propria competenza ed in riferimento ad altri interessi, costituendo un limite all'esercizio della potestà legislativa dei predetti enti territoriali.

Ebbene, la Corte nell'accogliere le censure prospettate dalla difesa erariale, viene innanzitutto a precisare quale sia l'"ambito materiale" cui inerisce la disciplina impugnata.

A riguardo, rilevato che la Provincia autonoma di Bolzano è titolare di potestà legislativa primaria in materia di «caccia e pesca», e «parchi per la protezione della flora e della fauna» (art. 8, co. 8, numero 10 e 16, dello statuto speciale), la Corte ritiene che la norma censurata non regoli l'attività venatoria, né riguardi l'istituzione o la disciplina di parchi naturali, ma miri a tutelare la fauna in sé e per sé, con divieti, a carattere generale, che prescindono sia da specifiche attività sia da particolari contesti spaziali. Si tratta quindi di vere e proprie norme di protezione ambientale, che rientrano nella materia tutela dell'ambiente, di competenza esclusiva statale, non compresa tra le materie specificamente enumerate dallo statuto speciale come di competenza primaria delle Province autonome. Di tal che, l'art. 4 della legge prov. Bolzano n. 6 del 2011, che disciplina in generale la tutela di specie animali, indipendentemente dall'esercizio della caccia e dalla disciplina dei parchi naturali, invade la sfera di competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, di cui all'art. 117, co. 2, lettera sost., che trova applicazione anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in

quanto tale materia non è compresa tra le previsioni statutarie riguardanti le competenze legislative, primarie o concorrenti, regionali o provinciali.

Il Giudice delle leggi riafferma, così, in toto la materializzazione della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e, di conseguenza, ne delimita rigidamente i confini.

Inoltre la Corte nel sindacare l'impugnativa dell'art. 22, co. 6, della legge provinciale citata, che prevede un rapporto diretto tra la Provincia autonoma di Bolzano e la Commissione europea, riguardo alla comunicazione delle misure compensative necessarie per garantire la coerenza globale della rete ecologica europea Natura 2000, istituita dall'art. 4 della direttiva Habitat, statuisce che occorre ricordare in proposito che questa Corte ha affermato che, nella materia de qua, il potere di interloquire con la Commissione europea spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 1, co. 5, della l. n. 349 del 1986 che attribuisce al Ministro dell'ambiente il compito di rappresentare l'Italia presso gli organismi della Comunità europea in materia di ambiente e di patrimonio culturale), in base al principio sancito dai co. terzo e quinto dell'art. 117 della Costituzione, i quali attribuiscono allo Stato la competenza a disciplinare i rapporti delle Regioni e delle Province autonome con l'Unione europea e a definire le procedure di partecipazione delle stesse, nelle materie di loro competenza, alla formazione degli atti comunitari.

Dunque, dall'esame della giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V, emerge come la Corte venga in verità a consolidare il proprio indirizzo, già precedentemente espresso nella vigenza del "vecchio" articolo 117, in merito alla materializzazione della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, intesa quale bene unitario, con ciò consolidando anche le conseguenze che da tale materializzazione derivano, il tutto in un quadro sistemico.

E così è, *in primis*, in merito al "limite invalicabile" da parte del legislatore regionale degli standard uniformi di tutela della fauna selvatica stabiliti in via esclusiva dal legislatore statale, proprio in quanto preposti a tutelare appunto un bene giuridico unitario che inerisce ad un interesse pubblico espressione di un valore costituzionale assoluto e primario. Nonché, poi, in merito all'esclusivo potere dello Stato di interloquire nella materia de qua con gli organismi della comunità europea, a discapito degli ordinamenti regionali.

Ne deriva che l'operata materializzazione del bene unitario "ambiente" reca in sé un declassamento della potestà legislativa eventualmente riconosciuta alle Regioni in altre materie ed in particolare, per quanto qui interessa, in materia di "caccia", in quanto tale potestà non è invero loro attribuita dalla Costituzione quanto, piuttosto, dal legislatore statale a mezzo di puntuali normative quali la "vecchia" l. n. 157/1992 chiamate a bilanciare interessi in potenziale astratto conflitto.

Trattasi, dunque, di una eventuale potestà integrativa della legge stata-

le - la “vecchia” legge cornice n. 157/1992 - e non quindi di una potestà legislativa esclusiva regionale residuale.

In altri termini, la Corte, chiamata a surrogare il legislatore costituzionale, offre un’interpretazione dell’art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione “oltre” il dato letterale della Carta fondamentale. In tal senso la Corte costituzionale viene a riconoscere nella «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» la materializzazione di un bene giuridico, al contempo, complesso ed unitario a livello sistemico, nonché inerente ad un valore costituzionale primario ed assoluto.

E così che la materia trova sì enunciazione quale mero criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, ma ciò nella misura in cui oggetto della medesima è in verità un valore costituzionale espressione di interessi primari ed assoluti sedimentati nella materia.

Data tale lettura secondo costituzionalità della materia/valore quale criterio di riparto offerto dall’art. 117 della Costituzione, la Corte viene a riconoscere in capo al legislatore statale una competenza legislativa gerarchicamente superiore rispetto alla competenza del legislatore regionale.

In questi termini, dunque, la legislazione statale, sedimentata, per quanto qui interessa, nella l. n. 157/1992, funge da limite invalicabile per il legislatore regionale.

Ed è così che il giudizio sulla legittimità costituzionale delle normative regionali in materia di pretesa «caccia» per le Regioni ed invece pretesa «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema» (*rectius*: tutela della fauna selvatica) per lo Stato viene a consistere in un giudizio di verifica sulla adeguatezza dello specifico grado di protezione accordato al valore costituzionalmente protetto dalla disciplina in contestazione ovvero sul rispetto da parte della medesima della scelta, espressa dall’ordinamento generale, di bilanciamento tra diversi valori tutti costituzionalmente protetti.

In conclusione, con la riscrittura dell’articolo 117 della Costituzione in punto di riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni nella materia in esame «tutto cambia, affinché nulla cambi»³.

3 Per un approfondimento in tema di riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni si veda: L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 157; L. ANTONINI, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/dibattiti>; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; P. CARETTI (a cura di), *Il procedimento legislativo regionale*, Padova, 1997; P. CARETTI, *L’assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale*, in *Reg.*, 2001, n. 6; A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Reg.*, 2001, n. 6, p. 1305; D. DE CAROLIS, E. FERRARI, A. POLICE (a cura di), *Ambiente, attività amministrativa e codificazione*, Milano, 2006; C. DESIDERI (a cura di), *Autonomie territoriali e tutela dell’ambiente*, Milano, 2001; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Reg.*, 2001, n. 6, p. 1141; A. FERRARA (a cura di), *La tutela dell’ambiente nella legislazione regionale*, Milano, 1999; A. FERRARA, *La materia ambiente nel testo di riforma del Titolo V*, Milano, 2001, p. 185; C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nell’ordinamento regiona-*

3 “Diritto” alla tutela della fauna selvatica ed “interesse” all’esercizio dell’attività venatoria: la sentenza 193/2013 della Corte costituzionale

Il percorso così compiuto dalla giurisprudenza costituzionale nel trentennio che va dall’emanazione della legge cornice n. 157 alla riforma del Titolo V ha trovato, da ultimo, un importante punto di approdo e di sintesi nella sentenza della Corte 193 del 2013.

Con tale pronuncia la Corte è chiamata dalla difesa erariale a sindacare la legittimità costituzionale dell’articolo 1, co. 1, lettera b) della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15, recante modifiche alla legge regionale 16 agosto 1993, n. 26 Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria, nonché dell’art. 2, co. 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31, recante Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani.

In particolare l’art. 1, co. 1, lettera b), della legge della Regione Lombardia 31 luglio 2012, n. 15, stabilisce che l’attività di allenamento e di addestramento dei cani, disciplinata dalle province, è consentita sull’intero territorio regionale non soggetto a divieto di caccia e può essere esercitata, non prima del 1° agosto, per cinque giornate settimanali con eccezione del martedì e del venerdì.

Ebbene, secondo la difesa erariale, tale attività cinofila, in quanto assimilabile alla caccia, può essere svolta senza limiti di tempo solo ed esclusivamente nelle zone di addestramento istituite dalle amministrazioni ai sensi dell’art. 10, co. 8, lettera e) della legge cornice 11 febbraio 1992, n. 157 Norme per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio. Pertanto, secondo tale prospettazione, la norma regionale, prevedendo che l’attività di addestramento ed allenamento dei cani possa svolgersi sull’intero territorio regionale ove non è vietata la caccia, anche in periodi di caccia chiusa, si porrebbe in contrasto con la normativa statale contenuta nella l. n. 157/1992, che stabilisce standard minimi e uniformi di tutela della fauna in tutto il territorio nazionale.

Da tanto conseguirebbe, ad avviso della difesa erariale, la violazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente, di cui all’art. 117, co. 2, lettera s), della Costituzione.

le nella prospettiva della revisione costituzionale, Milano, 2001; F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico esplosivo*, in *Reg.*, 2001, n. 6, p. 1153; A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 51.

Ebbene, rileva la Corte che la questione in esame, in sostanza, attiene alle modalità di adozione della disciplina dell'attività cinofila, alla stregua dei principi dettati dalla norma statale.

A tal fine assume rilievo la natura dell'attività in questione, ed al riguardo costituisce punto fermo quanto già statuito dalla Corte in merito ossia che *«nessun dubbio può sussistere ...omissis... in ordine al fatto che l'addestramento dei cani, in quanto attività strumentale all'esercizio venatorio, debba ricondursi alla materia della caccia»* (cfr. sentenza n. 350 del 1991).

Il principio è stato enunciato sotto la vigenza della precedente disciplina nazionale (la legge 27 dicembre 1977, n. 968 recante Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), ma può essere rapportato alla l. n. 157/1992, posto che le due normative disciplinano in maniera analoga la materia. La prima disponeva che i piani regionali prevedessero, tra l'altro, le *«zone di addestramento dei cani e per le gare degli stessi, anche su selvaggina naturale»*. La seconda, all'art. 10, co. 8, lett. s), nell'individuare il contenuto dei piani faunistico-venatori, prevede che esso comprenda anche *«le zone e i periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare dei cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili»*. Ne deriva che la disciplina dell'attività cinofila deve essere ricondotta in linea di principio nell'alveo di quella dell'attività venatoria: è in quest'ultima, dunque, che vanno ricercati i principi comuni all'intera materia.

In questa prospettiva, fondamentale è anzitutto il co. 1 dell'articolo 10 della citata l. n. 157/1992, secondo cui tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria.

Viene così affermato il concetto di caccia programmata, in ordine al quale la Corte ha già chiarito che *«con la l. n. 157/1992 il legislatore ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse - pure considerato lecito e meritevole di tutela - all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia»* (cfr. sentenza n. 4 del 2000 e sentenza n. 142 del 2013). Tale programmazione si articola, secondo la logica propria di questa attività, in più livelli: da quello statale (i principi fondamentali dettati appunto dalla l. n. 157/1992) a quello di indirizzo su base nazionale (il documento orientativo dell'ISPRA sui criteri di omogeneità e congruenza per la pianificazione faunistico-venatoria di cui al co. 11 dell'art. 10 della citata legge), a quello attuativo.

Quest'ultima fase è affidata, dal co. 2 dello stesso art. 10 della l. n. 157/1992, alle Regioni e alle province, le quali, *«con le modalità previste nei co. 7 e 10, realizzano la pianificazione di cui al co. 1 mediante la destinazione differenziata del territorio»*.

Infine l'art. 10 della l. n. 157/1992 – dopo aver individuato, ai co. 3, 4

e 5, le quote destinate a protezione della fauna selvatica, a caccia riservata a gestione privata e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale – al co. 6 stabilisce che «*sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale le Regioni promuovono forme di gestione programmata della caccia, secondo le modalità stabilite dall'articolo 14*», articolo, quest'ultimo, che, oltre agli ambiti territoriali di caccia, prevede i cosiddetti calendari venatori.

Di adozione dei calendari si occupa l'art. 18 della l. n. 157/1992 che, al co. 1, individua le specie cacciabili e i relativi periodi e, al co. 2, prevede che i relativi termini – in talune ipotesi ed entro limiti determinati – siano passibili di modificazione da parte delle Regioni, previa acquisizione del parere dell'ISPRA.

Quindi, secondo la Corte «*Questa legge, dunque, dal punto di vista sostanziale, si muove in una prospettiva di tutela ambientale, e faunistica in particolare, e, sul piano giuridico-formale, delinea una complessa disciplina procedimentale, che garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente - anche ai fini del controllo giurisdizionale - coerente con la visione ambientalista di fondo*».

E così, in relazione al primo profilo, la Corte ha già chiarito che «*la disciplina statale che delimita il periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio è ascrivibile al novero delle misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, rientrando nella materia della tutela dell'ambiente vincolante per il legislatore regionale*» (cfr. sentenza n. 191 del 2011, che a sua volta richiama le sentenze n. 233 e n. 193 del 2010, n. 272 del 2009 e n. 313 del 2006).

In relazione al profilo formale, poi, la Corte ha già affermato che appare evidente che il legislatore statale, prescrivendo la pubblicazione del calendario venatorio e contestualmente del "regolamento" sull'attività venatoria e imponendo l'acquisizione obbligatoria del parere dell'ISPRA, e dunque esplicitando la natura tecnica del provvedere, abbia inteso realizzare un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento (sentenza n. 90 del 2013, che richiama la sentenza n. 20 del 2012; in seguito a quest'ultima, sentenze n. 116 e n. 105 del 2012). Da ultimo, questa Corte ha ulteriormente sottolineato «*che l'articolo 18, co. 4, della l. n. 157/1992, nella parte in cui esige che il calendario venatorio sia approvato con regolamento esprime una scelta compiuta dal legislatore statale che attiene alle modalità di protezione della fauna e si ricollega per tale ragione alla competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (sentenza n. 105 del 2012)*» (sentenza n. 90 del 2013).

In conclusione la Corte statuisce che «*la norma censurata, pertanto, disciplinando l'allenamento e addestramento dei cani da caccia con legge regionale, e quindi al di fuori della pianificazione faunistico-venatoria*

prevista dall'art. 10 della l. n. 157/1992, e senza le relative garanzie procedurali imposte dalla stessa legge (art. 18), integra una violazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna fissati dal legislatore statale nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lettera s), della Costituzione».

Le medesime considerazioni sono poi sviluppate dalla Corte in merito alla ulteriore questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 2 e 3, della legge della Regione Veneto 10 agosto 2012, n. 31, recante Norme regionali in materia di benessere dei giovani cani, sempre in riferimento all'art. 117, co. 2, lettera s), della Costituzione.

Dunque, ancora una volta, così come già la Corte aveva statuito nella vigenza del “vecchio” articolo 117 della Costituzione, la Corte ribadisce che la l. n. 157/1992 individua il nucleo minimo ed invalicabile di tutela della fauna selvatica (*rectius*: dell'ambiente e dell'ecosistema) rimesso alla esclusiva potestà legislativa del legislatore nazionale, lasciando alla potestà legislativa delle regioni solo di incrementare il livello di tutela ovvero di “semplicemente” attuare la legge statale, negando dunque l'esistenza di una potestà legislativa esclusiva residuale delle regioni nella pretesa materia caccia.

4 Conclusioni

Veniamo, dunque, a trarre le fila del discorso in punto di riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia oggetto di analisi.

Ebbene, proprio l'esame compiuto dell'ampia giurisprudenza costituzionale esistente sul punto induce a negare l'esistenza di un'autonoma materia «caccia», oggetto di potestà legislativa regionale, e ciò – si badi bene – tanto prima quanto dopo la riforma del Titolo V.

Infatti, la Corte, in quasi un quarantennio di giurisprudenza e senza soluzione di continuità rispetto alla riforma dell'articolo 117 della Costituzione è venuta delineando la configurazione della tutela della fauna selvatica quale “valore” costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, individua una sorta di materia trasversale, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono anche essere regionali, ma nella misura in cui spetta esclusivamente allo Stato quella specifica determinazione che risponde ad esigenze meritevoli di una disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale.

Ecco, allora che la tutela della fauna selvatica, in quanto parte della più ampia tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, individua un valore che attraversa trasversalmente tutto l'ordinamento e con esso le competenze tanto statali quanto regionali, comportando contestualmente un dovere di tutti i soggetti pubblici a tutelarne il contenuto.

Tutto ciò in nome di un più ampio valore di solidarietà ambientale, costi-

tuzionalmente implicito nell'articolo 2 della Costituzione⁴ come da tempo ben riconosciuto dalla più attenta dottrina amministrativistica⁴.

Va da sé che tale tutela implica una funzione di garanzia del valore unitario, funzione rispetto alla quale sussistono tanto posizioni di diritto quanto posizioni di dovere in capo a tutti i soggetti dell'ordinamento, siano essi enti pubblici o soggettività di matrice privatistica, nonché singoli cittadini.

E va da sé, altresì, che la medesima tutela implica l'esistenza di una riserva di legge in merito alla disciplina necessariamente unitaria del valore alla medesima sotteso, riserva di legge che la Corte costituzionale ci ha insegnato trova soddisfazione in una potestà esclusiva statale, lasciando alle regioni una mera potestà di attuazione di quest'ultima.

Lo ribadiamo, con la riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione⁴ punto di riparto di potestà legislativa tra Stato e regioni nella materia in esame «*tutto cambia, affinché nulla cambi*».

⁴ Per una ricostruzione del dibattito in ordine all'emergere di una visione sistemica della tematica ambientale si veda: M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente. Come sistema complesso, adattivo, comune*, Torino, 2007, in particolare p. 67 ss.; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 e doveri di solidarietà ambientale*, in *Dir. Econ.*, 2002, p. 215; T. MARTINES, *Diritti e doveri ambientali*, in *Panorami*, 1994, (6), p. 1; N. OLIVETTI RASON, in A. CROSETTI, R. FERRARA, F. FRACCHIA, N. OLIVETTI RASON, *Diritto dell'ambiente*, Roma-Bari, 2008, p. 3.