

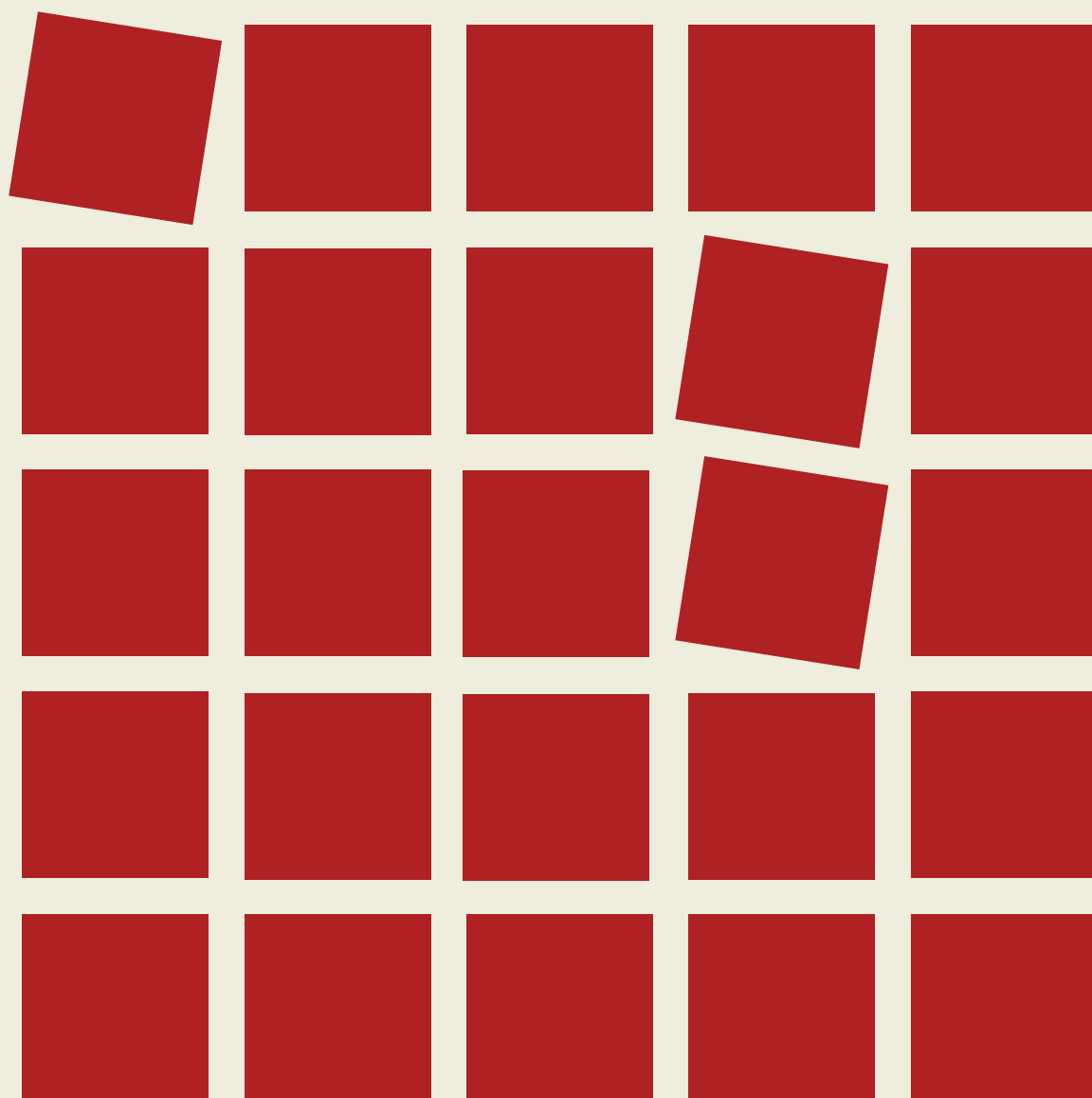
Ricerche giuridiche

ISSN 2281-6100

Vol. 6 – num. 1
Giugno 2017



Edizioni
Ca'Foscari



Ricerche giuridiche

[online] ISSN 2281-6100

Quaderni del Progetto Dottorale
di Alta Formazione in Scienze Giuridiche
e del Centro Studi Giuridici del Dipartimento
di Economia dell'Università Ca' Foscari Venezia

Edizioni Ca' Foscari - Digital Publishing

Università Ca' Foscari Venezia

Dorsoduro 3246 | 30123 Venezia

URL <http://edizionicafoscari.unive.it/it/edizioni/riviste/ricerche-giuridiche/>

Ricerche giuridiche

Rivista semestrale

Direzione scientifica Niccolò Abriani (Università di Firenze, Italia) Luigi Benvenuti Carmelita Camardi Francesco Capriglione (Università Guglielmo Marconi, Roma, Italia) Lorenzo De Angelis María Ángeles Eguisquiza Balmaseda (Universidad Pública de Navarra, España) Antoine Lyon-Caen (Université Paris Ouest, France) Arturo Maresca («La Sapienza» Università di Roma, Italia) Fabrizio Marrella Roger McCormick (London School of Economics, UK) Christoph G. Paulus (Humboldt Universität zu Berlin, Deutschland) Adalberto Perulli Alessandro Somma (Università di Ferrara, Italia) Alberto Urbani

Direttore responsabile Alberto Urbani

Comitato Scientifico Christian Armbrüster (Freie Universität Berlin, Deutschland) Marcello Clarich (LUISS Università Guido Carli, Roma, Italia) Nina Dietz Legind (Syddansk Universitet, Denmark) Giuliana Martina Paolo Montalenti (Università di Torino, Italia) Johannes Michael Rainer (Universität Salzburg, Austria) Masaki Sakuramoto (Toyo University, Tokyo, Japan) Antonella Sciarone Alibrandi (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italia) Roberto Senigaglia Marco Sepe (Unitelma Sapienza, Roma, Italia) Gianluca Sicchiero Tiziano Treu (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italia) Giuseppe Vettori (Università di Firenze, Italia) Manfred Weiss (Universität Frankfurt, Deutschland) Gaetano Zilio Grandi

Comitato di redazione Vania Brino Francesca Burigo Valentina Cagnin Cristina De Benetti Sara De Vido Mariella Lamicela Bianca Longo Marco Mancini Andrea Minto (Universiteit Utrecht, Nederland) Marco Olivi Giuseppe Paone Andrea Pin (Università di Padova, Italia) Ilenia Rapisarda Marco Ticozzi Alessandra Zanardo Giuliano Zanchi Andrea Zorzi

Comitato scientifico per la valutazione Fabio Addis (Università di Brescia, Italia) Mads Andenas (Universitetet i Oslo, Norge) Antonella Antonucci (Università di Bari «Aldo Moro», Italia) Florence Benoit-Rohmer (EiUC, Venezia, Italia) Elisabetta Bergamini (Università di Udine, Italia) Massimo Bianca (Università di Trieste, Italia) Elena Bindi (Università di Siena, Italia) Antonio Blandini (Università di Napoli «Federico II», Italia) Enrico Camilleri (Università di Palermo, Italia) Maria Teresa Carinci (Università di Milano, Italia) Daniela Caterino (Università di Bari «Aldo Moro», Italia) Carlo Cester (Università di Padova, Italia) Nis Jul Clausen (Syddansk Universitet, Denmark) Paolo Loefisio Corrias (Università di Cagliari, Italia) Ciro G. Corvese (Università di Siena, Italia) Alessandro D'Adda (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italia) Raffaele De Luca Tamajo (Università di Napoli «Federico II», Italia) Francesco De Santis (Università di Salerno, Italia) Riccardo Del Punta (Università di Firenze, Italia) Leonardo Di Brina (Università «Guglielmo Marconi», Italia) Giovanni Di Rosa (Università di Catania, Italia) Leonardo Ferrara (Università di Firenze, Italia) Giuseppe Ferri jr. (Università di Roma Tor Vergata, Italia) Gianvito Giannelli (Università di Bari «Aldo Moro», Italia) Delia La Rocca (Università di Catania, Italia) Valerio Lemma (Università «Guglielmo Marconi», Roma, Italia) Raffaele Lener (Università di Roma Tor Vergata, Italia) Michele Lobocono (Università di Bari «Aldo Moro», Italia) Pierpaolo Marano (Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, Italia) Cinzia Motti (Università di Foggia, Italia) Marco Olivetti (Libera Università Maria SS. Assunta, Roma, Italia) Carlo Paterniti (Università di Catania, Italia) Ugo Patroni Griffi (Università di Bari «Aldo Moro», Italia) Paolo Patrono (Università di Verona, Italia) Mirella Pellegrini (LUISS Università Guido Carli, Roma, Italia) Henry Peter (Université de Genève, Suisse) Andrea Pisaneschi (Università di Siena, Italia) Dianora Poletti (Università di Pisa, Italia) Riccardo Salomone (Università di Trento, Italia) Franco Scarpelli (Università di Milano-Bicocca, Italia) Martin Schauer (Universität Wien, Austria) Francesco Seatzu (Università di Cagliari, Italia) Paolo Tosi (Università di Bologna, Italia) Vincenzo Troiano (Università di Perugia, Italia) Fernando Valdés Dal-Ré (Universidad Complutense de Madrid, España) Francesco Vella (Università di Bologna, Italia) Michele Vellano (Università della Valle D'Aosta, Italia) Lorenzo Zoppoli (Università di Napoli «Federico II», Italia) Stefano Zunarelli (Università di Bologna, Italia)

Ove non specificato, i nominativi indicati si intendono facenti riferimento, a vario titolo, all'Università Ca' Foscari Venezia, Italia.

Direzione e redazione Dipartimento di Economia, Università Ca' Foscari Venezia - San Giobbe - Cannaregio 873, Fondamenta San Giobbe, 30121 Venezia
ricerchegiuridiche@unive.it

Valutazione dei contributi I contributi inviati alla rivista *Ricerche giuridiche* sono oggetto di esame da parte del Comitato scientifico per la valutazione secondo le seguenti regole:

- 1 La valutazione è prevista per tutti i contributi (articoli, saggi, lavori di workshop dottorali, commenti a sentenza, ecc.).
- 2 Il contributo ricevuto è trasmesso in forma anonima, a cura della Direzione scientifica, ad uno o più componenti del Comitato scientifico per la valutazione, affinché i medesimi formulino il proprio giudizio compilando in via telematica l'apposito questionario. Trascorso il termine di trenta giorni dalla ricezione senza che il valutatore designato abbia formulato il giudizio, il contributo si intende da questi approvato.
- 3 La valutazione è calibrata sul genere letterario del contributo, e quindi sulla diversa funzione del saggio, della rassegna di giurisprudenza, del commento a sentenza.
- 4 In presenza di pareri dissenzienti, la Direzione può assumersi la responsabilità scientifica di procedere comunque alla pubblicazione, ma con indicazione del parere contrario dei valutatori interpellati. Ove invece dalle valutazioni emerge un giudizio positivo condizionato (a revisione, integrazione o modifica), la Direzione scientifica promuove la pubblicazione del contributo solo a seguito del suo adeguamento alle indicazioni ricevute dai valutatori, assumendosi la responsabilità della verifica.
- 5 In ciascun fascicolo della rivista sarà indicato, in ordine alfabetico, l'elenco dei membri del Comitato scientifico per la valutazione che hanno effettuato la valutazione dei contributi pubblicati.
- 6 La Direzione scientifica della Rivista si riserva la facoltà di valutare autonomamente i contributi di alti esponenti delle istituzioni e i supplementi che raccolgono gli atti di convegni.

Sommario

SAGGI

- Il correttivo del codice dei contratti pubblici**
Chiara Cacciavillani 7
- La disciplina degli istituti di protezione della fauna selvatica e della biodiversità, nel quadro del riparto delle competenze tra Stato e Regioni**
Marco Mancini 23
- Il futuro dell'Europa**
Integrazione differenziata e ortodossia neoliberale
Alessandro Somma 55
- Il coprifuoco in Turchia e la violazione di massa dei diritti umani**
Sulla via di un genocidio culturale?
Lauso Zagato 79

PAPERS

- Facebook nel mirino delle Corti: accanimento giurisprudenziale a cavallo del caso Schrems?**
Carlotta Fossà 103
- Facebook e Social**
Natura del contratto tra utente e social
Roberta Cosio 133

L'invalidità del *Safe Harbor Agreement*
**Nuovi scenari per la tutela della *privacy* nell'ambito
del trasferimento transfrontaliero dei dati**

Fabiana Accardo

155

OSSERVATORIO

TRIBUNALE DI VERONA, 9 Novembre 2016
VACCARI Giudice monocratico
Azione del socio investitore contro la Banca
Competenza del tribunale delle imprese o della sezione ordinaria?

Carlo Mancuso

182

I contributi del presente fascicolo sono stati valutati da:

F. Addis B. Barel, E. Bergamini, E. Bindi, E. Camilleri, G. Di Rosa, D. La Rocca,
G. Piperata, A. Pisaneschi, D. Poletti, S. Recchioni, N. Rondinoni, F. Seatzu, M. Vellano

La disciplina degli istituti di protezione della fauna selvatica e della biodiversità, nel quadro del riparto delle competenze tra Stato e Regioni

Marco Mancini
(Ricercatore di Diritto Pubblico nell'Università Ca' Foscari Venezia, Italia)

Abstract Il saggio si propone di esaminare la disciplina della tutela della fauna selvatica e della biodiversità alla luce del riparto delle competenze legislative ed amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali in conseguenza della riforma costituzionale del 2001. Particolare attenzione viene rivolta alla disciplina dell'attività venatoria e dei parchi naturali, apparentemente riconducibile a materie di competenza residuale regionale. In realtà, però, molteplici profili di disciplina in subiectae materiae ricadono nella materia di competenza esclusiva statale della “tutela dell'ambiente” legittimata, in virtù della sua qualificazione in senso “trasversale” da parte della Corte costituzionale, ad invadere numerosi ambiti materiali di competenza regionale quali quelli relativi alla “caccia” e al “governo del territorio”.

Sommario 1. Premessa. – 2. La disciplina della caccia nella legge-quadro n. 157/1992: i principi ispiratori e il riparto di competenze tra Stato e Regioni. – 3. Il riparto delle competenze in materia di “caccia” a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. – 4. Le aree naturali protette. L'evoluzione della disciplina tra mutamento di prospettiva e riparto delle competenze. – 5. (Segue) Il riparto delle competenze dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le competenze statali e il coinvolgimento nel loro esercizio delle Regioni e degli enti locali. – 6. (Segue) Le competenze regionali. – 7. (Segue) Rapporti tra disciplina delle aree naturali protette, “governo del territorio” ed esercizio dell'attività venatoria.

1 Premessa

La disciplina della protezione della fauna selvatica¹ e della biodiversità ricade tradizionalmente nell'ambito di due distinte, ma connesse materie, la “caccia” e la “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, riguardo alle quali si pongono preliminarmente tre problemi di non facile risoluzione.

¹ Riguardo alla definizione giuridica di fauna selvatica e alla sua distinzione dalla fauna domestica cfr. Cass. pen, sez. III, 25 novembre 2003, n. 2598, che attribuisce rilievo determinante non alla nocività o meno dell'animale, bensì al suo stato naturale di libertà, quale condizione di vita indipendente dall'uomo per ciò che concerne i profili della riproduzione, dell'alimentazione e del ricovero.

DOI

In primo luogo, in virtù del ben noto fenomeno della “pagina bianca” che interessa pressochè tutte le etichette materiali elencate dall’art. 117 Cost., non è agevole definire e perimetrare con precisione i confini dei rispettivi ambiti materiali. Al fine di riempire di contenuti le due etichette e di compiere una precisa *actio finium regundorum* è necessario pertanto ricorrere all’ausilio della normativa di rango primario attualmente vigente *in subiectae materiae* nonché agli orientamenti della Corte costituzionale sviluppatasi in modo copioso nel corso dei decenni.

In secondo luogo, occorre rilevare la dimensione “multilivello” che caratterizza la disciplina della caccia e della protezione dell’ambiente, tanto sotto il profilo del riparto delle funzioni legislative quanto -conseguentemente- sotto il profilo dell’allocazione delle funzioni amministrative in capo ai diversi livelli territoriali di governo e alla disciplina del loro concreto esercizio. Vi è infatti un primo livello più comprensivo di disciplina, sovranazionale e comunitario, caratterizzato da una molteplicità di direttive e trattati puntualmente recepiti e attuati nel nostro ordinamento che presentano un forte impatto sul quadro delle dinamiche istituzionali interne. Senza dilungarci su un tema che non forma specifico oggetto del presente lavoro, è sufficiente al riguardo ricordare che la disciplina della caccia e del prelievo venatorio così come quella della tutela della biodiversità ricadono nell’ambito delle “politiche ambientali comunitarie”, nella parte dedicata alla “protezione della natura” e più specificamente alla “protezione della fauna”, alla “conservazione degli uccelli selvatici”, alla “protezione della flora e della biodiversità” e alla “gestione delle risorse naturali”. La disciplina comunitaria in materia, come ben noto, ha ricevuto la sua massima espressione con la c.d. direttiva “Uccelli”² e con la c.d. direttiva “Habitat”³. Del pari, sul piano della normativa internazionale, non è possibile sottacere il rilievo rivestito al riguardo da alcune convenzioni internazionali quali quella di Washington del 1973 sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione e quella di Berna del 1979 sulla conservazione degli habitat naturali e della flora e della fauna. A questo primo livello di disciplina se ne aggiungono altri due. Sia il legislatore statale che quelli regionali risultano infatti a vario titolo e in varia misura coinvolti nella regolamentazione delle ridette materie. E’ altresì opportuno sottolineare, riguardo alla disciplina e all’esercizio delle funzioni amministrative, il rilevante ruolo riservato agli enti locali e ai vari enti pubblici istituiti *ex lege*, anche in virtù degli incisivi strumenti regolatori di cui risultano provvisti.

2 Direttiva 409/79/CEE, riguardo alla quale v. G. TALLONE, *I venticinque anni della Direttiva “Uccelli”. Lo stato di applicazione della Direttiva 79/409/CEE*, in *Gazz. amb.*, 2004, p. 103 ss. Riguardo alla giurisprudenza comunitaria formatasi sulla direttiva in parola v. L. TRUCCO, *L’esercizio della caccia nella normativa e nella giurisprudenza comunitaria*, in *www.federalismi.it*, 2007, 2, p. 17 ss.

3 Direttiva 92/43/CEE.

In terzo ed ultimo luogo, la disciplina relativa alla protezione della fauna selvatica e della biodiversità dovrebbe contemperare gli interessi apparentemente antitetici sottesi alle due materie indicate all'inizio, vale a dire quello privatistico all'esercizio dell'attività venatoria e quello pubblicistico alla conservazione del patrimonio faunistico. Le modalità attraverso le quali sono stati contemperati i due interessi sono profondamente variate nel corso degli anni, fino a pervenire all'attuale approdo in ragione del quale, in ossequio agli indirizzi imposti dalla normativa internazionale e comunitaria, il secondo risulta prevalere nettamente sul primo.

Una volta chiarite le coordinate di fondo entro le quali deve collocarsi la disciplina della protezione della fauna (ma anche della flora e della biodiversità), occorre saggiarne la portata applicativa in riferimento alla normativa diretta a regolarne i principali istituti e strumenti di realizzazione, vale a dire quella relativa all'esercizio dell'attività venatoria, da un lato; quella relativa all'istituzione delle c.d. aree naturali protette, dall'altro.

2 La disciplina della caccia nella legge-quadro n. 157/1992: i principi ispiratori e il riparto di competenze tra Stato e Regioni

Come noto, in epoca antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione la materia "caccia"⁴ era espressamente elencata dall'art. 117 Cost. e quindi inclusa tra quelle di competenza concorrente, la cui disciplina era rimessa in parte al legislatore statale, in ordine alla determinazione dei principi fondamentali, e in parte ai legislatori regionali, in ordine all'emanazione delle norme di dettaglio. Proprio nell'esercizio della competenza ad esso costituzionalmente riservata, il legislatore statale aveva provveduto ad emanare la legge-quadro n. 157/1992⁵ il cui principio ispiratore, derivante dalla normativa internazionale e comunitaria, è appunto quello

⁴ Riguardo alla quale v., almeno, R. CLARIZIA, *Caccia (voce)*, in *Noviss. Dig. it., App.*, Torino, 1980, p. 924 ss.; G. DI GASPARE, *Caccia (voce)*, in *Enc. giur.*, V, Roma, 1985; I. GALLO CURCIO, C. LACAVIA, *La caccia*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, IV, Milano, 2003, p. 2355 ss.; M. RUOTOLO, *Caccia*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale*, I, Milano, 2006, p. 421 ss.

⁵ L. 11 febbraio, 1992, n. 157, applicabile anche alle Regioni a statuto speciale in quanto contenente norme fondamentali di riforma economico-sociale, ed emanata in attuazione della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva in Italia con l. 24 novembre 1978, n. 812, della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, resa esecutiva con l. 5 agosto 1981, n. 503, e nel recepimento delle direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 ("direttiva uccelli"), 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985, 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991.

-come risulta peraltro già dalla sua intitolazione⁶- di assicurare la prevalenza dell'interesse pubblico alla conservazione del patrimonio faunistico e alla protezione dell'ambiente rispetto all'interesse privato all'esercizio della caccia⁷.

Risultano espressive di questa impostazione numerose disposizioni della legge quadro tra le quali, anzitutto, l'*incipit* della stessa, laddove qualifica la fauna selvatica come «patrimonio indisponibile dello Stato tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale» (art. 1, co. 1)⁸ e subito dopo afferma che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito, purchè non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole» (art. 1, co. 2). In secondo luogo, l'art. 10, che disciplina i piani faunistico-venatori quali strumenti «finalizzati, per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e di contenimento naturale di altre specie e, per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante riqualificazione delle risorse ambientali e regolamentazione del prelievo venatorio». In terzo ed ultimo luogo, l'art. 14, che introduce il sistema della "caccia programmata", basato sulla definizione di un contingente numerico di cacciatori per ogni ambito territoriale di caccia in cui è suddiviso il territorio agro-silvo-pastorale, in sostituzione del precedente sistema della "caccia controllata" disciplinato dall'art. 15 della legge quadro 27 dicembre 1977, n. 968, fondato sulla previsione di limiti di tempo, di luogo e di numero di capi da abbattere.

Riguardo ai contenuti, la legge in parola distingue tre diverse specie di fauna e prevede rispetto a ciascuna di esse divieti o limiti all'esercizio della caccia (artt. 2 e 18)⁹; prescrive le condizioni per l'esercizio dell'at-

6 «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio». Riguardo a questa impostazione v. in particolare A. PORPORATO, *La tutela della fauna, della flora e della biodiversità*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, III, Milano, 2014, p. 771.

7 Si rovesciava pertanto l'opposta impostazione seguita dal r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, che configurava l'esercizio dell'attività venatoria come un diritto soggettivo assoluto e qualificava la fauna selvatica come *res nullius*, in quanto tale soggetta senza alcun limite al libero abbattimento e alla cattura e oggetto di libera appropriazione. Riguardo a detta legge v. P. CENDON, *Disciplina della caccia*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1979, p. 450 ss.

8 E quindi *res extra commercium*, inalienabile e inusucapibile. Tale impostazione era già contenuta nella l. 27 dicembre 1977, n. 968, riguardo alla quale v. I. GORLANI, *Introduzione alla legge quadro sulla caccia: Stato e Regioni di fronte ai problemi di protezione della fauna*, Firenze, 1980, p. 45 ss.

9 Si tratta delle specie particolarmente protette, riguardo alle quali vige un divieto assoluto di caccia, abbattimento, cattura e detenzione, presidiato da sanzioni penali; delle specie cacciabili, di cui è consentito l'abbattimento durante i periodi di caccia stabiliti dal calendario venatorio regionale; delle specie residue, non cacciabili ma insuscettibili di

tività venatoria (art. 22)¹⁰ e le forme consentite (art. 5)¹¹, fermo il divieto di ogni forma di uccellazione o di prelievo di uova, nidi o piccoli (art. 3).

Per quanto concerne il riparto delle funzioni, l'art. 1, co. 3 attribuisce alle Regioni ordinarie la competenza ad emanare norme relative alla gestione e alla tutela di tutte le specie di fauna selvatica in conformità alla legge, alle Convenzioni internazionali e alle direttive dell'UE¹².

Sul piano amministrativo, alle Regioni sono attribuite anzitutto funzioni di programmazione e coordinamento ai fini della pianificazione faunistico-venatoria, mediante la predisposizione di appositi piani diretti alla suddivisione del territorio agro-silvo-pastorale regionale e alla sua destinazione differenziata con finalità, per quanto attiene alle specie carnivore, di conservazione delle effettive capacità riproduttive e di contenimento delle altre specie e, per quanto attiene alle altre specie, di conseguimento della densità ottimale e di conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione dell'attività venatoria (art. 10, co. 1). In particolare, i piani devono riservare una quota del territorio compresa tra il 20 e il 30 per cento a protezione della fauna selvatica, all'interno della quale è comunque vietata l'attività venatoria (divieto di abbattimento e cattura) e sono adottati provvedimenti atti ad agevolare la sosta e la riproduzione della fauna e la cura della prole. Una restante parte fino ad una percentuale massima del 15 per cento può essere destinata alla caccia riservata a gestione privata e a centri privati di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale. La parte rimanente del territorio, infine, è destinata all'attività venatoria programmata in ambiti territoriali di caccia di dimensioni subprovinciali possibilmente omogenei e delimitati da confini naturali. Sotto questo profilo assumono un ruolo di rilievo anche

particolare protezione. Preme al riguardo sottolineare come dalla normativa dell'UE non sia possibile evincere un termine inderogabile di chiusura della stagione venatoria, bensì soltanto un principio di salvaguardia del periodo di riproduzione e di ritorno al luogo di nidificazione. Spetta pertanto agli Stati membri e alle loro articolazioni interne tradurre il principio in regola concreta, anche attraverso lo scaglionamento delle date di chiusura della caccia in funzione delle diverse caratteristiche biologiche delle specie cacciabili, a condizione che forniscano la prova, avallata da dati tecnico-scientifici appropriati, che ciò non sia di ostacolo alla protezione completa della specie di uccelli interessati da tale scaglionamento.

10 Superamento dell'esame di abilitazione all'esercizio; maggiore età; possesso del porto di fucile per uso caccia ottenuto in conformità alle leggi di pubblica sicurezza; possesso del tesserino venatorio, rilasciato dalle Regioni e valido su tutto il territorio nazionale, nel quale devono essere annotate le modalità di caccia consentite, i giorni scelti, le specie abbattibili e l'attività concretamente svolta, al fine di consentire l'espletamento delle attività di controllo del rispetto delle prescrizioni; stipula di una polizza assicurativa diretta a coprire la responsabilità civile verso terzi.

11 Vagante o stanziale; ad appostamento fisso; in altre forme.

12 E specifica che Regioni a statuto speciale e Province autonome devono provvedere sulla base delle competenze esclusive nei limiti previsti dai rispettivi statuti.

le Province, chiamate a predisporre piani faunistico-venatori per comprensori omogenei, piani di miglioramento ambientale diretti a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica e piani di immissione di fauna selvatica anche tramite la cattura di selvatici presenti in sovrannumero nei parchi nazionali e regionali. Spetta quindi alle Regioni procedere al coordinamento dei piani provinciali ed intervenire con l'esercizio di poteri sostitutivi in caso di inadempimento da parte delle Province.

In secondo luogo, l'art. 19 rimette alle Regioni le funzioni di controllo della fauna selvatica, destinate ad esplicarsi attraverso tre strumenti. Il primo è quello del divieto di caccia per periodi prestabiliti riguardo a determinate specie per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità. Il secondo è il controllo c.d. selettivo della fauna selvatica nelle zone vietate alla caccia, praticato in base a metodi ecologici su parere dell'ISPRA¹³ e per finalità espressamente previste¹⁴. Il terzo ed ultimo strumento, applicabile nell'eventualità in cui l'ISPRA abbia accertato l'inefficacia dei metodi ecologici, è quello dei piani di abbattimento, autorizzati dalle Regioni. Riguardo a quest'ultimo profilo, un ruolo di rilievo sono chiamate a svolgere le Province, cui spetta dare attuazione ai piani attraverso le guardie venatorie poste alle loro dirette dipendenze, oppure avvalendosi dei proprietari o conduttori dei fondi o delle guardie forestali e comunali, purchè muniti di licenza per l'esercizio dell'attività venatoria.

In terzo ed ultimo luogo l'art. 19 *bis*, così come modificato dall'art. 26 della l. 6 agosto 2013, n. 97¹⁵, rimette alle Regioni la disciplina dell'esercizio delle deroghe previste dall'art. 9 della direttiva 2009/147/CE riguardo ai divieti di abbattimento o cattura degli uccelli selvatici. Tali deroghe possono essere disposte dalle Regioni con atto amministrativo, in conformità alle prescrizioni, ai principi e alle finalità della direttiva stessa e della legge, previo parere dell'ISPRA, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati. Le Regioni devono altresì prevedere sistemi periodici di verifica anche al fine di sospendere tempestivamente il provvedimento di deroga qualora venga accertato il raggiungimento del numero di capi autorizzato prima della scadenza del termine previsto.

13 Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale, istituito con l. 6 agosto 2008, n. 133, cui sono state attribuite le funzioni precedentemente svolte dall'INFS (Istituto nazionale fauna selvatica).

14 La migliore gestione del patrimonio zootecnico, 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.

15 «Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea».

3 Il riparto delle competenze in materia di “caccia” a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione del 2001

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non vi è più alcun riferimento alla “caccia” negli elenchi di materie di cui al secondo e terzo comma del novellato art. 117 Cost. Detta materia rientra pertanto tra quelle c.d. “innominate” la cui disciplina dovrebbe spettare, in via residuale, ai sensi dell’art. 117, co. 4, Cost., ai legislatori regionali, con conseguente esclusione di ogni possibilità di intervento da parte del legislatore statale. In linea puramente astratta ed ipotetica, pertanto, le Regioni sarebbero libere di disciplinare l’attività venatoria come meglio ritengono, senza tenere conto di alcun limite derivante dalla legislazione statale e in particolare, dalla l. n. 157/1992 che, nel nuovo quadro di riparto delle competenze legislative, risulterebbe ormai priva di fondamento costituzionale e comunque sprovvista di vincolatività nei loro riguardi.

In realtà, però, non diversamente da ciò che si è verificato riguardo a numerose altre materie “innominate”, l’ambito di disciplina rimesso alla competenza legislativa regionale *in subiecta materia* si è andato via via restringendo in conseguenza dell’intervento della Corte costituzionale, che ha gradualmente chiarito i principi e criteri posti alla base del sistema di riparto delle competenze legislative delineato dall’art. 117 Cost. novellato. In particolare la Corte ha affermato che, prima di ricondurre con certezza un determinato profilo di disciplina all’interno di una materia “innominata”, come tale rimessa alla competenza residuale regionale, occorre verificare se non sia piuttosto possibile ricondurlo, sulla scorta di un criterio materiale-oggettivo o teleologico o comunque in applicazione del criterio della “prevalenza”, all’interno di una diversa materia, compresa tra quelle di competenza legislativa esclusiva statale o concorrente di cui al secondo o al terzo comma dell’art. 117 Cost.

Già nella prima pronuncia¹⁶ con cui, a seguito della riforma, è intervenuta al riguardo, la Corte ha affermato che la disciplina contenuta nella l. n. 157/1992, anche laddove regola l’esercizio dell’attività venatoria, è riconducibile non alla materia della “caccia”, bensì a quella della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, di competenza esclusiva statale ex art. 117, comma 2, lettera s), Cost.¹⁷. La sentenza in esame, infatti (peraltro,

¹⁶ C. Cost., 20 dicembre 2002, n. 536, in *Giur. cost.*, 2002, p. 4416 ss., con nota di A. MORRONE, *Una spada di Damocle sulla potestà legislativa esclusiva delle Regioni*, *ivi*, p. 4427 ss.

¹⁷ Riguardo alla quale v. almeno, *ex multis*, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Milano, 2000; M. RENNA, B. POZZO (a cura di), *L’ambiente nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2003; V. BONCINELLI, P. CARETTI, *La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, in *Giur. cost.*,

in modo pienamente conforme all'intitolazione della legge e alla sua *ratio* ispiratrice che, come detto, anche alla luce della normativa internazionale e comunitaria, è quella di garantire la prevalenza delle esigenze di salvaguardia del patrimonio faunistico rispetto all'interesse all'esercizio dell'attività venatoria¹⁸), ha precisato che le prescrizioni relative all'esercizio dell'attività venatoria si traducono in standard minimi, adeguati e non riducibili di tutela ambientale, in particolare della fauna, per cui la loro determinazione è rimessa al legislatore statale. Ha altresì precisato¹⁹ che la locuzione "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" non è riferita (*rectius*, non è esclusivamente riferita) ad un ambito materiale di disciplina ben definito e delimitato, bensì ad un valore costituzionale unitario ed infrazionabile suscettibile di ricevere una protezione uniforme sull'intero territorio nazionale, a prescindere dal riparto delle competenze delineato dall'art. 117 Cost. In buona sostanza, la "tutela dell'ambiente" viene annoverata tra quelle che la Corte definisce materie "trasversali" nella disciplina delle quali il legislatore statale, in virtù dell'unitarietà ed infrazionabilità dei valori e interessi sottesi, è legittimato a tagliare "trasversalmente" il quadro costituzionale delle competenze e ad invadere ambiti materiali astrattamente rimessi alla competenza legislativa concorrente o residuale regionale quale, appunto, la "caccia". Per quanto ci interessa, quindi, è rimessa al legislatore statale la determinazione di standard minimi di tutela dell'ambiente uniformi sull'intero territorio nazionale ed inderogabili da parte dei legislatori regionali. Questi ultimi, infatti, laddove intervengono a disciplinare le materie incise di loro competenza, sono legittimati soltanto ad elevare, ad innalzare eventualmente la soglia di tutela al di sopra del livello minimo garantito e imposto dal legislatore statale.

In virtù dell'orientamento della Corte, appare pertanto evidente che l.

2009, p. 5179 ss.; P. MADDALENA, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, p. 307 ss.; P. DELL'ANNO, E. PICOZZA (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 3 voll., Padova, 2012-2015; A. CROSETTI, R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, 3 voll., Milano, 2014; G. ROSSI, *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2015; B. CARAVITA, L. CASSETTI, A. MORRONE (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2016; P. DELL'ANNO, *Diritto dell'ambiente*, Padova, 2016.

18 Sulla prevalenza dell'interesse ambientale su quello all'esercizio dell'attività venatoria v. anche C. Cost., 22 gennaio 2015, n. 2, in *Giur. cost.*, 2015, p. 22 ss. e, in precedenza, C. Cost., 27 ottobre 1988, n. 1002, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4739 ss.; C. Cost., 2 febbraio 1990, n. 63, in *Giur. cost.*, 1990, p. 247 ss., con nota di E. CATERINI, *Ammissibilità del referendum sulla caccia nella sentenza della Corte costituzionale n. 63 del 2 febbraio 1990*, *ivi*, p. 259 ss.; C. Cost., 13 febbraio 1995, n. 35, in *Giur. cost.*, 1995, p. 369 ss.; C. Cost., 30 dicembre 1997, n. 449, in *Giur. cost.*, 1997, p. 3980 ss., con nota di G. SILVESTRI, *Il conflitto di attribuzioni tra rigidità processuali ed esigenze sostanziali*, *ivi*, p. 3988 ss.; C. Cost., 14 maggio 1999, n. 169, in *Giur. cost.*, 1999, p. 1638 ss.

19 Già in precedenza v. C. Cost., 26 luglio 2002, n. 407, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2940 ss., con nota di F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto della materie "trasversali": dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, *ivi*, p. 2951 ss.

n. 157/1992 continua a mantenere piena validità²⁰ ed efficacia nei riguardi delle Regioni²¹ anche a seguito della riforma del 2001 in quanto trova il proprio fondamento costituzionale e il titolo competenziale che ne giustifica la permanenza in vita nella materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema”, rimessa dal novellato art. 117 Cost. alla competenza legislativa esclusiva statale. Del resto, data la non esatta sovrapposibilità dei due ambiti materiali relativi alla “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e della “caccia”, occorre perimetrarne meglio i rispettivi confini, anche al fine di comprendere quali delle molteplici disposizioni contenute nella legge quadro debbano essere ricondotte all’interno dell’uno o dell’altro. Appare infatti evidente che soltanto alcune di esse sono volte alla fissazione di standard minimi di protezione ambientale, come tali riconducibili ad un interesse nazionale unitario, per cui ricadono nell’ambito della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e risultano quindi vincolanti per le Regioni. Altre, invece, in particolare quelle espressive di scelte *lato sensu* discrezionali esclusivamente volte a disciplinare le modalità d’esercizio della pratica venatoria, appaiono piuttosto riconducibili alla materia della “caccia”, per cui non risultano vincolanti per le Regioni, in favore delle quali residuano spazi di intervento legislativo²².

Al fine di distinguere i profili di disciplina riconducibili alla materia della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e quindi riservati alla competenza legislativa statale da quelli esclusivamente riconducibili alla materia della “caccia” e quindi rimessi alla competenza residuale regionale²³ occorre fare riferimento agli orientamenti maturati al riguardo dalla Corte costituzionale già in epoca antecedente alla riforma del 2001 e consolidatisi in epoca successiva²⁴. Sotto questo profilo la Corte, tra le disposizioni contenute nella l. n. 157/1992 e comunque tra quelle dirette a disciplinare l’attività

20 Come aveva profetizzato A. D’ATENA, *Riarticolazione delle competenze legislative e disciplina della caccia*, in AA. VV. (a cura di), *Ecosistema e caccia: tra Stato e Regioni*, Roma, 2003, p. 21.

21 Anche quelle a statuto speciale, in virtù della clausola di maggior favore di cui all’art. 10, l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3.

22 Come sottolinea M. GORLANI, *La materia della caccia davanti alla Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost.: ritorna l’interesse nazionale e il “primato” della legislazione statale di principio?*, in *ww.forumcostituzionale.it*, 2003, p. 2, ad avviso del quale si assiste in questo modo alla ricomparsa dell’“interesse nazionale”, che si «risolve nella definizione di standards di tutela uniformi sul territorio nazionale, e non nell’assorbimento di un’intera materia nella competenza statale, lasciando alle Regioni ambiti non trascurabili di intervento».

23 Sul punto v. G. BOBBIO, *Il riparto di competenze tra Stato e Regioni: il paradigma della disciplina della caccia e le deroghe al prelievo venatorio dettate dal diritto comunitario*, in *www.federalismi.it*, 2007, 2, p. 49 ss.

24 Per un’accurata e completa ricostruzione della giurisprudenza della Corte costituzionale in epoca antecedente e successiva alla riforma del 2001 v. C. DE BENETTI, *Caccia*

venatoria, ne ha individuate alcune ritenute espressive di un «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica»²⁵, in quanto tali riconducibili alla materia della “tutela dell’ambiente” e all’interesse unitario sotteso e quindi riservate al legislatore statale e vincolanti ed inderogabili da parte del legislatore regionale. Per delimitare i rispettivi ambiti di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni è necessario pertanto verificare, caso per caso, se un determinato profilo di disciplina rientri o meno nel «nucleo minimo di salvaguardia» di cui parla la Corte.

Al riguardo, la Corte ha ricondotto nell’ambito della “tutela dell’ambiente e dell’ecosistema” e riservato pertanto al legislatore statale molteplici profili di disciplina regolati dalla l. n. 157/1992, a partire dall’elencazione delle specie cacciabili, salve le possibilità di deroga da parte delle Regioni previste dalle legge²⁶.

In secondo luogo, viene rimessa al legislatore statale la disciplina delle modalità di esercizio dell’attività venatoria, nei solo limiti di ciò che è indispensabile per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili²⁷.

Allo stesso modo, spetta al legislatore statale la delimitazione del periodo venatorio²⁸, sia per quanto concerne il termine di chiusura della stagione, che è assolutamente inderogabile proprio perché rivolto a garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili²⁹, sia per quanto

e ambiente. Il riparto di potestà legislativa tra “diritto” alla tutela della fauna selvatica ed “interesse” all’esercizio dell’attività venatoria, in questa Rivista, 2015, p. 37 ss.

25 C. Cost., 24 luglio 1998, n. 323, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2349 ss.; C. Cost., 14 maggio 1999, n. 169, *cit.*, che parla di «interesse unitario, non frazionabile, alla uniforme disciplina dei vari aspetti inerenti al nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica».

26 C. Cost., 22 luglio 1996, n. 272, in *Giur. cost.*, 1996, p. 2399 ss., con nota di M. PEDETTA, *Le “deroghe” in materia di caccia tra diritto comunitario e diritto interno*, *ivi*, p. 2715 ss.; C. Cost., 17 luglio 1998, n. 277, in *Giur. cost.*, 1998, p. 2151 ss.; C. Cost., 24 luglio 1998, n. 323, *cit.*

27 C. Cost., 27 ottobre 1988, n. 1002, *cit.*; C. Cost., 28 dicembre 1990, n. 577, in *Giur. cost.*, 1990, p. 3239 ss.; C. Cost., 13 febbraio 1995, n. 35, *cit.*; C. Cost., 22 luglio 1996, n. 272, *cit.*; C. Cost., 24 luglio 1998, n. 323, *cit.*; C. Cost., 12 marzo 1999, n. 68, *cit.*; C. Cost., 22 dicembre 2006, n. 441, in *Giur. cost.*, 2006, p. 4472 ss., relativa alla disciplina sui richiami.

28 C. Cost., 24 luglio 1998, n. 323, *cit.*, visto il rapporto di coesistenzialità e integrazione tra le disposizioni che individuano le specie cacciabili e quelle -volte ad assicurarne la sopravvivenza e la riproduzione- che ne delimitano il prelievo venatorio sotto il profilo temporale.

29 C. Cost., 15 ottobre 2003, n. 311, in *Giur. cost.*, 2003, p. 2929 ss., secondo cui la delimitazione temporale del prelievo venatorio ex art. 18 l. n. 157/1992 «è da considerare come rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili rispondendo, quindi, sotto questo aspetto, all’esigenza di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, il cui soddisfacimento l’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato, in particolare mediante la predisposizione di standard minimi di tutela della fauna». Nel medesimo senso già C. Cost., 20 dicembre 2002, n. 536, *cit.*; C. Cost., 4 luglio 2003, n. 226, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1913 ss. In seguito, C. Cost., 27

concerne il termine orario giornaliero³⁰, siccome intimamente connesso alla salvaguardia del patrimonio faunistico ed incluso nel nucleo minimo incompressibile di tutela. Peraltro, viene espressamente specificato che il calendario venatorio deve essere approvato dalle Regioni con regolamento (e non con legge-provvedimento), adottato al termine di un procedimento che prevede comunque la previa acquisizione del parere obbligatorio dell'ISPRA³¹.

Del pari, a più riprese la Corte costituzionale ha sanzionato con una declaratoria di incostituzionalità le leggi regionali nella parte in cui omettevano la previsione del parere vincolante dell'INFS nella fase preparatoria di provvedimenti di loro competenza inerenti alla regolazione dell'attività venatoria, ritenendo la relativa previsione della legge statale diretta a consentire uno standard di tutela uniforme ed addirittura espressiva di una "grande riforma economica-sociale", in quanto tale vincolante anche per le Regioni speciali e le Province autonome³².

Più di recente, la Corte ha ricondotto nel titolo competenziale di cui all'art. 117, co. 2, lettera s), Cost. anche la disciplina dell'introduzione, reintroduzione e ripopolamento delle specie animali, siccome diretta a predisporre regole per la tutela dell'ambiente e non solo a regolamentare l'uso della risorsa faunistica³³.

Per analogia di ragionamento, deve ritenersi di pertinenza statale anche la disciplina relativa ai piani di abbattimento di cui all'art. 19 della legge, riguardo alla quale la Corte ha avuto modo di chiarire che si tratta di attività svolte non per fini venatori bensì di tutela dell'ecosistema, la cui regolazione trova fondamento e ragione in un'attenta ponderazione diretta ad evitare che la tutela degli interessi espressamente previsti con l'attuazione dei piani di abbattimento comprometta la sopravvivenza di

luglio 2006, n. 313, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3103 ss.; C. Cost., 29 ottobre 2009, n. 272, in *Giur. cost.*, 2009, p. 3815 ss., con nota di S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Alcune riflessioni sui rapporti tra potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. L'ambiguo caso delle aree protette regionali*, *ivi*, p. 5132 ss.; C. Cost., 4 giugno 2010, n. 193, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2282 ss.; C. Cost., 1 luglio 2010, n. 233, in *Giur. cost.*, 2010, p. 2843 ss.; C. Cost., 15 giugno 2011, n. 191, in *Giur. cost.*, 2011, p. 2477 ss.; C. Cost., 17 luglio 2013, n. 193, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2739 ss., con nota di F. RESCIGNO, *Equilibrismi giurisprudenziali ed equilibrio ambientale*, *ivi*, p. 2754 ss.

30 Così C. Cost., 21 ottobre 2005, n. 391, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3867 ss., che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione Puglia, nella parte in cui consentiva il prelievo venatorio degli animali acquatici da appostamento fino ad un'ora dopo il tramonto, limite stabilito dalla legislazione statale.

31 C. Cost., 26 aprile 2012, n. 105, in *Giur. cost.*, 2012, p. 1437 ss.; C. Cost., 22 maggio 2013, n. 90, in *Giur. cost.*, 2013, p. 1552 ss.; C. Cost., 17 luglio 2013, n. 193, *cit.*

32 C. Cost., 12 gennaio 2000, n. 4, in *Giur. cost.*, 2000, p. 14 ss.; C. Cost., 4 luglio 2003, n. 227, *cit.*; C. Cost., 25 novembre 2008, n. 387, in *Giur. cost.*, 2008, p. 4551 ss..

33 C. Cost., 6 febbraio 2009, n. 30, in *Giur. cost.*, 2009, p. 229 ss.

alcune specie ancorchè nocive³⁴. Per questo motivo, le Regioni non possono ampliare il novero dei soggetti autorizzati all'esecuzione dei piani di abbattimento, tassativamente elencati dall'art. 19. Peraltro, tutti i soggetti legittimati a procedere agli abbattimenti debbono sempre ed in ogni caso essere muniti delle autorizzazioni prescritte, in particolare della licenza per il porto di fucile ad uso caccia. Rappresenta infatti un principio generale dell'ordinamento giuridico quello per cui l'attività venatoria in qualsiasi forma (iva inclusi i piani di abbattimento) può essere esercitata soltanto da coloro che sono in possesso delle competenze e conoscenze richieste ed accertate attraverso il conseguimento delle prescritte autorizzazioni³⁵.

Per quanto concerne le deroghe di cui all'art. 19 bis della legge, la Corte³⁶ ha *ab initio* ricordato che la relativa disciplina è di esclusiva spettanza statale, «al fine di garantire l'omogeneità di applicazione della normativa comunitaria volta alla conservazione degli uccelli selvatici», fatta salva la possibilità delle Regioni di intervenire nel senso di limitare e non ampliare il numero delle eccezioni. Il provvedimento regionale di deroga, comunque, per risultare legittimo, deve ottenere l'intesa ministeriale e il controllo positivo dell'INFS. Più di recente la Corte³⁷ ha statuito al riguardo tre principi di rilievo: a) il potere di deroga è diretto a consentire non tanto la caccia, quanto piuttosto l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva 79/409/CEE, e la disciplina statale è attuativa di prescrizioni comunitarie volte alla protezione della fauna; b) tale potere è esercitabile dalle Regioni soltanto in via eccezionale, e non in via ordinaria³⁸, ed esclusivamente quando non vi siano soluzioni alternative, come recita la direttiva; c) le Regioni non possono autorizzare i prelievi in deroga attraverso leggi-provvedimento, perché ciò precluderebbe l'esercizio del potere di annullamento del Presidente del Consiglio nei riguardi dei provvedimenti derogatori regionali contrastanti

34 C. Cost., 21 ottobre 2005, n. 392, in *Giur. cost.*, 2005, p. 3872 ss.

35 C. Cost., 20 febbraio 2007, n. 38, in *Giur. cost.*, 2007, p. 324 ss.

36 C. Cost., 22 luglio 1996, n. 272, *cit.*

37 C. Cost., 4 luglio 2008, n. 250, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2927 ss., con nota di L. PLATANIA, *Legge provvedimento autoapplicativa, violazione del giudicato costituzionale e responsabilità del legislatore (riflessioni a margine delle sentenze nn. 250 e 405 del 2008)*, *ivi*, p. 5109 ss.

38 Ragion per cui è intervenuta la declaratoria di illegittimità della l. Regione Lombardia 5 febbraio 2007, n. 2, laddove prevedeva che ogni anno il Consiglio regionale provvedesse all'approvazione con legge-provvedimento dei prelievi in deroga, senza neppure verificare previamente la sussistenza di un danno effettivo.

con la direttiva e con la legge³⁹. Con una pronuncia di poco successiva⁴⁰, la Corte ha altresì sottolineato la necessità che il provvedimento regionale debba dettagliare e circoscrivere le deroghe, in particolare indicandone espressamente le finalità (tra quelle previste dalla normativa comunitaria e statale) nella motivazione⁴¹.

Ancora, in una recente pronuncia⁴² la Corte ha ricondotto alla materia della “caccia” la disciplina dell’attività di addestramento dei cani, siccome strumentale all’esercizio dell’attività venatoria⁴³, per poi ribadire la necessità del rispetto dei principi di programmazione faunistico-venatoria stabiliti dall’art. 10 della legge statale e delle garanzie procedurali di cui all’art. 18 della stessa legge, che costituiscono standard minimi uniformi stabiliti dal legislatore statale a tutela dell’ambiente.

Da ultimo, due pronunce⁴⁴ hanno precisato che la delimitazione degli ambiti territoriali di caccia, seppur rimessa alla competenza regionale, deve comunque avvenire nel rispetto del carattere e della dimensione di subprovincialità previsti dalla legge statale.

Fermo quanto sopra, gli eventuali spazi rimessi per sottrazione all’intervento del legislatore regionale, nell’esercizio della sua competenza residuale in materia di “caccia”, risultano particolarmente angusti. Potrebbe ipotizzarsi una competenza regionale a disciplinare le modalità, le forme e i mezzi di esercizio dell’attività venatoria, nei limiti di ciò che non risulta strettamente indispensabile ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili⁴⁵. Riguardo al profilo della pianificazione del territorio, dovrebbe auspicabilmente pervenirsi ad una riconfigurazione e/o qualificazione dei limiti e criteri stabiliti al riguardo dall’art. 10 della

39 Su proposta del Ministro degli affari regionali, di concerto con il Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio, previa delibera del Consiglio dei Ministri e diffida alla Regione interessata.

40 C. Cost., 25 novembre 2008, n. 387, *cit.*

41 Del resto, giova ricordare che l’art. 9.2. della direttiva prescrive che la deroga debba menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi e i metodi di cattura e uccisione e le relative condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo, l’autorità che gestisce il regime derogatorio ed effettua i controlli.

42 C. Cost., 17 luglio 2013, n. 193, *cit.*

43 L’art. 10, co. 8, lettera s), l. n. 157/1992 prevede che nell’ambito dei piani faunistico-venatori debbono essere ricompresi 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».

44 C. Cost., 20 giugno 2013, n. 142, in *Giur. cost.*, 2013, p. 2157 ss.; C. Cost., 1 giugno 2016, n. 124, in *Giur. cost.*, 2016, p. 1002 ss.

45 E così, ad esempio, la disciplina delle modalità di annotazione dei capi abbattuti sul tesserino venatorio, come ha avuto modo di chiarire C. Cost., 6 ottobre 2006, n. 322, in *Giur. cost.*, 2006, p. 3215 ss.

legge quali standard minimi di tutela, in modo da consentire alle Regioni di intervenire con discipline migliorative dirette ad introdurre nuove e più specifiche forme di pianificazione territoriale⁴⁶. Allo stesso modo, sempre nell'ottica di una tutela più estesa rispetto a quella fissata dagli standard di determinazione statale, le Regioni potrebbero disporre di seppur ridotti margini di intervento anche in ordine all'elencazione delle specie cacciabili e alla delimitazione del periodo venatorio, a condizione «di limitare e non di ampliare il numero di eccezioni al divieto generale di caccia»⁴⁷.

4 4. Le aree naturali protette. L'evoluzione della disciplina tra mutamento di prospettiva e riparto delle competenze

Il secondo strumento di fondamentale importanza ai fini della tutela della fauna selvatica e della biodiversità⁴⁸ è senz'altro rappresentato dall'istituzione delle c.d. aree naturali protette⁴⁹, la cui disciplina è contenuta nella l. 6 dicembre 1991, n. 394.

Similmente a quanto si è visto a proposito della caccia, anche la *ratio* ispiratrice della disciplina delle aree naturali protette ha subito nel corso dei decenni una graduale evoluzione⁵⁰. In origine, infatti, si era sviluppata una normativa disorganica ed episodica⁵¹, il cui minimo comune denominatore era rappresentato dalla marcata attenzione rivolta alla tutela dell'interesse paesaggistico, mediante un regime vincolistico diretto alla salvaguardia di alcune zone di ridotte dimensioni dall'influenza delle attività umane⁵². Si trattava di una concezione c.d. "museale", in virtù della

46 Sul punto v. M. GORLANI, *op. cit.*, p. 4.

47 C. Cost., 27 ottobre 1988, n. 1002, *cit.*; C. Cost., 22 luglio 1996, n. 272, *cit.*

48 E' sufficiente richiamare al riguardo le parole di Cons. Stato, sez. VI, 16 novembre 2004, n. 7472, ove si afferma che «la protezione della natura mediante il parco è la forma più alta ed efficace tra i vari modelli possibili di tutela dell'ambiente».

49 Riguardo alle quali v., almeno, G. CERUTI (a cura di), *Aree naturali protette*, Milano, 1993; S. MASINI, *Parchi e riserve naturali. Contributo ad una teoria della protezione della natura*, Firenze, 1997; C. DESIDERI, C. A. GRAZIANI, *I parchi nazionali: problemi giuridici e istituzionali*, Milano, 1998; C. DESIDERI, F. FONDERICO, *I parchi nazionali per la protezione della natura*, Milano, 1998; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000; F. TERESI, *Parchi (voce)*, in *Enc. dir., Agg. V*, Milano, 2001, p. 789 ss.; A. CROSETTI, *Aree Naturali Protette (voce)*, in *Dig. disc. pubbl., Agg.*, Torino, 2008, p. 1 ss.

50 Al riguardo v. A. RISSOLIO, *Le aree naturali protette e le zone umide*, in A. CROSETTI, R. FERRARA, M. A. SANDULLI (a cura di), *op. cit.*, p. 700 ss.

51 Si allude, ovviamente, alle leggi istitutive dei c.d. parchi storici del Gran Paradiso, dell'Abruzzo, del Circeo e dello Stelvio.

52 Al riguardo v. D. SERRANI, *La disciplina normativa dei parchi nazionali*, Milano, 1976; P. FERRI, *Parchi*, in *Enc. dir.*, XXXI, Milano, 1981, p. 623 ss.;

quale i diversi enti e soggetti coinvolti nella gestione delle aree risultavano privi di effettivi poteri e strumenti di compartecipazione e impossibilitati a disciplinare e promuovere lo svolgimento di attività umane compatibili con quella, preminente, di tutela dell'ambiente. In questa visione, in buona sostanza, il dato naturalistico prevaleva su quello "antropico"⁵³.

Gradualmente tale concezione è stata superata, a vantaggio di una visione più attenta a conciliare armonicamente la salvaguardia dell'ambiente con lo sviluppo delle attività umane con essa compatibili, attraverso il passaggio «da una tutela passiva ad una tutela attiva»⁵⁴. Espressiva di tale nuova concezione risultava anzitutto la l. 8 agosto 1985, n. 431 (c.d. "legge Galasso")⁵⁵, ove si prevedeva la possibilità dell'apposizione di vincoli su aree di vaste dimensioni, anche al fine di una loro gestione dinamica ed integrata, volta cioè a conferire il dovuto rilievo, oltre al dato naturalistico, anche a quello antropico, vale a dire alle «testimonianze della presenza dell'uomo sul territorio».

La ridetta visione ha infine ricevuto definitiva consacrazione ad opera della legge quadro del 1991, all'interno della quale la necessità di addivenire ad un'armonica compenetrazione tra l'ambiente naturale e le attività umane compatibili con la sua difesa viene proclamata fin dal primo articolo, laddove si enuncia l'obiettivo di dettare «principi fondamentali per l'istituzione e la gestione di aree naturali protette al fine di garantire e di promuovere, in forma coordinata, la conservazione e la valorizzazione del patrimonio naturale del paese» anche attraverso l'applicazione di «metodi di gestione o di restauro ambientale idonei a realizzare un'integrazione tra uomo e ambiente naturale, anche mediante la salvaguardia dei valori antropologici, archeologici, storici e architettonici e delle attività agro-silvo-pastorali tradizionali» nonché la «promozione di attività di educazione, di formazione e di ricerca scientifica, anche interdisciplinare, nonché di attività ricreative compatibili». Chiaramente, le attività umane di vario genere (economico-commerciali, industriali, turistiche, edilizie) dirette ad assicurare lo sviluppo ed il benessere delle popolazioni stanziate all'interno o in prossimità delle aree protette possono essere consentite e promosse soltanto laddove non si pongano in aperto contrasto con gli obiettivi di protezione ambientale o ne facilitino il conseguimento.

53 C. Cost., 24 luglio 1972, n. 142, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1432 ss., ove si affermava che la creazione di parchi «vuole soddisfare l'interesse di conservare integro, preservandolo da alterazione o manomissione, un insieme paesistico». Riguardo a tale pronuncia v. S. BARTOLE, *Il ruolo delle Regioni nella giurisprudenza costituzionale sui decreti delegati di trasferimento delle funzioni*, in *Giur. cost.*, 1972, p. 843 ss., e G. GROTTANELLI DE' SANTI, *L'assoluzione dei decreti di trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni*, *ivi*, p. 2868 ss.

54 Per adoperare le parole di P. BARILE, *Parchi e riserve: la legge cornice*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 1378.

55 «Disposizioni urgenti per la tutela delle zone di particolare interesse ambientale».

Sotto il diverso profilo del riparto delle competenze legislative ed amministrative in *subiecta materia*⁵⁶ occorre preliminarmente rilevare come, fin dall'inizio, la disciplina delle aree naturali protette fosse stata ricondotta nell'ambito materiale relativo alla "protezione della natura"⁵⁷, intesa in senso ampio, tanto nei suoi profili ambientali quanto in quelli paesaggistici⁵⁸. Apparentemente, si trattava pertanto di un ambito materiale rimesso alla competenza legislativa esclusiva statale, siccome non incluso tra quelli elencati dall'art. 117 Cost. Ciò, peraltro, sarebbe apparso perfettamente coerente con la configurazione unitaria del valore ambientale (come tale insuscettibile di una tutela eccessivamente differenziata e parcellizzata) e della dimensione nazionale dell'interesse sotteso alla sua tutela. In realtà, però, non si era mancato di sottolineare⁵⁹ come la disciplina delle aree protette andasse a toccare anche altre materie, come l' "urbanistica", la "caccia", l'"agricoltura", il "commercio", il "turismo", l'"industria", rimesse alla competenza regionale.

Proprio in virtù di questi intrecci e sovrapposizioni, il quadro del riparto delle competenze appariva ambiguo e di incerta delineazione. In effetti, tanto nella legislazione attuativa della Costituzione quanto nella giurisprudenza della Corte costituzionale la disciplina *de qua* iniziò ad essere gradualmente annoverata tra quelle di competenza concorrente e, in ogni caso, si assistette al sempre più marcato coinvolgimento delle Regioni nelle attività di istituzione e gestione dei parchi naturali anche attraverso la previsione di adeguati strumenti e forme di coordinamento con gli organi statali.

Dapprima il d.p.r. 15 gennaio 1972, n. 11 aveva attribuito alle Regioni la facoltà di istituire, con legge, i parchi regionali, mentre veniva mantenuta ferma la competenza statale in ordine ai parchi nazionali. Numerose Regioni avevano pertanto emanato leggi contenenti un piano regionale dei parchi, per poi provvedere (sempre con legge) all'istituzione dei singoli parchi e alla loro regolamentazione mediante piani territoriali di coordinamento diretti a conciliare le attività di protezione ambientale con quelle antropiche con esse compatibili.

56 V. al riguardo, prima della riforma del Titolo V, D. SERRANI, *Parchi naturali e regioni ordinarie*, Milano, 1976; L. ANDREANI, *Regione e parchi naturali*, Milano, 1983.

57 C. Cost., 24 luglio 1972, n. 142, *cit.*

58 V. G. F. CARTEI, *Tutela dei parchi naturali e nozione costituzionale di paesaggio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1993, p. 609 ss.; B. CARAVITA, F. SALMONI, *Protezione della natura: la disciplina dei parchi e delle riserve naturali*, in B. CARAVITA (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Bologna, 2001, p. 290; A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 135 ss. In ordine alla nozione estensiva dell'ambiente e del paesaggio cfr. A. PREDIERI, *Significato della norma costituzionale sulla tutela del paesaggio*, in AA. VV. (a cura di), *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente. Vol. II: le libertà civili e politiche*, Firenze, 1969, p. 381 ss.

59 V. ancora B. CARAVITA, F. SALMONI, *op. cit.*, p. 288.

Successivamente, l'art. 83 del d.p.r. 2 luglio 1977, n. 616 aveva trasferito alle Regioni tutte le funzioni amministrative relative agli interventi per la protezione della natura, le riserve e i parchi naturali, tanto statali quanto regionali, esistenti o di futura istituzione, rinviando all'emanazione della futura legge quadro la definitiva delimitazione dell'assetto delle competenze. In tal modo, come aveva giustamente rilevato la Corte costituzionale⁶⁰, la disposizione in parola presupponeva che si versasse in una materia di competenza concorrente, riguardo alla quale veniva rimessa al legislatore statale (per il tramite, appunto, di una legge quadro) la determinazione dei principi fondamentali, della disciplina generale della materia, suscettibile di sviluppi successivi da parte dei legislatori regionali a mezzo di normative di dettaglio. La medesima disposizione, al co. 4, riservava in capo al Governo, nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento, il potere di individuare i territori nei quali istituire nuove riserve e parchi di carattere interregionale, carattere riferito dalla Corte costituzionale non alla dimensione sovraregionale degli interessi coinvolti, bensì all'estensione territoriale dell'area entro i confini di più Regioni⁶¹. Successivamente la stessa Corte costituzionale ha esteso tale potere statale anche ai parchi e alle riserve di interesse nazionale attribuendo così -in contrario avviso rispetto alla precedente pronuncia- maggiore rilievo alla dimensione dell'interesse piuttosto che al profilo territoriale⁶².

La prevalenza del criterio della dimensione dell'interesse rispetto a quello territoriale, del resto, ha ricevuto successivamente inequivoca conferma ad opera dell'art. 5, l. 8 luglio 1986, n. 349, istitutiva del Ministero dell'Ambiente, cui venivano rimesse tutte le funzioni di competenza statale in materia di aree protette già elencate dal d.p.r. n. 616/1977, alle quali si aggiungeva la facoltà di individuare «zone di importanza naturalistica nazionale e internazionale promuovendo in esse la costituzione di parchi e riserve naturali».

La legge quadro n. 394 del 1991⁶³, emanata dopo una lunga gesta-

60 C. Cost., 27 ottobre 1988, n. 1029, in *Giur. cost.*, 1988, p. 4935 ss., con note di B. CARAVITA, *I parchi nazionali tra protezione della natura e tutela ambientale: la Corte riscrive l'art. 83 del d.p.r. n. 616 del 1977 e detta criteri per la legge quadro al legislatore*, *ivi*, p. 4954 ss., e A. PISANESCHI, *I parchi nazionali tra competenza esclusiva e concorrente in una sentenza "indirizzo" della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 4977 ss. Nella ridetta pronuncia la Corte aveva direttamente individuato i principi informatori della materia desumendoli dalla normativa vigente e si era spinta oltre fino addirittura a suggerire uno schema di struttura della futura legge quadro, come rileva A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 706.

61 C. Cost., 25 luglio 1984, n. 223, in *Giur. cost.*, 1984, p. 1551 ss.

62 C. Cost., 15 novembre 1988, n. 1031, in *Giur. cost.*, 1988, p. 5012 ss., con nota di A. COSTANZO, *Nota "a prima lettura" alla sent. n. 1031 del 1988 della Corte costituzionale*, *ivi*, p. 5029 ss.

63 Riguardo alla quale v. P. MADDALENA, *La legge quadro sulle aree protette*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1992, p. 648 ss.; B. CARAVITA, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 1ss.

zione⁶⁴, ha a sua volta individuato molteplici tipologie di aree protette, distinguendole sulla base della dimensione nazionale (o sovranazionale) oppure meramente regionale dell'interesse sotteso (art. 2). Vi sono così i parchi naturali, statali e regionali⁶⁵ e le riserve naturali, statali o regionali⁶⁶, riguardo alle quali ultime le finalità di tutela della flora, della fauna e dell'ecosistema nell'ottica della conservazione della biodiversità risultano assolutamente prevalenti per non dire esclusive, con conseguente minore spazio ed attenzione per la disciplina e lo sviluppo di altre attività compatibili. Sotto il profilo del riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali, invece, che verrà esaminato con maggiore attenzione nel paragrafo successivo, in questa sede è sufficiente anticipare come la legge rimetta in linea di principio al legislatore e agli organi statali le funzioni relative all'istituzione e alla gestione delle aree naturali protette di interesse statale e ai legislatori e agli organi regionali le funzioni relative all'istituzione e gestione delle aree protette di interesse regionale, riservando comunque un ruolo di primario rilievo al principio di leale collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo⁶⁷.

64 L'art. 83, d.p.r. n. 616/1977 aveva stabilito in due anni il termine entro il quale la legge avrebbe dovuto essere emanata!

65 I primi si distinguono per il loro rilievo nazionale o internazionale o comunque per la presenza di «valori naturalistici, scientifici, estetici, culturali, educativi e ricreativi tali da richiedere l'intervento dello Stato ai fini della loro conservazione per le generazioni presenti e future». I secondi sono caratterizzati dalla presenza di sistemi naturalistici omogenei nell'ambito di una o più Regioni limitrofe.

66 Alle quali si aggiungono le aree marine protette, le zone umide di interesse internazionale individuate dalla Convenzione di Ramsar del 1971, le zone di protezione speciale (ZPS) individuate dalla direttiva "Uccelli" del 1979 e le zone speciali di conservazione (ZSC) individuate dalla direttiva "habitat" del 1992, c.d. siti di "Natura 2000".

67 Art. 1, co. 5, laddove si prevede che «Nella tutela e nella gestione delle aree naturali protette, lo Stato, le Regioni e gli enti locali attuano forme di cooperazione e di intesa ai sensi dell'articolo 81 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, e dell'articolo 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142».

5 (Segue) Il riparto delle competenze dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: le competenze statali e il coinvolgimento nel loro esercizio delle Regioni e degli enti locali

In conseguenza della revisione costituzionale intervenuta nel 2001, non vi è ora alcun dubbio in ordine alla riconducibilità della disciplina delle aree protette nell'ambito della materia della "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema", riservata alla competenza legislativa esclusiva statale *ex art.* 117, co. 2, lett. s), Cost., che costituisce al contempo il fondamento e il titolo competenziale necessario per la permanenza in vita della l. n. 394 del 1991⁶⁸. Trattandosi di una materia di carattere "trasversale", risulta chiaro che la disciplina dettata dal legislatore statale riguardo alle aree protette è legittimata ad invadere anche ambiti materiali di competenza regionale concorrente o residuale quali, ad esempio, quelli relativi all'"agricoltura", al "commercio", al "turismo", all'"industria", per tutto ciò che concerne la previsione delle modalità e dei limiti e/o divieti di esercizio delle ridette attività all'interno o in prossimità dei confini dell'area protetta. Maggiore attenzione verrà riservata, al termine del presente lavoro, all'incidenza spiegata dalla disciplina delle aree protette sugli ambiti materiali di competenza regionale relativi alla "caccia" e al "governo del territorio", soprattutto in riferimento alle specifiche problematiche afferenti, rispettivamente, ai divieti e limiti di esercizio dell'attività venatoria all'interno delle aree protette e nelle zone contigue, da un lato, e alla disciplina del regime edificatorio entro il medesimo ambito territoriale, dall'altro.

Naturalmente, anche in questo caso, la disciplina statale deve limitarsi a definire degli standard minimi di salvaguardia uniformi ed inderogabili *in peius* da parte delle Regioni le quali, comunque, nell'esercizio delle competenze legislative loro spettanti nelle materie "trasversalmente" incise, risulterebbero comunque legittimate a prevedere e introdurre livelli di tutela ambientale più elevati di quelli prescritti dal legislatore statale.

Sul piano delle funzioni amministrative, è noto che ai sensi dell'art. 118, co. 2, Cost. è rimesso al legislatore statale il compito di provvedere, *ratione materiae*, al loro riparto tra i diversi livelli territoriali di governo che compongono l'ordinamento repubblicano. Sotto questo profilo, può ritenersi che il quadro tracciato dalla l. n. 394/1991 non sia stato inciso

68 Sul tema v. G. VESPERTINI, *Il riparto delle funzioni in materia ambientale: un'introduzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, p. 551 ss.; F. SCHENA, *Il riparto di competenze fra Stato e Regioni nel quadro della normativa in materia di aree naturali protette*, in *Dir. giur. agr. amb.*, 2007, p. 519 ss.; C. BASEGGIO, *Competenze statali, regionali e locali in tema di aree naturali protette nella giurisprudenza della Corte costituzionale e nella recente legislazione regionale*, in *Ist. fed.*, 2007, p. 513 ss. La competenza statale al riguardo è stata ribadita di recente, seppur in riferimento alle aree marine protette, da C. cost., 15 febbraio 2017, n. 36, in *cortecostituzionale.it*.

dalla Novella costituzionale e possa pertanto mantenersi sostanzialmente inalterato ed immutato, seppur con le precisazioni che occorrerà svolgere riguardo alle aree protette regionali. Prima di procedere oltre e di passare ad esaminare il quadro del riparto delle competenze *in subiecta materia*, occorre sottolineare il ruolo preminente che è comunque chiamato a svolgere, riguardo a pressochè tutti i profili di disciplina, il principio di leale collaborazione, attraverso gli strumenti e le sedi che ne consentono la concreta applicazione. L'importanza rivestita da tale principio è dovuta, come ha sottolineato la Corte costituzionale⁶⁹, all'intreccio e alla sovrapposizione delle diverse, molteplici competenze statali e regionali coinvolte nella disciplina delle aree naturali.

Quanto appena detto riceve conferma già in ordine al profilo di disciplina afferente alla classificazione delle aree protette. La funzione di stilare e aggiornare periodicamente il relativo elenco ufficiale è infatti rimessa al Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio, previa intesa con le Regioni da raggiungersi in sede di Conferenza Stato Regioni⁷⁰.

Il principio di leale collaborazione dovrebbe ricevere applicazione anche riguardo alla procedura di istituzione delle aree naturali protette nazionali, suddivisa in diverse fasi -dall'individuazione all'istituzione vera e propria, fino alla delimitazione definitiva-, che coinvolgono in varia misura diverse competenze statali e regionali⁷¹. Per quanto concerne i parchi nazionali, l'art. 8 della legge ne prevede l'istituzione e la delimitazione definitiva a mezzo di un d.p.r., adottato su proposta del Ministero dell'Ambiente, sentite le Regioni interessate. Allo stesso modo, riguardo alle riserve naturali di interesse statale, l'istituzione avviene tramite un decreto del Ministero dell'Ambiente, previa consultazione delle Regioni. Il decreto istitutivo dell'area naturale protetta, *ex art.* 17, deve determinarne i confini e deve indicare l'organismo preposto alla gestione, le caratteristiche principali dell'area, le finalità istitutive e i vincoli operanti.

La normativa intervenuta successivamente al riguardo sembra essersi mossa in due direzioni apparentemente antitetice. Da un lato, infatti, gli artt. 76 e 77, d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 hanno rafforzato le competenze statali sotto un duplice profilo. *In primis*, hanno espressamente ribadito che l'individuazione, l'istituzione e la disciplina generale delle aree protette nazionali compete allo Stato (e per esso al Ministero dell'Ambiente). In seconda battuta, pur mantenendo ferma la necessità della previa consultazione della Conferenza Unificata, hanno eliminato il programma triennale delle aree naturali protette, in precedenza approvato mediante

69 C. Cost., 18 ottobre 2002, n. 422, *cit.*

70 In origine tale funzione era rimessa al Comitato per le aree naturali protette, soppresso dal d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281.

71 C. Cost., 18 ottobre 2002, n. 422, *cit.*

un procedimento amministrativo al quale erano chiamate a partecipare con un ruolo rilevante anche le Regioni⁷², a mezzo del quale si progettava lo sviluppo di un sistema nazionale delle aree protette provvedendo al contempo alla ripartizione delle risorse finanziarie. Dall'altro la l. 9 dicembre 1988, n. 426 ha rafforzato il potere collaborativo delle Regioni prevedendo, attraverso la modifica dell'art. 2, co. 7, l. n. 394/1991, che l'istituzione debba essere preceduta non da un loro mero parere, bensì dal raggiungimento con le stesse di una vera e propria intesa. Ciascuna delle diverse fasi che compongono il procedimento istitutivo, pertanto, prevede comunque il coinvolgimento delle Regioni attraverso il ricorso a istituti e strumenti espressivi del principio di leale collaborazione. In realtà, però, il ruolo effettivamente svolto dalle Regioni all'interno dei processi decisionali risulta assai più ridotto di quanto potrebbe apparire a prima vista, a causa del ben noto fenomeno del depotenziamento dell'efficacia degli strumenti di leale collaborazione ad opera della Corte costituzionale cui si è assistito nel corso dell'ultimo decennio⁷³. Al riguardo, per quanto ci interessa in questa sede, occorre ricordare come, già in precedenza, gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza amministrativa ritenessero che l'organo consultante potesse prescindere dal parere e procedere quindi unilateralmente nell'ipotesi di prolungata inerzia regionale. Allo stesso modo, la Corte costituzionale⁷⁴ ha espressamente e risolutamente escluso l'efficacia condizionante e vincolante dell'intesa, il cui mancato raggiungimento non impedirebbe pertanto agli organi statali di decidere unilateralmente in ordine all'istituzione o meno di un'area protetta nazionale. Con la medesima pronuncia, del resto, la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo il procedimento mediante il quale l'art. 34 della legge ha

72 Il piano veniva infatti approvato dal Comitato per le aree naturali protette (successivamente, a seguito della sua soppressione ad opera del d. lgs. 28 agosto 1997, n. 281, dalla Conferenza Stato-Regioni, subentrata nell'esercizio delle sue funzioni) all'interno del quale sedevano, accanto ad alcuni Ministri, ben sei Presidenti regionali (o assessori regionali) designati dalla Conferenza Stato-Regioni.

73 Come noto, infatti, la Corte costituzionale ha sancito che i pareri non sono mai vincolanti e che l'organo consultante ne può prescindere, procedendo unilateralmente indipendente dal fatto che siano stati resi o meno, a condizione che l'organo consultato sia stato messo lealmente nella condizione di renderlo e gli sia stato assegnato un termine congruo e che, ciononostante, sia rimasto inerte. Allo stesso modo, è ormai svanita la distinzione tra intese "deboli" e intese "forti", perché la Corte ha statuito che il mancato raggiungimento di quest'ultime non impedisce all'organo statale di procedere unilateralmente, a condizione che dimostri di avere svolto ulteriori, reiterate trattative dirette a rimuovere e superare il dissenso regionale. In ordine al depotenziamento degli strumenti di leale collaborazione mi sia consentito rinviare a M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Reg.*, 2013, p. 985 ss.

74 C. Cost., 18 ottobre 2002, n. 422, *cit.*

istituito direttamente alcuni parchi nazionali⁷⁵, demandando al Ministero dell'Ambiente il compito di provvedere alla loro delimitazione provvisoria e definitiva, dopo avere sentito le Regioni e gli enti locali interessati.

Sempre riguardo al medesimo profilo, un'altra rilevante funzione attribuita al Ministero concerne l'adozione delle c.d. misure di salvaguardia, disciplinate dall'art. 6 della legge, riguardo ad aree che necessitino di immediata protezione e che risulterebbero esposte ad un pericolo concreto ed attuale nelle more del completamento del procedimento istitutivo "ordinario". Si tratta, come noto, di misure di carattere sostanzialmente conservativo, alcune delle quali espressamente previste al co. 3, adottabili in casi di necessità ed urgenza riguardo ad aree previamente individuate. Ebbene, occorre sottolineare come, diversamente da quanto prescritto dall'art. 34 riguardo alle aree protette istituite direttamente dalla legge, non sia prevista al riguardo alcuna forma di coinvolgimento preventivo delle Regioni e degli enti locali interessati. La mancata previsione di istituti di leale collaborazione sarebbe dovuta, come è stato esattamente rilevato⁷⁶, alle ragioni di necessità ed urgenza che impongono l'immediata adozione delle misure conservative e verrebbero frustrate dal ricorso a strumenti di codecisione. Il coinvolgimento delle Regioni viene comunque garantito in via successiva, *ex post*, laddove si prevede che la proposta di istituzione dell'area protetta e le relative misure di salvaguardia devono essere esaminate dalla Conferenza Stato-Regioni nella prima seduta successiva alla pubblicazione del provvedimento di individuazione dell'area suscettibile di immediata ed urgente protezione.

Considerazioni analoghe possono svolgersi anche riguardo ai profili organizzativi, in particolar modo per quanto concerne le funzioni di gestione dei parchi nazionali, rimesse *ex lege* ad un ente pubblico *ad hoc*, denominato Ente parco. Non si tratta di un ente territoriale⁷⁷, non essendo in alcun modo rappresentativo delle comunità insediate all'interno dei confini del parco, bensì statale, come comprovano tanto il suo assoggettamento alla vigilanza del Ministero dell'Ambiente, rispetto al quale esercita funzioni ausiliarie e strumentali, quanto la sottoposizione al regime degli enti parastatali.

Sotto questo profilo, il principio di leale collaborazione riceve comunque applicazione riguardo alla composizione degli organi dell'Ente e alle relative procedure di formazione ed investitura. E così, il Presidente è nominato con decreto del Ministro dell'Ambiente, ma è necessaria la previa intesa con le Regioni e le Province autonome territorialmente interessate,

⁷⁵ Sul presupposto che l'utilizzo della legge, anziché del procedimento amministrativo, è espressiva del potere sovrano del Parlamento di rappresentare l'interesse nazionale.

⁷⁶ A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 711.

⁷⁷ Come rimarca S. MASINI, *op. cit.*, p. 114.

e il mancato avvio del procedimento volto ad ottenerla rende illegittima la designazione, coma ha avuto cura di precisare la Corte costituzionale⁷⁸. Cinque dei dodici membri del Consiglio direttivo, anch'essi nominati con decreto ministeriale sentite le Regioni, sono designati dalla Comunità del parco, a sua volta composta dai Presidenti delle Regioni e delle Comunità montane e dai Sindaci dei Comuni interessati, e quindi sono "naturalmente" poetati a garantire la rappresentatività degli interessi e delle esigenze delle popolazioni residenti⁷⁹. La Regione territorialmente interessata (o le Regioni, d'intesa tra loro) sono poi chiamate a designare uno dei tre membri del Collegio dei revisori dei conti -nominati con decreto del Ministro dell'Economia- cui è rimesso il controllo contabile sugli atti dell'Ente. Il Direttore del parco, infine, che è posto al vertice della struttura amministrativa dell'Ente, è scelto tra una rosa di tre nomi individuati dal Consiglio direttivo, di fronte al quale risponde del suo operato.

Le Regioni e gli enti locali risultano quindi adeguatamente rappresentati negli organi più importanti dell'Ente, istituzionalmente deputati ad occuparsi delle questioni di maggiore rilievo, vale a dire il Consiglio direttivo e la Comunità del parco. Entrambi, infatti, partecipano alla formazione del bilancio e dello statuto dell'Ente⁸⁰, deliberati dal Consiglio previo parere obbligatorio della Comunità⁸¹, e soprattutto sono direttamente ed incisivamente coinvolti nell'elaborazione e deliberazione degli strumenti di pianificazione e gestione del parco, il Regolamento, il piano e il piano pluriennale economico-sociale. Riguardo a quest'ultimi, inoltre, vi è da dire che le Regioni e gli enti locali, al di là del ruolo svolto dagli organi dell'Ente di cui fanno parte loro esponenti, sono comunque direttamente coinvolti nella complessa procedura che conduce alla loro definitiva approvazione e adozione.

Il Regolamento (art. 11) viene deliberato dal Consiglio direttivo, previo parere obbligatorio della Comunità, e viene successivamente approvato dal Ministro dell'Ambiente, previo parere degli enti locali interessati d'intesa con le Regioni e le Province autonome interessate⁸². E' uno strumento

78 C. Cost., 20 gennaio 2004, n. 27, in *Giur. cost.*, 2004, p. 438 ss.

79 Come sottolinea A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 713 ss. Ciò ha determinato, come rileva G. F. CARTEI, *op. cit.*, p. 612, il superamento della concezione del parco come «struttura autoritativa del territorio», spesso istituita in spregio e in contrasto alle esigenze delle comunità locali.

80 Successivamente trasmesso al Ministero vigilante per la verifica di legittimità e la successiva adozione con decreto ministeriale.

81 Che può esprimere il proprio parere su qualsiasi questione qualora vi sia una richiesta in tal senso da parte di un terzo dei componenti del Consiglio direttivo.

82 Il Regolamento acquista efficacia dopo novanta giorni dalla sua pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale; nelle more i Comuni devono adeguare i propri regolamenti a quello dell'Ente parco, destinato comunque a prevalere *ex lege* in caso di eventuale contrasto.

diretto a disciplinare l'esercizio delle attività consentite nel parco, con particolare riguardo alla tipologia e alle modalità di costruzione di opere e manufatti; lo svolgimento di attività artigianali, commerciali, di servizio e agro-silvo-pastorali, sportive, ricreative, educative, di ricerca scientifica e biosanitaria; alla previsione di limiti alle emissioni sonore, luminose o di altro genere; alla possibilità di affidare alcune attività ad associazioni di volontariato o comunità terapeutiche; alla predisposizione di strutture per anziani, disabili e portatori di handicap; alla valorizzazione degli usi, dei costumi, delle consuetudini e delle attività tradizionali delle popolazioni residenti sul territorio, nonché delle espressioni culturali caratteristiche delle comunità locali. Restano fermi i divieti espressamente previsti dal co. 3, relativi all'esercizio di una serie di attività, quali la caccia, l'apertura di cave, miniere e discariche e la modificazione del regime delle acque, che potrebbero pregiudicare le esigenze di salvaguardia della biodiversità, riguardo ai quali il Regolamento potrebbe introdurre delle deroghe, volte a consentire l'esercizio delle ridette attività sotto il controllo e previa autorizzazione motivata dell'Ente parco.

Il principale strumento di pianificazione e gestione del parco è rappresentato dal piano (art. 12), anch'esso adottato all'esito di una procedura complessa che vede coinvolti gli organi dell'Ente parco, gli organi statali, le Regioni e gli enti locali. Il piano viene infatti predisposto e deliberato dal Consiglio direttivo, sulla base di criteri definiti congiuntamente con la Comunità, chiamata comunque ad esprimere un parere obbligatorio. Esaurita la fase interna all'Ente parco, vi è l'adozione del piano da parte della Regione, cui consegue l'apertura di una fase partecipativa della durata di novanta giorni, durante la quale gli interessati possono proporre le proprie osservazioni, all'esito della quale vi è l'approvazione definitiva da parte della Regione, d'intesa con l'Ente parco e, in alcuni casi, con i Comuni interessati. Il piano, come noto, è diretto a suddividere il territorio del parco in diverse zone, distinguendole in virtù delle loro particolarità morfologiche, naturalistiche, antropologiche e culturali, al precipuo scopo di assoggettare ciascuna di esse al regime di gestione ritenuto più adeguato, caratterizzato da forme differenziate di uso, godimento e tutela. In particolare, sono previste quattro zone, riguardo a ciascuna delle quali si stabilisce un grado di protezione diverso, di maggiore o minore incisività. Rilevano, in prima battuta, le "riserve integrali", assoggettate ad un regime di salvaguardia e conservazione integrale, con conseguente divieto di svolgimento di qualsivoglia attività umana modificativa. Le altre tre zone, invece, vengono assoggettate ad un regime di protezione meno rigido, con conseguente possibilità di interventi umani modificativi, nell'ottica di conciliare le esigenze di salvaguardia con quelle di sviluppo delle comu-

nità locali⁸³ e di creare delle zone di «passaggio graduale dal paesaggio antropizzato a quello naturale»⁸⁴. Oltre alla zonizzazione del territorio, il piano è chiamato a disciplinare anche i vincoli di uso pubblico delle aree, i sistemi di accessibilità veicolare e pedonale, le attrezzature e i servizi per la gestione sociale del parco, i criteri per gli interventi sulla flora, sulla fauna e sull'ambiente naturale.

Il piano pluriennale economico e sociale per la promozione delle attività compatibili (art. 14), infine, viene elaborato dalla Comunità, nel rispetto delle previsioni del Regolamento e del piano, sottoposto alla motivata valutazione del Consiglio direttivo e approvato dalla Regione o dalle Regioni interessate. Questo strumento, il cui obiettivo è quello di conciliare la salvaguardia dei valori naturalistici-ambientali con la promozione delle attività sociali ed economiche delle popolazioni residenti, si occupa di disciplinare la promozione delle attività agro-silvo-pastorali, artigianali e turistiche, la concessione di sovvenzioni a privati o enti locali, la predisposizione di impianti per il risparmio energetico, gli interventi diretti a favorire l'occupazione giovanile e il volontariato, l'accessibilità e la fruizione da parte dei portatori di handicap.

Sotto un ultimo profilo, occorre rilevare come siano riservati agli organi statali anche i poteri di controllo sulle aree naturali protette nazionali, che si sostanziano in attività di vigilanza e di sorveglianza. L'esercizio delle prime, come anticipato, è rimesso al Ministero dell'Ambiente. Le attività di sorveglianza, invece, dirette a monitorare, a fini preventivi o repressivi, lo svolgimento delle attività all'interno del parco, sono rimesse al Corpo forestale dello Stato, e più precisamente al coordinamento territoriale dislocato presso ciascun Ente parco. Per la verità, il personale del Corpo forestale versa in una situazione di codipendenza, perché pur essendo incardinato organicamente e gerarchicamente nella struttura del Corpo, è altresì assoggettato ad un vincolo di dipendenza funzionale dell'Ente parco che, peraltro, nello svolgimento di tali attività può avvalersi anche di propri dipendenti, i quali acquisiscono la qualifica di guardie giurate ma non di agenti di pubblica sicurezza. La loro attività consiste essenzialmente nel verificare ed assicurare il rispetto di tutte le disposizioni dirette alla

⁸³ Si distinguono così le "riserve generali orientate", nelle quali sono consentite la prosecuzione delle attività produttive tradizionali, la realizzazione delle infrastrutture strettamente necessarie e le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici esistenti, fermo il divieto di costruire nuove opere, ampliare quelle esistenti o eseguire opere di trasformazione del territorio; le "aree di protezione", nelle quali è consentita la prosecuzione delle attività agro-silvo-pastorali, di pesca e raccolta, secondo gli usi tradizionali e con metodi di agricoltura biologica; le "aree di promozione economica e sociale", nelle quali sono consentite tutte le attività dirette, compatibilmente con le finalità istitutive del parco, al miglioramento della vita socio-culturale delle collettività locali e al godimento del parco da parte dei visitatori.

⁸⁴ Così A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 716.

salvaguardia dell'area protetta, siano esse contenute nella legge quadro, negli strumenti pianificatori o nelle ordinanze dell'Ente parco.

Compete infine all'Ente parco, e per esso al suo Presidente, l'esercizio dei poteri sanzionatori diretti a reprimere le violazioni, in particolare quelle relative allo svolgimento di attività in difformità dalle previsioni del piano o dei provvedimenti di nulla osta, disciplinati dagli artt. 29 e 30 della legge. In particolare, sono previste l'emissione di un'ordinanza di immediata sospensione dell'attività esercitata in difformità dal piano, dal Regolamento o dal nulla-osta con conseguente riduzione in pristino a spese del trasgressore e, in caso di inosservanza, l'esecuzione pubblica in danno dei trasgressori nonché, in caso di violazione delle prescrizioni impartite dall'organo di gestione, l'irrogazione di una specifica sanzione amministrativa.

6 (Segue) Le competenze regionali

La legge quadro riserva alle Regioni un ampio ventaglio di competenze e funzioni relative ai parchi naturali regionali e alle riserve regionali.

Anzitutto, la loro individuazione e istituzione viene rimessa alla legge regionale, all'esito di un procedimento nel quale devono essere coinvolti le Province, le comunità montane e i Comuni interessati, chiamati a redigere, all'interno di apposite conferenze, un documento di indirizzo relativo all'analisi territoriale dell'area da assoggettare al regime di protezione. L'istituzione deve comunque avvenire nel rispetto dei principi fondamentali declinati dagli art. 22 e seguenti della legge, la cui *ratio* ispiratrice è quella di garantire il rafforzamento del collegamento tra il parco e le collettività locali e la possibilità di predisporre strumenti di pianificazione e gestione funzionali ai territori coinvolti.

In conseguenza dell'avvenuto radicamento in capo allo Stato della competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente", però, risulta dubbio il fondamento costituzionale della competenza legislativa regionale concorrente delineato dalla legge quadro.

In alcuni casi la Corte costituzionale⁸⁵, proprio in virtù della "trasversalità" della materia, ha ritenuto legittimi gli interventi legislativi regionali diretti a istituire e disciplinare le aree protette di interesse regionale, siccome espressivi di materie di competenza residuale regionale quali la "caccia" o l'"agricoltura", salvo il principio per cui le Regioni possono

85 C. Cost., 8 marzo 2005, n. 108, in *Giur. cost.*, 2005, p. 977 ss.; C. Cost., 5 marzo 2009, n. 61, in *Giur. cost.*, 2009, p. 545 ss.; C. Cost., 4 giugno 2010, n. 193, *cit.*; C. cost., 26 gennaio 2012, n. 14, in *Giur. cost.*, 2012, p. 132 ss., con nota di M. MICETTI, *La pineta dannunziana al vaglio della Consulta: un ambiguo intreccio tra "valorizzazione" e "tutela" ambientale*, *ivi*, p. 136 ss.; C. Cost., 6 luglio 2012, n. 171, in *Giur. cost.*, 2012, p. 2517 ss.

introdurre livelli di tutela ambientale più elevati di quelli fissati come standard minimi dal legislatore statale e non una disciplina derogatoria *in peius*.

Anche sulla scorta delle indicazioni contenute in altre pronunce della Corte⁸⁶, invece, parte della dottrina⁸⁷ ritiene piuttosto che, alla luce della Novella costituzionale, le competenze attribuite dalla legge quadro alle Regioni in ordine all'istituzione delle aree naturali protette rivestano la natura di funzioni amministrative, pur a dispetto della previsione del loro esercizio a mezzo dello strumento legislativo. In buona sostanza, la legge quadro assumerebbe le sembianze di una legge di conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni.

Le Regioni, comunque, anche in epoca successiva alla Novella costituzionale del 2001, hanno continuato ad emanare vere e proprie leggi quadro dirette ad armonizzare in chiave sistematica il quadro delle aree protette regionali, in un'ottica di integrazione del dato naturalistico-ambientale con quello antropico.

Al riguardo, le esperienze più significative si registrano in Piemonte⁸⁸, laddove si è pervenuti alla creazione di una vera e propria «rete ecologica regionale», Calabria, ove si è istituito un «sistema integrato delle aree protette», costituito anche da tipologie di aree protette di nuovo conio, diverse ed ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa statale⁸⁹, analogamente a quanto già previsto in precedenza dalla Lombardia⁹⁰, dove era stata introdotta un'accurata classificazione dei parchi naturali, il cui criterio distintivo è rappresentato dal maggiore o minore livello di esercizio delle attività umane consentito entro i confini delle aree protette.

Le maggiori differenze all'interno delle leggi regionali riguardavano, almeno in una prima fase, la scelta dei modelli di gestione delle aree naturali protette. La maggior parte delle Regioni, infatti, sulla scorta delle previsioni della normativa statale, aveva optato per l'istituzione di un ente *ad hoc*; altre, invece, come la Lombardia e l'Emilia Romagna, avevano scelto la

86 C. Cost., 29 ottobre 2009, n. 272, *cit.*; C. Cost., 4 giugno 2010, n. 193, *cit.*: «la legge quadro deve essere interpretata come una legge di conferimento alle Regioni di funzioni amministrative di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali da esercitare secondo il principio di leale collaborazione»; C. Cost., 3 marzo 2011, n. 70, in *Giur. cost.*, 2011, p. 1114 ss., con nota di L. COLACINO CINNANTE, *La protezione dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali tra legislazione esclusiva statale e competenze regionali*, *ivi*, p. 1120 ss.

87 S. CIVITARESE MATTEUCCI, *op. cit.*, p. 5142; A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 725 ss.

88 Legge Regione Piemonte 29 giugno 2009, n. 19.

89 Legge Regione Calabria, 14 luglio 2003, n. 10, che introduce nuove tipologie di aree protette quali i «monumenti naturali regionali» e i «paesaggi protetti».

90 Legge Regione Lombardia, n. 86/1993, come modificata dalla l. 8 novembre 1996, n. 32, che classificava i parchi in «parchi fluviali», «parchi montani», «parchi agricoli», «parchi forestali» e «parchi di cintura metropolitana».

strada dei consorzi tra enti locali. Quest'ultima opzione è divenuta però di fatto impraticabile a seguito dell'approvazione della l. 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), che ha previsto la soppressione della figura organizzativa dei consorzi tra enti locali. Lombardia ed Emilia Romagna hanno provveduto ad adeguarsi alla legge con modalità diverse: nell'un caso, infatti, i consorzi sono stati trasformati in enti di diritto pubblico; nell'altro, sono stati costituiti enti di gestione cui è stata affidata la cura di più aree protette ricadenti nella medesima area.

Per quanto concerne le funzioni di sorveglianza sulle attività di gestione, l'art. 27 della legge quadro precisa che nelle aree naturali protette regionali sono di competenza delle Regioni con la precisazione che, nel caso di aree suddivise tra più Regione, spetta all'atto istitutivo l'individuazione dell'organo competente.

Occorre infine ricordare che le Regioni dispongono di ampi margini di intervento anche riguardo alla disciplina delle c.d. "zone contigue" alle aree protette, vale a dire i territori confinanti rispetto ai quali si rende comunque opportuno un controllo delle attività umane. In particolare, l'art. 32 prevede che i confini delle stesse siano individuati dalla Regione interessata, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area. Le Regioni stesse, sempre d'intesa con l'organismo di gestione e con gli enti locali interessati, laddove sia necessario per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette, possono altresì stabilire piani e programmi ed eventuali misure di disciplina delle attività estrattive, della pesca e soprattutto, come si vedrà di qui a poco, dell'attività venatoria. Per quanto riguarda le aree contigue interregionali, ciascuna Regione provvede per la parte di territorio di propria pertinenza, d'intesa con le altre, promossa dalla Regione nel cui territorio è situata la maggior parte dell'area naturale protetta.

7 (Segue) Rapporti tra disciplina delle aree naturali protette, "governo del territorio" ed esercizio dell'attività venatoria

Come si è già anticipato la disciplina delle aree naturali protette, pur ricadendo in virtù del criterio della "prevalenza" nell'ambito della materia "trasversale" della "tutela dell'ambiente", presenta profili di stretta interrelazione anche con le materie, rispettivamente di competenza regionale concorrente e residuale, del "governo del territorio" e della "caccia".

Sotto il primo profilo, occorre ribadire che è rimessa agli strumenti di gestione dell'area protetta, e in particolare al Regolamento del parco, la disciplina dell'esercizio delle attività umane consentite al suo interno, con particolare riguardo, per quanto ci interessa, alle modalità di costruzione delle opere e dei manufatti. Allo stesso modo, abbiamo visto come le attività di costruzione, ricostruzione e manutenzione di opere edilizie siano

consentite in diversa misura all'interno delle diverse zone in cui il parco è suddiviso in base alle apposite previsioni dettate al riguardo dal piano. Si tratta di disposizioni chiaramente dettate al fine precipuo di salvaguardare la biodiversità attraverso la protezione del dato-naturalistico ambientale dal dato antropico, espressive pertanto della materia finalistica della "tutela dell'ambiente" e destinate quindi a prevalere, in virtù del carattere "trasversale", su ogni altra materia di competenza regionale, ivi inclusa quella relativa al "governo del territorio".

In particolare, occorre al riguardo prestare attenzione all'istituto del nulla osta dell'Ente parco⁹¹, cui risultano assoggettate tutte le attività che si intendono esercitare entro i confini dell'area naturale protetta. In pratica, ciascuna di queste attività deve essere previamente autorizzata dal Consiglio direttivo dell'Ente parco (chiamato ad esaminare le relative richieste) mediante un apposito provvedimento di nulla osta, che deve essere reso entro il termine di sessanta giorni, prorogabile di una sola volta per ulteriori trenta giorni, decorso il quale opera il meccanismo del silenzio-assenso⁹². Si tratta di un provvedimento-presupposto⁹³, il cui ottenimento costituisce la condizione indispensabile per il rilascio di ulteriori titoli autorizzatori e concessori, soprattutto edilizi-urbanistici e paesaggistici, per l'esercizio di attività all'interno dell'area protetta.

Tale provvedimento può essere rilasciato dall'Ente parco soltanto laddove sia stata previamente accertata la piena compatibilità degli interventi modificativi richiesti con le previsioni e disposizioni del Regolamento e del piano. Al riguardo, si pongono due questioni di rilievo. La prima attiene alla possibilità o meno di provvedere al rilascio del nulla osta in attesa ed in assenza dell'avvenuta emanazione dei due strumenti di gestione e pianificazione che ne costituiscono i parametri di conformità. Secondo un orientamento minoritario⁹⁴, nelle more dell'approvazione del Regolamento e del piano l'Ente parco non potrebbe rilasciare il nulla osta e riceverebbero applicazione le misure di salvaguardia, eventualmente integrate

91 Sul punto v. G. CERUTI, *L'istituzione ed il nulla osta delle aree naturali protette nella recente giurisprudenza ordinaria, amministrativa e costituzionale*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, p. 185 ss.

92 Al riguardo, peraltro, occorre registrare l'esistenza di un contrasto giurisprudenziale. Ad avviso di T.A.R. Roma, sez. II, 13 dicembre 2007, n. 13241, in *Dir. giur. agr.*, 2008, p. 514 ss., visto che la l. 7 agosto 1990, n. 241, come modificata dalla l. 14 maggio 2005, n. 80, esclude l'applicabilità dell'istituto in parola in materia paesaggistica ed ambientale, l'art. 13 della legge quadro dovrebbe intendersi *in parte qua* tacitamente abrogato. Il Consiglio di Stato, però (Cons. Stato, sez. VI, 29 dicembre 2008, n. 6591, in *Riv. giur. amb.*, 2009, p. 514 ss.), ha sancito la sopravvivenza dell'istituto, con la sola eccezione delle ipotesi di procedimenti di sanatoria per opere abusive già realizzate (al riguardo v. Cons. Stato, sez. VI, 21 giugno 2011, n. 3723, in *Foro amm.*, *C.D.S.*, 2011, p. 2080 ss.).

93 V., sul punto, A. CROSETTI, *op. cit.*, p. 145; A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 720.

94 T.A.R. Toscana, 19 febbraio 2002, n. 288, in *Foro it.*, 2002, II, p. 599 ss.

dalle misure indicate nel provvedimento istitutivo dell'Ente stesso. Di contrario avviso la giurisprudenza di legittimità⁹⁵ che, seppur in riferimento ai parchi preesistenti all'entrata in vigore della legge quadro, ha ribadito la necessità del nulla osta a prescindere dall'approvazione del Regolamento e del piano. Peraltro il Consiglio di Stato⁹⁶ ha affermato che, in assenza degli strumenti di pianificazione e gestione, la valutazione di conformità dovrebbe avere riguardo ai principi emergenti dalla normativa di riferimento. La seconda questione riguarda la natura del provvedimento. Secondo taluni⁹⁷ non si tratterebbe di un atto autorizzatorio, siccome privo di qualsivoglia margine di discrezionalità e implicante una mera valutazione di compatibilità tecnica con gli strumenti di gestione del parco. Ad avviso di altri⁹⁸, vi sarebbe invece un ampio margine di discrezionalità nell'ipotesi di rilascio del nulla osta in assenza e in attesa del Regolamento e del piano.

Vi è peraltro da dire che la necessità del previo nulla osta e la valutazione di compatibilità degli interventi modificativi con gli strumenti pianificatori che il suo rilascio presuppone costituiscono una diretta ed inevitabile conseguenza della prevalenza del piano del parco su ogni altro strumento di pianificazione urbanistico e paesaggistico⁹⁹, espressamente sancita dal co. 7 dell'art. 12 della legge quadro, ove si precisa anche che ha valore di dichiarazione di pubblico interesse e di indifferibilità per gli interventi in esso previsti.

Per quanto concerne, invece, i rapporti con l'esercizio dell'attività venatoria¹⁰⁰, occorre anzitutto evidenziare che -come è ovvio che sia- vige un espresso divieto di caccia all'interno delle aree naturali protette, presidiato con sanzioni penali. In particolare, l'art. 22, co. 6 della l. n. 394/1991

95 Cass. pen., sez. III, 13 dicembre 2006, n. 4594, in *Cass. pen.*, 2008, p. 1569 ss.; Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2009, n. 265, in *Foro amm., C.D.S.*, 2009, p. 261 ss.

96 Cons. Stato, sez. V, 20 agosto 2001, n. 4469, in *Riv. giur. amb.*, 2002, p. 60 ss.

97 G. DI PLINIO, *Il nulla osta dell'Ente parco*, in *Riv. amb.*, 2002.

98 G. SCHIESARO, *Commento all'art. 13*, in G. CERUTI (a cura di), *op. cit.*, p. 114 ss., nonché Cons. Stato, sez. VI, 5 ottobre 2001, n. 5270, in *Riv. giur. amb.*, 2000, p. 748 ss.

99 Sotto quest'ultimo profilo, però, è opportuno sottolineare che l'art. 145, co. 3, d. lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 («Codice dei beni culturali e del paesaggio»), prevede che le disposizioni dei piani paesaggistici prevalgono su quelle degli strumenti di pianificazione territoriale previsti dalle normative di settore, inclusi quelli degli enti di gestione delle aree naturali protette, nei limiti di ciò che è necessario ai fini della tutela ambientale, come ha di recente ribadito C. Cost., 10 marzo 2017, n. 50, in www.cortecostituzionale.it. Ciò stante, a carico dei piani del parco vi è un obbligo di conformazione ed adeguamento ai piani paesaggistici, come ha previsto anche C. Cost., 30 maggio 2008, n. 180, in *Giur. cost.*, 2008, p. 2124 ss. Al riguardo v. F. DI DIO, *Cogenza del piano paesaggistico sul piano di assetto delle aree naturali protette: siamo sicuri che si tratti di un rapporto gerarchico?*, in *Riv. giur. amb.*, 2008, p. 801 ss.

100 In argomento v. I. GORLANI, *La caccia nelle aree contigue ai parchi*, in *Dir. giur. agr. alim. e amb.*, 2012, p. 484.

vieta la caccia all'interno dei parchi nazionali e regionali mentre consente all'interno di quest'ultimi e delle riserve regionali i prelievi faunistici e gli abbattimenti selettivi necessari per ricomporre gli equilibri ecologici. L'art. 21, co. 1, lett. b), l. n. 157/1992 ribadisce il divieto richiamando proprio la normativa sulle aree naturali protette¹⁰¹.

Problematiche particolari sono insorte riguardo all'esercizio dell'attività venatoria nelle "zone contigue" alle aree naturali protette. Al riguardo, come noto, l'art. 32, co. 3, l. n. 394/1991 prevede che le Regioni possono disciplinare l'esercizio dell'attività venatoria soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti nei Comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua. Sotto questo profilo, di particolare interesse risulta una recente pronuncia con la quale la Corte costituzionale¹⁰² ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che, consentendo la caccia anche ai soggetti non residenti nelle "aree contigue", e più precisamente a quelli abilitati all'esercizio dell'attività venatoria anche negli ambiti territoriali di caccia (ATC) e nei comprensori alpini di caccia (CAC), di fatto espandeva la platea dei soggetti legittimati a cacciare nelle "aree contigue", con conseguente minore tutela della fauna selvatica e della biodiversità rispetto allo standard minimo fissato dal legislatore statale. In buona sostanza, pertanto, la Corte, ritiene che anche la disciplina della caccia nelle "aree contigue", siccome volta alla protezione della fauna selvatica ivi stanziata e dell'ecosistema di cui fa parte, ricada nella materia della "tutela dell'ambiente" destinata, in virtù del suo carattere "trasversale", a prevalere su eventuali disposizioni regionali che introducessero un regime derogatorio *in peius*. La Corte¹⁰³ ha altresì chiarito che il divieto riceve applicazione anche nei riguardi delle aree protette regionali, perchè la finalità della protezione della fauna selvatica è connaturata all'istituzione di ogni zona protetta, pur mantenendo ferma la facoltà delle Regioni di introdurre, nell'esercizio di proprie competenze legislative, forme e livelli di tutela più elevati rispetto a quelli minimi, adeguati e non riducibili apprestati dal legislatore statale.

Più di recente, ha avuto modo di intervenire al riguardo anche il Con-

101 Riguardo al problema della vigenza del divieto di caccia in assenza della necessaria delimitazione e perimetrazione delle aree naturali protette tramite la tabellazione prescritta ex art. 10, co. 9, l. n. 157/1992, v. A. RISSOLIO, *op. cit.*, p. 763 ss.

102 C. Cost., 11 novembre 2010, n. 315, in *Giur. cost.*, 2010, p. 4419 ss., in riferimento all'art. 25, co. 18, l. Regione Liguria 1 luglio 1994, n. 29. Già in precedenza, C. Cost., 27 luglio 1992, n. 366, in *Giur. cost.*, 1992, p. 2893 ss., con nota di G. NIZZERO, *Parchi e Regioni differenziate*, *ivi*, p. 2923 ss., aveva stabilito che la disciplina dell'art. 32, l. n. 394/1991 costituiva una disposizione di principio, limitativa della competenza legislativa esclusiva in materia di "caccia" delle Regioni a statuto speciale.

103 C. Cost., 4 giugno 2010, n. 193, *cit.*

siglio di Stato¹⁰⁴, che ha chiarito in modo definitivo i rapporti tra l. n. 394/1991 sulle aree naturali protette e l. n. 157/1992 sulla caccia. In particolare, ha precisato che la l. n. 157/1992, con l'abrogazione della precedente l. n. 968/1977 e la conseguente sostituzione del sistema della caccia controllata con quello della caccia programmata, non ha determinato alcuna conseguenza in ordine alle disposizioni che a quel sistema si richiamavano, ancora pienamente in vigore laddove compatibili. E' il caso dell'art. 32, l. n. 394/1991 che non può ritenersi abrogato non solo e non tanto in virtù del carattere di specialità che connota la legge quadro sulle aree protette rispetto a quella sulla caccia, ma anche e soprattutto perché la previsione della riserva dell'esercizio dell'attività venatoria nelle "aree contigue" alle zone protette, già prevista in riferimento al sistema della caccia controllata, risulta pienamente compatibile anche con il sistema della caccia programmata siccome non riguarda limiti di tempo, di luogo e di capi da abbattere, bensì di soggetti autorizzati.

¹⁰⁴ Cons. Stato, sez. VI, 6 dicembre 2012, n. 3319, in *Dir. e giur. agr., alim. e amb.*, 2012, p. 482 ss.