

Tutela della fauna selvatica e attività venatoria. Aspetti giuridici rilevanti e controversi nel riparto di competenze tra Stato e Regioni

I. IL QUADRO DELLE NORME COSTITUZIONALI SUL RIPARTO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA E DELLA POTESTÀ AMMINISTRATIVA IN MATERIA DI “CACCIA” PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2001

Nel testo originario della Costituzione del 1947 la “caccia” era espressamente menzionata nell’elenco delle materie che l’art. 117 affidava alla competenza legislativa c.d. “ripartita e concorrente” che le Regioni a statuto ordinario erano abilitate a esercitare nel rispetto – tra gli altri – di un duplice ordine di limiti: i *principi fondamentali* stabiliti dalla legge dello Stato all’interno di ciascuna materia e l’*interesse nazionale*. Per le Regioni ad autonomia speciale, invece, occorre fare riferimento alle potestà legislative puntualmente riconosciute in ciascuno degli statuti speciali, i quali contemplavano la materia della “caccia” tra quelle affidate alla c.d. “competenza primaria o esclusiva” della Regione, la quale era – e a tutt’oggi è – sottoposta al rispetto degli *obblighi internazionali e comunitari*, dei *principi generali dell’ordinamento*, nonché delle *norme fondamentali delle leggi statali di grande riforma economico-sociale*.

In un simile contesto di riferimento, dunque, i legislatori abilitati a disciplinare la caccia erano due ed entrambi risultavano titolari di una potestà legislativa limitata dalle competenze dell’altro: il legislatore regionale era sottoposto alle norme della legislazione statale qualificabili come *principi fondamentali* o come *norme fondamentali di grande riforma*, oppure come espressioni di un *interesse nazionale unitario*; il legislatore statale, a sua volta, non poteva legittimamente imporre alle Regioni norme che non fossero qualificabili nei suddetti termini, potendo peraltro adottare le c.d. *norme di dettaglio cedevoli*,

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico nell’Università di Sassari

come tali, però, suscettibili di essere “sostituite” da una legislazione regionale successiva che risultasse adeguata e conforme ai vincoli statali inderogabili.

A questa ripartizione della potestà legislativa era collegata la ripartizione delle funzioni amministrative: l'art. 118 Cost., infatti, stabiliva il c.d. “principio del parallelismo”, secondo il quale la potestà amministrativa spettava, in linea di massima (salve le funzioni di interesse esclusivamente locale), alle Regioni in tutte le materie in cui esse disponessero di competenza legislativa, mentre spettava allo Stato (salva eventuale delega alle Regioni) in tutte le materie in cui la competenza legislativa fosse esclusivamente statale. La prassi e la giurisprudenza avevano poi integrato tale assetto con il riconoscimento allo Stato della c.d. “potestà di indirizzo e coordinamento”, che trovava fondamento costituzionale nel limite dell'interesse nazionale e che consentiva alla legge statale o al Governo nazionale, per l'appunto, di indirizzare e coordinare l'esercizio delle funzioni amministrative da parte delle Regioni.

A partire dalla fine degli anni settanta, la progressiva emersione degli interessi rivolti alla tutela degli equilibri ecologico-ambientali, anche sulla scorta di quanto si viene affermando sul piano del diritto internazionale e del diritto comunitario¹, determina un rilevante mutamento di prospettiva per la disciplina dell'attività venatoria: già con la legge-quadro n. 968 del 1977 – significativamente intitolata «Principi generali per la protezione e la tutela della fauna selvatica e la disciplina della caccia» – e poi, ancor più, con la legge-quadro n. 157 del 1992 – anch'essa similmente intitolata «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» – l'asse portante della normativa si va decisamente spostando verso obiettivi di salvaguardia e di gestione razionale del patrimonio faunistico, iscrivendo l'attività venatoria propriamente intesa all'interno della più ampia cornice della tutela dell'ambiente e della protezione della natura².

¹ Cfr., ad esempio, la Convenzione relativa alla conservazione della vita selvatica e dell'ambiente naturale in Europa, adottata a Berna il 19 settembre 1979 e recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 503 del 1981; la Convenzione sulla conservazione delle specie migratorie appartenenti alla fauna selvatica, adottata a Berna il 23 giugno 1979 e recepita nell'ordinamento italiano con la legge n. 42 del 1983; la Direttiva del Consiglio concernente la conservazione degli uccelli selvatici n. 79/409/CEE (oggi codificata nella Direttiva n. 2009/147/CE).

² Si consideri, al riguardo, la significativa affermazione del giudice costituzionale nella sent. n. 4 del 2000 (da ultimo espressamente richiamata anche nelle sentt. nn. 142 e 193 del 2013), secondo la quale, con la legge n. 157 del 1992, «il legislatore ha inteso perseguire un punto di equilibrio tra il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale e l'interesse – pure considerato lecito e meritevole di tutela – all'esercizio dell'attività venatoria, attraverso la previsione di penetranti forme di programmazione dell'attività di caccia». Ancor più esplicita in tal senso, si rivela proprio la sent. n. 193 del 2013, secondo la quale la legge n. 157 del 1992 «dal punto di vista sostanziale, si muove in una prospettiva di tutela

Di qui l'inevitabile "intreccio" che progressivamente si afferma tra le competenze in materia di "caccia" e le competenze in materia di "tutela dell'ambiente".

A quest'ultimo riguardo, però, deve osservarsi che, fino alla riforma costituzionale del 2001, in assenza di espliciti riferimenti alla tutela ambientale nel testo della Costituzione del 1947, la distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni era in gran parte frutto dell'attenta e faticosa opera di ricostruzione della legislazione statale e regionale da parte della giurisprudenza costituzionale e – in ragione della particolare "sensibilità ambientale" dimostrata caso per caso dalla Corte – aveva finito per assumere i connotati di un modello per così dire "sostanziale". Un modello, cioè, fondato sull'effettivo e migliore perseguimento degli obiettivi di tutela a prescindere dal soggetto pubblico cui fosse riconducibile il potere di intervento, nonché sugli aspetti propriamente "di sostanza" del rapporto tra i diversi livelli territoriali di governo. Un modello, perciò, che risultava caratterizzato soprattutto per il fatto di prescindere da ogni rigida e formale distinzione tra ambito della "normazione" e ambito dell'"amministrazione", favorito in questo senso dal già richiamato principio costituzionale del *parallelismo tra le funzioni amministrative e le funzioni legislative* sancito dall'art. 118, primo comma, Cost., che aveva condotto – proprio in tema di tutela dell'ambiente – a una continua "osmosi" tra riconoscimento di competenze amministrative e riconoscimento di competenze normative di volta in volta al livello statale o al livello regionale.

In estrema sintesi, al momento dell'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, questo sistema di governo dell'ambiente si poteva ritenere fondato su tre grandi pilastri.

Il primo consisteva nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale, almeno a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, di una potestà legislativa di tipo concorrente delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente; ciò era avvenuto nonostante l'assenza di un riferimento esplicito in proposito all'interno del catalogo delle materie elencate nella versione originaria dell'art. 117 Cost. ma grazie a una interpretazione "sistematica" delle materie medesime³. La dottrina, peraltro, aveva puntualmente fatto notare come la tutela dell'ambiente – nella stessa concezione fatta propria dal giudice costituzionale – avrebbe assunto i connotati di una "materia" solo in senso atecnico,

ambientale, e faunistica in particolare, e, sul piano giuridico-formale, delinea una complessa disciplina procedimentale, che garantisce un'istruttoria approfondita e trasparente – anche ai fini del controllo giurisdizionale – coerente con la visione ambientalista di fondo».

³ Cfr., per tutte, la sent. n. 183 del 1987 e, più recentemente, la sent. n. 382 del 1999.

in quanto qualificata espressamente come “valore costituzionale” e dunque come interesse “trasversale” da ritenere collegato in modo funzionale ad altre materie di cui all’art. 117 Cost.

Il secondo pilastro era senza dubbio costituito dall’affermazione della necessità che nell’azione di tutela dell’ambiente fossero concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali di governo in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze fosse guidato dal principio della leale collaborazione⁴.

Il terzo pilastro, infine, era rappresentato dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze (e dunque dei ruoli complessivi e delle responsabilità) ambientali tra lo Stato e le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo (almeno latamente) “sussidiario”, fondate cioè, in particolare, sul criterio della dimensione territoriale degli interessi e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni. Tanto la giurisprudenza della Corte quanto la legislazione statale più immediatamente precedente la riforma costituzionale (e specialmente il d.lgs. n. 112 del 1998, in attuazione dell’ultima grande riforma amministrativa)⁵ rivelavano la chiara consapevolezza delle due diverse tipologie di esigenze che da sempre si fronteggiano ineliminabilmente nel governo dell’ambiente: da un lato, le “esigenze unitarie”, che impongono l’intervento dei livelli superiori (Stato e Regioni, rispettivamente nei confronti del livello regionale e dei livelli locali), soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell’azione di tutela, oltre che per la definizione di livelli minimi di intensità delle misure di protezione; dall’altro, le “esigenze di differenziazione”, che impongono l’intervento dei livelli inferiori (Regioni ed enti locali, rispettivamente nei confronti del livello statale e del livello regionale), a fini di adattamento dell’azione di tutela ai diversi contesti territoriali (o ai diversi “ambienti” da salvaguardare), anche attraverso l’introduzione di misure di protezione ambientale più intense e rigorose di quelle previste al livello di governo territorialmente superiore⁶.

⁴ Sul punto, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 290 ss.

⁵ Cfr., in particolare, la tipologia di funzioni, espressamente ritenute attinenti a esigenze di carattere unitario, riservate tassativamente allo Stato negli artt. da 68 a 92 del d.lgs. n. 112 del 1998.

⁶ Per l’analisi del significato, delle reciproche interazioni, nonché dei riferimenti positivi e giurisprudenziali dei due principi che esprimono la logica della sussidiarietà “verticale” nel campo della tutela dell’ambiente e che possono denominarsi come “principio di azione unitaria del livello superiore” e “principio della tutela più rigorosa del livello inferiore”, cfr., ancora, M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, cit., pp. 271 ss., e pp. 323 ss.

Dunque, anche in relazione ai profili propriamente riconducibili a matrici ecologico-ambientali, la disciplina dell'attività venatoria era frutto di una "competenza distribuita" tra legislatore statale e legislatore regionale, ancorché tale concorso fosse ripartito secondo logiche di tipo "sussidiario" e non secondo il tradizionale schema "principi-dettaglio"; e anche in questo campo le funzioni amministrative risultavano affidate prevalentemente alle Regioni, salvo il mantenimento in capo allo Stato di una sostanziale potestà di indirizzo e coordinamento in funzione di garanzia delle esigenze di uniformità e omogeneità della tutela ambientale su tutto il territorio nazionale.

2. LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

E IL PROGRESSIVO SVUOTAMENTO DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI "CACCIA"

Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione operata dalla legge cost. n. 3 del 2001 questo assetto muta radicalmente. Il legislatore della revisione costituzionale, infatti, nel costruire il nuovo sistema di ripartizione della potestà legislativa secondo il criterio della enumerazione delle competenze statali (in sé e per sé certamente più favorevole all'autonomia regionale), attribuisce la materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. s), al contempo eliminando la materia "caccia" dall'elenco della materie di legislazione ripartita e concorrente di cui al terzo comma del medesimo art. 117 e, per l'effetto, determinandone lo spostamento nell'area della c.d. "potestà residuale regionale" contemplata dalla clausola di residualità contenuta nel quarto comma, ai sensi del quale «spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

In questo nuovo contesto costituzionale, le Regioni finiscono per subire un progressivo e inesorabile svuotamento della loro potestà legislativa, soprattutto in ragione della irresistibile "vis expansiva" che assume la competenza ambientale del legislatore statale sulla base degli orientamenti giurisprudenziali del giudice delle leggi.

Dopo una prima fase in cui la Corte costituzionale, al precipuo scopo di valorizzare il rafforzamento dell'autonomia regionale voluto dalla riforma, prova a ricostruire la potestà legislativa dello Stato nella materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" in termini pressoché identici all'assetto previgente (ambiente come "valore costituzionale" affidato alla implementazione di tutti i livelli territoriali di governo e non come "materia" in senso tecni-

co, rigidamente configurabile in termini oggettivi; competenza statale per la sola fissazione degli standard minimi uniformi della tutela; competenza sostanzialmente residuale delle Regioni per l'introduzione di misure e di livelli di tutela più rigorosi⁷, a partire dalle sentenze nn. 367 e 378 del 2007 si assiste a una vera e propria "svolta" giurisprudenziale che assume quale suo asse portante una concezione della competenza ambientale dello Stato diametralmente opposta rispetto a tutta la giurisprudenza precedente: la *tutela dell'ambiente-paesaggio* si configura come "materia" in senso proprio, tanto in termini oggettivi quanto in termini finalistici, delineando così un'area di intervento normativo da cui il legislatore regionale deve ritenersi in via di principio escluso⁸.

Con un simile presupposto – sulle cui matrici teoriche e sulla cui correttezza non è possibile soffermarsi in questa sede – è agevole comprendere il mutamento radicale dei rapporti tra competenze statali e competenze regionali in tema di disciplina dell'attività venatoria.

a) La potestà legislativa esclusiva statale in materia di protezione della fauna selvatica diviene pressoché illimitata e sostanzialmente "onnivora", potendo conformare liberamente i poteri normativi e amministrativi delle Regioni senza incontrare alcun "contro-limite".

b) La potestà legislativa regionale in materia di caccia, ancorché sempre formalmente riconosciuta dal giudice delle leggi, può essere compressa dal legislatore statale fino a risultare praticamente "svuotata".

c) Anche il potere delle Regioni di introdurre misure di tutela faunistica più rigorose che deroghino alla disciplina uniformemente stabilita dallo Stato non discende più tanto da un principio generale di rango costituzionale fondato sulla qualificazione della tutela dell'ambiente come "valore costituzionale", ma può essere disciplinato e conformato dallo stesso legislatore statale, che lo può limitare e vincolare al rispetto di specifiche forme e particolari presupposti o condizioni sostanziali. L'esempio più emblematico, al riguardo, può essere rinvenuto nell'art. 19 della legge n. 157 del 1992, il cui comma 1, nel contemplare espressamente il potere delle Regioni di «vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'articolo 18», stabilisce che il suddetto potere possa essere esercitato

⁷ *Ex plurimis*, si vedano, in particolare, le sentt. nn. 407 e 536 del 2002, 222 del 2003, 62, 108 e 214 del 2005, 182 del 2006.

⁸ Esplicitamente in questo senso si esprime la Corte nelle sentt. nn. 367 e 378 del 2007, 104 del 2008, 10, 12, 30 e 61 del 2009; in tema, si consenta il rinvio a M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, n. 7/2009, spec. 19 ss.

esclusivamente «per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità».

Nell'ambito di un riparto costituzionale delle competenze normative così configurato, l'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni in *subiecta materia* può essere ricostruito secondo due alternative chiavi di lettura.

Da un primo punto di vista, secondo una logica più tradizionale, si potrebbe ritenere che la potestà legislativa regionale in materia di "caccia" assuma ormai solo apparentemente i tratti di una competenza a produrre legislazione propriamente intesa, ossia a occupare spazi di normazione primaria, dal momento che essa risulta destinata a funzionare in tutto e per tutto come una potestà normativa sostanzialmente di rango secondario, come tale destinata pressoché esclusivamente a dettare discipline di attuazione e/o esecuzione della legislazione statale, rispetto alla quale si colloca in posizione inesorabilmente subordinata.

Da un secondo punto di vista, invece, in una logica più evolutiva, si potrebbe affermare che l'antica materia della "caccia" in quanto tale, quale ambito definito di attività umane oggetto di regolazione e di cura da parte dei poteri pubblici, sia addirittura scomparsa e debba essere oggi prevalentemente ricondotta alla "tutela dell'ambiente e degli ecosistemi", assumendo i contorni di una nuova materia (o "sotto-materia") identificabile quale "gestione razionale e tutela della fauna selvatica", come tale assai vicina al nuovo concetto di "agricoltura" che è andato affermandosi negli anni più recenti e che sempre più si configura in termini di "razionale e sostenibile gestione delle risorse della biosfera".

In entrambe le prospettive, tuttavia, emerge un elemento comune: allo stato attuale della giurisprudenza costituzionale, che configura la potestà normativa dello Stato in materia di tutela ambientale in termini talmente esclusivi e onnipervasivi (tanto sotto il profilo oggettivo quanto sotto il profilo teleologico) da farne una competenza sostanzialmente "onnivora", i poteri regionali di regolazione dell'attività venatoria sembrano aver definitivamente perduto la loro originaria natura di espressioni dell'autonomia politico-legislativa delle Regioni per trasformarsi in potestà di tipo quasi esclusivamente amministrativo, con rilevanti implicazioni – come si vedrà – anche sul regime delle forme e dei procedimenti di adozione degli atti in materia. Il fenomeno che si ricava in modo evidente dall'analisi della evoluzione giurisprudenziale in materia, in buona sostanza, è quello di una progressiva "de-politicizzazione" delle competenze regionali in tema di attività venatoria, alla quale corrisponde una loro sempre più marcata "amministrativizzazione" vincolata ai sempre più stringenti parametri di legalità stabiliti dal legislatore nazionale.

3. I “CAPISALDI” DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE IN MATERIA DI “CACCIA” ANTERIORE AL 2001

I limiti di queste pagine impongono di operare una sintesi estrema della mole giurisprudenziale davvero cospicua che ha segnato la distribuzione tra lo Stato e le Regioni delle competenze legislative in materia di “caccia” nel vigore del testo costituzionale originario.

Con questa avvertenza, gli orientamenti fondamentali del giudice costituzionale possono essere rinvenuti in due decisioni particolarmente significative: la sent. n. 1002 del 1988 e la sent. n. 323 del 1998.

Nella prima, la Corte individua le nuove *rationes* della legge n. 968 del 1977 rispetto al vecchio Testo Unico n. 1016 del 1939 e ne ricava il primo “nucleo funzionale” irrinunciabile della competenza da riconoscere al legislatore statale. Dopo aver rilevato che le norme formulate negli artt. 1, 2, 8 e 10 della legge in questione – nella parte in cui affermano «l'appartenenza della fauna selvatica al patrimonio indisponibile dello Stato; l'affievolimento del tradizionale diritto di caccia, attualmente subordinato all'interesse prevalente della conservazione del patrimonio faunistico e della protezione dell'ambiente agrario; l'imposizione di un regime di caccia controllata per tutto il territorio nazionale» – si presentano, «per la loro natura e rilevanza nonché per il carattere unitario degli interessi alle stesse sottesi (...) tali da vincolare non solo la legislazione concorrente delle Regioni ordinarie, ma anche la legislazione esclusiva delle Regioni e delle Province a speciale autonomia», la Corte chiarisce che anche l'art. 11 della medesima legge, concernente l'elenco delle specie cacciabili, è norma che partecipa delle medesime caratteristiche, in quanto «norma di necessaria integrazione, indispensabile per dare contenuto e sostanza ai principi espressi negli artt. 1 e 2 della legge n. 968, cioè per definire l'esatta nozione di “fauna selvatica” e, attraverso di essa, l'oggetto specifico della tutela». L'elencazione delle specie cacciabili «come eccezioni al generale divieto di caccia per qualsiasi specie di mammiferi e uccelli appartenenti alla fauna selvatica italiana» rappresenta dunque «l'oggetto minimo inderogabile della protezione che lo Stato, anche in adempimento di obblighi assunti in sede internazionale e comunitaria, ha ritenuto di dover offrire al proprio patrimonio faunistico, nella consapevolezza che “flora e fauna selvatica costituiscono un patrimonio naturale di valore estetico, scientifico, culturale, ricreativo, economico e intrinseco che va preservato e trasmesso alle generazioni future”, dato “il ruolo fondamentale della flora e della fauna selvatiche per il mantenimento degli equilibri biologici”»⁹.

⁹ Così, testualmente, le Convenzioni internazionali citate, *supra*, nt. 1.

Di qui le due implicazioni basilari che il giudice costituzionale ricava per il riparto di competenze tra Stato e Regioni: da un lato, «tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili), non possono non investire un interesse unitario proprio della comunità nazionale (...), la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale»; dall'altro, non è affatto escluso che le Regioni possano «apportare, con propri atti, variazioni all'elenco delle specie cacciabili di cui all'art. 11 della legge n. 968 (...), in considerazione sia delle specifiche caratteristiche ambientali, stagionali o climatiche, sia delle esigenze particolari connesse alla protezione della fauna locale: ma tali variazioni – dato il carattere inderogabile del nucleo minimo di tutela identificato attraverso la legge statale ed i successivi atti governativi – in ogni caso, anche per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome dotate di competenza esclusiva, non potranno operare altro che nel senso di un rafforzamento del fine protezionistico affermato dalle norme fondamentali della legge n. 968», dunque soltanto «al fine di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia»¹⁰.

Nella seconda delle pronunce sopra richiamate (la sent. n. 323 del 1998), la Corte amplia il «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica» spettante alla potestà legislativa dello Stato e vincolante per la legislazione regionale, includendovi espressamente – accanto all'elencazione delle specie cacciabili – «la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» e ritenendo che «al novero di tali misure va[da] ascritta la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio».

4. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA AL 2001

4.1 *L'intreccio tra competenza statale sulla “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” e competenza regionale sulla “caccia”*

Di fronte alle modifiche operate dalla legge cost. n. 3 del 2001 e, in particolare, da un lato, al riconoscimento allo Stato della potestà legislativa esclusiva nella materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, dall'altro, al riconosci-

¹⁰ Negli stessi termini, *ex multis*, cfr. la sent. n. 577 del 1990.

mento alle Regioni della potestà legislativa residuale in materia di “caccia”, la Corte costituzionale si rende subito conto della necessità di chiarire i rapporti tra queste due competenze, affrontando il problema delle loro possibili interconnessioni.

Come già anticipato, in un primo periodo la giurisprudenza si mostra decisamente sensibile nel presidiare le garanzie della rafforzata autonomia regionale, ricostruendo i poteri statali in materia ambientale secondo una linea di spiccata continuità con gli orientamenti precedenti.

Nella sent. n. 536 del 2002 (poi testualmente ripresa dalla sent. n. 226 del 2003) il giudice costituzionale si esprimeva nei seguenti termini: «La disciplina statale rivolta alla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l’intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione (...), fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell’esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest’ultima».

La logica era fin troppo chiara: solo ed esclusivamente ciò che potesse ritenersi qualificabile in termini di «standard minimi e uniformi di tutela della fauna» era riconducibile alla competenza del legislatore statale, spettando gli «altri aspetti» della disciplina dell’attività venatoria alla competenza regionale; e nella identificazione di quegli “standard” affidati allo Stato, la Corte faceva esplicito rinvio a quel «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica» che aveva individuato nella giurisprudenza precedente e che vi vedeva parimenti incluse la «elencazione delle specie cacciabili» e la «disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» quali la delimitazione dei periodi venatori.

Oggi, però, dopo la reinterpretazione della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente successiva alla “svolta” del 2007, le cose non stanno più così.

Assolutamente emblematica, al riguardo, si rivela la sent. n. 278 del 2012.

Dopo aver rilevato che le norme in materia di caccia «interagiscono, per naturale coincidenza degli ambiti competenziali, con l’attribuzione esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., la quale (...) si riferisce all’“ambiente” in termini generali ed onnicomprensivi», la Corte afferma in termini lapidari la indiscussa e illimitata prevalenza della legislazione ambientale statale: «Quando

il carattere trasversale della normativa ambientale comporta fenomeni di sovrapposizione ad altri ambiti competenziali, questa Corte ha già avuto modo di affermare che la prevalenza debba essere assegnata alla legislazione statale rispetto a quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria. Ciò in relazione al fatto che la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario (sentenza n. 151 del 1986) ed assoluto (sentenza n. 210 del 1987) e deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile da altre discipline di settore. Sotto questo profilo, si configura come limite alla discrezionalità legislativa che le Regioni e le Province autonome hanno nelle materie di loro competenza, cosicché queste ultime non possono in alcun modo derogare o peggiorare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 378 del 2007)». Al tempo stesso, il giudice costituzionale tiene a sottolineare che «proprio in base al descritto carattere di trasversalità e primazia, quando si verificano contesti di sovrapposizione tra la materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e quelle di competenza regionale o provinciale», le Regioni e le Province autonome conservano «– negli ambiti in cui si verifica detta sovrapposizione e relativamente alla materia di propria competenza – poteri di scelta, purché questi siano esercitati in senso più rigoroso di quanto previsto dalla normativa statale di tutela ambientale e dell'ecosistema (sentenza n. 378 del 2007)».

4.2 I profili dell'attività venatoria riconducibili alla competenza esclusiva statale sulla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"

Come è agevole comprendere, la nuova configurazione della competenza statale in materia ambientale – con i suoi caratteri di esclusività in senso proprio, onnicomprensività, trasversalità e incondizionata prevalenza sulla potestà legislativa regionale in materia di caccia – non poteva che condurre il giudice delle leggi ad ascrivere allo Stato la gran parte della disciplina dell'attività venatoria, ben al di là dei “capisaldi” individuati dalla giurisprudenza più risalente.

Allo stato attuale, la Corte ci consegna un'area di normazione da considerare sostanzialmente “riservata” al legislatore statale e assolutamente inderogabile da parte delle Regioni, coincidente in buona sostanza con la disciplina delle c.d. «modalità di protezione della fauna», espressione che, non a caso, ha sostituito quella delle «modalità di caccia», utilizzata in precedenza e dalla quale è ovviamente scomparso il “contro-limite” delle «misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» posto

a garanzia delle competenze regionali. All'interno di questa area, oltre alla tradizionale «determinazione della stagione venatoria» (ossia la delimitazione del «periodo entro il quale è consentito l'esercizio venatorio»)¹¹, il giudice delle leggi ha espressamente ricondotto:

- la durata necessariamente *annuale* del calendario venatorio, in coerenza «oltre che con la tendenziale corrispondenza del calendario venatorio alle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo – anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA – a cadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni»¹²;
- la necessità che il calendario venatorio sia approvato all'esito di un «procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento»¹³;
- la necessità che anche la disciplina delle attività di allenamento e di addestramento dei cani da caccia sia effettuata esclusivamente nell'ambito della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992 e con le garanzie sostanziali e procedurali imposte dall'art. 18 della medesima legge statale, con conseguente esclusione della competenza in capo alla fonte legislativa regionale¹⁴.

All'area sostanzialmente «riservata» allo Stato si aggiunge poi – e in qualche misura, a volte, si sovrappone – la più tradizionale area della «determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna», che la Corte continua a ritenere, in linea di principio, suscettibili di variazioni solo in senso più rigoroso da parte delle Regioni. A questa area la giurisprudenza ha progressivamente finito per ricondurre pressoché tutti i contenuti della vigente legge nazionale n. 157 del 1992, determinandone la radicale trasformazione della originaria natura di «legge-cornice» atta a vincolare le Regioni mediante i soli «principi fondamentali». Tra questi contenuti, in via meramente esemplificativa, possono essere richiamati: i divieti di caccia di cui l'art. 21¹⁵; il principio

¹¹ Cfr., tra le più recenti, le sentt. nn. 193 del 2013, 278 e 105 del 2012, 191 del 2011, 233 e 193 del 2010, 272 e 165 del 2009.

¹² Così la sent. n. 116 del 2012, ma cfr. anche le sentt. nn. 20 e 105 del 2012.

¹³ Così la sent. n. 20 del 2012, successivamente confermata dalle sentt. nn. 105, 116 e 310 del 2012, 90, 189 e 193 del 2013; sul punto ci si soffermerà specificamente, *infra*, nel par. 4.3.

¹⁴ In tal senso, cfr. le sentt. nn. 193 e 303 del 2013.

¹⁵ Cfr., *ex multis*, le sentt. nn. 193 del 2010 e 106 del 2012.

della caccia di specializzazione di cui all'art. 12, comma 5, in base al quale, fatta eccezione per l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, ciascun cacciatore può praticare la caccia in una sola delle tre forme ivi indicate («vagante in zona Alpi»; «da appostamento fisso»; «nelle altre forme» consentite dalla legge citata «e praticate sul restante territorio destinato all'attività venatoria programmata»¹⁶; l'elencazione di cui all'art. 2 delle specie facenti parte della nozione di «fauna selvatica» e, specularmente, delle specie escluse; la fissazione di cui all'art. 18, commi 5 e 6, del c.d. «silenzio venatorio» nei giorni di martedì e venerdì¹⁷; la disciplina prevista dall'art. 19, comma 2, circa le condizioni e le modalità del controllo di selezione da esercitarsi, previo parere tecnico dell'ISPRA, anche nelle zone vietate alla caccia¹⁸; il dimensionamento necessariamente sub-provinciale – da misurarsi in concreto mediante la necessaria «considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali» – degli ambiti territoriali di caccia in cui le Regioni, secondo quanto dispone l'art. 14, comma 1, debbono ripartire il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata¹⁹; le limitazioni per il rilascio delle autorizzazioni per gli appostamenti fissi stabilite dai commi 3 e 4 dell'art. 5, ossia che queste possano essere richieste solo «da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si verifichi una capienza, dagli ultrasessantenni», con l'effetto che solo all'interno di tale ultima categoria potranno valere eventuali ulteriori priorità stabilite da norme regionali; le percentuali minime di territorio agro-silvo-pastorale che ciascuna Regione deve obbligatoriamente destinare a protezione della fauna selvatica, ossia a divieto di abbattimento e cattura a fini venatori, nonché a misure volte a favorirne la sosta, la riproduzione e la cura della prole, ai sensi dell'art. 10, commi 3 e 4²⁰; l'individuazione con periodicità quinquennale dell'indice minimo di densità venatoria (ossia del livello minimo di densità dei cacciatori per ettaro) affidata al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dall'art. 14, comma 3²¹.

¹⁶ Cfr. le sentt. nn. 116 e 278 del 2012.

¹⁷ Per entrambe le fattispecie, cfr. la sent. n. 278 del 2012.

¹⁸ Cfr., ancora, la sent. n. 278 del 2012, nonché la sent. n. 303 del 2013.

¹⁹ Cfr. la sent. n. 142 del 2013, secondo la quale «il legislatore statale ha voluto, attraverso la ridotta dimensione degli ambiti stessi, pervenire ad una più equilibrata distribuzione dei cacciatori sul territorio, e, attraverso il richiamo ai confini naturali, conferire specifico rilievo – in chiave di gestione, responsabilità e controllo del corretto svolgimento dell'attività venatoria – alla dimensione della comunità locale, più ristretta e più legata sotto il profilo storico e ambientale alle particolarità del territorio».

²⁰ Per entrambe le fattispecie, cfr. la sent. n. 303 del 2013.

²¹ Così già la sent. n. 4 del 2000 e, da ultimo, ancora, la sent. n. 303 del 2013.

4.3 *La riserva di procedimento e di atto amministrativo per la regolamentazione della stagione venatoria e l'adozione del relativo calendario*

In questo contesto generale di sostanziale “monopolio” della legislazione statale, merita una particolare attenzione il già richiamato orientamento, consolidatosi solo nella giurisprudenza costituzionale più recente, secondo il quale l'adozione da parte delle Regioni della regolamentazione della stagione venatoria e del relativo calendario non può avvenire nelle forme della legge, bensì solo all'esito di un procedimento amministrativo e nelle forme che “naturalmente” a quest'ultimo “conseguono”²². Si tratta, come si può agevolmente comprendere, di un approdo giurisprudenziale di particolare impatto sulla configurazione del ruolo delle Regioni in *subiecta materia* e sulla natura dei poteri a esse affidati, giacché sancisce definitivamente e formalmente l'*amministrativizzazione* di quello che, a tutti gli effetti, può essere considerato il nucleo fondamentale della disciplina sostanziale dell'attività venatoria.

Nella sentenza capostipite di tale orientamento, la n. 20 del 2012, la Corte prende le mosse proprio dalla considerazione della natura sostanzialmente “amministrativa” della funzione che l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 affida alle Regioni. Mentre non pare tecnicamente ineccepibile l'affermazione secondo la quale le leggi regionali che approvano il calendario e la regolamentazione della stagione venatoria si configurerebbero come «tipiche leggi-provvedimento, in quanto le disposizioni che esse contengono sono prive di astrattezza e generalità, e sono destinate ad esaurire i propri effetti contingenti con lo spirare della stagione di caccia»²³, senza dubbio più condivisibile è la ricostruzione che il giudice delle leggi fa del contesto in cui si inseriscono e delle *rationes* che assumono gli atti regionali contenenti la disciplina della stagione venatoria e il relativo calendario: tali atti, secondo quanto afferma la Corte, «piuttosto che a comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, tendono a tradurre in regole dell'agire concreto, e per il caso di specie, un complesso di valutazioni, basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico: ciò, al fine di in-

²² Cfr. *supra*, nt. 13.

²³ In senso contrario, infatti, si potrebbe affermare che il carattere della *generalità* è certamente riscontrabile in ragione della platea tendenzialmente indeterminata di destinatari, mentre l'*astrattezza* non sembrerebbe essere pregiudicata dalla limitazione temporale della disciplina alla singola stagione venatoria, risultando comunque le norme in questione pienamente suscettibili di plurime applicazioni ripetute nel tempo.

trodurre, in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992), un elemento circoscritto di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale. L'intervento regionale viene infatti consentito espressamente dalla legge dello Stato proprio allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'habitat locale, alla cui verifica ben si presta un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, se da un lato predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati, dall'altro lato permette alla Regione l'introduzione di limitate deroghe ispirate a una simile finalità, e chiaramente motivate con riguardo a profili di natura scientifica: ne è conferma la previsione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 2, e dall'art. 18, comma 4, con specifico riferimento all'approvazione del calendario venatorio».

Poste tali premesse circa la natura amministrativa della funzione, la Corte non ha alcuna difficoltà a richiamare il proprio indirizzo secondo il quale «la legge dello Stato, nell'esercizio di una competenza che le è riservata in via esclusiva, può vietare che la funzione amministrativa regionale venga esercitata in via legislativa (sentenze n. 44 del 2010, n. 271 e n. 250 del 2008; ordinanza n. 405 del 2008)» e a rinvenire il suddetto titolo di competenza esclusiva della legge dello Stato nella materia della «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», dal momento che «è pacifico che la selezione, sia delle specie cacciabili, sia dei periodi aperti all'attività venatoria implichi l'incisione di profili propri» di tale materia.

La questione, a questo punto, viene a collocarsi esclusivamente sul piano dell'interpretazione del disposto dell'art. 18, comma 4, della legge n. 157, imponendo di chiarire se con la formula ivi contenuta²⁴ il legislatore statale abbia inteso prescrivere inderogabilmente la forma dell'atto amministrativo.

Gli argomenti che il giudice delle leggi spende a sostegno della tesi affermativa sono sostanzialmente quattro:

- la conformazione dell'attività amministrativa in questione all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, confermata dal carattere obbligatorio – ancor-

²⁴ «Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica [oggi ISPRA], pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

ché non vincolante – del parere dell’ISPRA contemplato sia nel comma 2 che nel comma 4 dell’art. 18;

- la maggiore idoneità dell’atto amministrativo a soddisfare le esigenze di flessibilità e di pronto adeguamento della disciplina al repentino e imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto, considerato che, allorquando vi sia «ragionevole motivo di supporre che l’attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, ma possa e debba tornare a svilupparsi con necessaria celerità per esigenze sopravvenute, le forme e i tempi del procedimento legislativo possono costituire un aggravio, persino tale in casi estremi da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi di urgenza»;
- la considerazione degli specifici obblighi imposti dalla Direttiva europea concernente la conservazione degli uccelli selvatici n. 2009/147/CE, non soltanto per la parte relativa all’introduzione delle “deroghe” ivi consentite o addirittura imposte²⁵, ma anche per «l’intero corpo provvedimentale su cui esso opera, quanto al calendario venatorio, che non tollera di venire irrigidito nella forma della legge, tenuto anche conto che tra regole ordinarie e deroghe eccezionali deve in linea di massima sussistere un’identità formale, che permetta alle seconde di agire sulle prime, fermo il potere di annullamento preservato in capo allo Stato»²⁶; con particolare riferimento alle “deroghe imposte” «allo scopo di preservare significativi interessi ambientali di segno contrario, ovvero di altra natura, come, tra quelli selezionati dalla direttiva, la salute, la sicurezza pubblica, la sicurezza aerea», la Corte ha cura di sottolineare – ribadendo l’esigenza di prontezza dell’intervento – che «in tali casi, la deroga necessita di venire introdotta con efficacia immediata, sicché angusto, e potenzialmente insufficiente, è lo spazio temporale aperto al legislatore regionale per rimuovere eventuali ostacoli in tal senso provenienti dalla legge-provvedimento»;
- infine, la maggiore idoneità dei rimedi giurisdizionali comuni (attivabili nei confronti degli atti amministrativi) rispetto alla giustizia costituzionale (riservata agli atti legislativi) ad assicurare non soltanto la più pronta giu-

²⁵ Cfr., in particolare, l’art. 9 della Direttiva e la relativa disciplina attuativa contenuta nell’art. 19-bis della legge n. 157, non a caso oggi interamente sostituito a opera dell’art. 26, comma 2, della legge n. 97 del 2013 (significativamente, infatti, l’attuale comma 2 stabilisce in modo espresso che «le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome con atto amministrativo, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati»).

²⁶ Sulla incompatibilità della introduzione delle deroghe mediante atto legislativo con l’esigenza di non vanificare la previsione del potere di annullamento assegnato dall’art. 19-bis al presidente del Consiglio dei ministri, la Corte si era già pronunciata nella sent. n. 250 del 2008.

stiziabilità degli atti illegittimi²⁷, ma anche l'immediatezza delle prescrizioni direttamente impartibili dal giudice all'Amministrazione²⁸.

Si tratta di argomenti la cui intrinseca solidità – nell'ambito del contesto normativo e giurisprudenziale in cui si collocano – non appare seriamente contestabile e che, in ogni caso, contribuiscono a consegnare alle Regioni un quadro profondamente mutato rispetto al passato delle loro funzioni e del ruolo complessivo a esse affidato in materia di attività venatoria.

Di qui, verosimilmente, la necessità di un ripensamento organico delle vigenti legislazioni regionali, da operare mediante un radicale mutamento di prospettiva che, prendendo definitivamente atto delle trasformazioni intervenute nella materia, abbia cura di adeguare la normativa di ciascuna Regione alla esigenza di utilizzare la fonte legislativa prevalentemente (se non esclusivamente) per la disciplina di procedimenti amministrativi, evitando l'estenuante quanto ricorrente fenomeno degli interventi "chirurgici" finalizzati al tentativo di eludere o di inseguire la legislazione statale – così come interpretata dal giudice delle leggi – attraverso semplici micro-correzioni o pseudo-adeguamenti formali quasi sempre destinati a cadere sotto la scure del giudizio di costituzionalità.

RIASSUNTO

Il contributo analizza l'evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regioni in materia di attività venatoria, mettendone in evidenza le decisive e sempre più preponderanti intersezioni con la materia della tutela dell'ambiente, alla luce della Carta costituzionale prima e dopo la riforma del Titolo V del 2001, nelle interpretazioni offerte dalla giurisprudenza del giudice delle leggi. L'analisi mostra le dinamiche e i principali punti di approdo del progressivo svuotamento della potestà legislativa regionale, a fronte della inesorabile attrazione della disciplina dell'attività venatoria nell'orbita della legislazione esclusiva dello Stato di matrice ecologica e finalizzata a obiettivi di tutela della fauna sel-

²⁷ Ciò mediante la «disponibilità del ricorso in capo alle parti private legittimate», i «tempi con cui il giudice può assicurare una pronta risposta di giustizia», la «latitudine dei poteri cautelari di cui esso dispone», l'«ampiezza del contraddittorio che si può realizzare con i soggetti aventi titolo per intervenire, estranei invece, in linea di principio, al giudizio costituzionale sul riparto delle competenze legislative».

²⁸ Al riguardo, in termini del tutto condivisibili, la Corte si preoccupa di far osservare che «ove parte del giudizio sia l'amministrazione, il giudice comune ben può inserire le proprie misure cautelari nel flusso dell'attività di quest'ultima, prescrivendo che essa sia prontamente riesercitata secondo i criteri che di volta in volta vengono somministrati, affinché, in luogo del vuoto di normazione, che conseguirebbe alla mera sospensione della legge-provvedimento, si realizzi celermente una determinazione del calendario della caccia, compatibile con i tempi imposti dall'incalzare delle stagioni, e avente natura definitiva».

vatica e di gestione razionale del patrimonio faunistico. La conseguenza più evidente che scaturisce da tale evoluzione è che i poteri regionali di regolazione dell'attività venatoria sembrano aver definitivamente perduto la loro originaria natura di espressioni dell'autonomia politico-legislativa delle Regioni per trasformarsi ormai in potestà di tipo quasi esclusivamente amministrativo.

ABSTRACT

The aim of this essay is to deal with the division of legislative powers between the State and the Regions in the field of hunting. The essay underlines the frequent overlapping – from the perspective of the Italian Constitutional Court – between the field of hunting and that of environmental protection, both before and after the 2001 constitutional reform. The analysis shows the transformation of the regional legislative powers in the field of hunting, and particularly their erosion due to the shift of legal means and provisions to the state legislative competence devoted to environmental protection. In the view of Constitutional Court case law, indeed, the State, through its environmental legislative powers, can provide means to protect wildlife and to reach a rational management of the fauna without affecting regional legislative competence in the field of hunting.

The most evident consequence that flows from this constitutional case law is the broad transformation of the regional regulatory powers. These powers seem to have lost their original political and legislative nature, to become, by now, no more than a mere set of almost exclusively administrative means.