

L'AUTONOMIA LEGISLATIVA REGIONALE IN MATERIA DI CACCIA NEL RISPETTO DEGLI STANDARD STATALI DI PROTEZIONE DELLA FAUNA

Giacomo Vivoli

Professore a contratto in Diritto dell'ambiente

Abstract (it): prendendo spunto da alcune recenti sentenze della Corte Costituzionale il contributo approfondisce la regolazione della protezione della fauna selvatica dove concorrono competenze statali in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e regionali in materia di caccia; in particolare lo studio è volto a mettere in evidenza quali siano gli spazi di autonomia legislativa a disposizione delle Regioni nel rispetto degli standard minimi fissati a livello centrale.

Abstract (en): based on recent Constitutional Court rulings, the article delves into wildlife protection regulations, wherever state jurisdiction on environmental and ecosystem protection overlaps with regional jurisdiction on hunting. Specifically, the main purpose of this study is to draw attention to the potential areas of legislative autonomy currently accessible to the regions, while abiding by the minimum standards set by the central government.

SOMMARIO: **1.** Introduzione: tutela dell'ambiente e la "convivenza" tra materia e valore; **2.** Il consolidamento sostanziale della tutela *in melius* regionale: il caso della riduzione delle specie cacciabili; **3.** La giusta forma del "prevedere": la differenza tra legittimo utilizzo dello strumento legislativo ed elusione *ex post* dell'obbligo di approvazione del calendario venatorio con atto amministrativo; **4.** L'autonomia regionale nella definizione degli standard minimi di dettaglio: le modalità di annotazione del tesserino venatorio; **5.** Considerazioni finali: qualche ambiguità in un quadro di competenze sufficientemente chiaro ma "gattopardesco".

1- Introduzione: tutela dell'ambiente e la "convivenza" tra materia e valore.

Dall'analisi di recenti sentenze della Corte Costituzionale¹ emergono elementi che permettono di effettuare alcune considerazioni sulla ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni nell'area di conflitto che nasce dall'intreccio tra la disciplina della caccia e la tutela dell'ambiente². Oltre a delineare con sufficiente precisione i rispettivi ambiti di competenza, le decisioni della Consulta consentono anche di evidenziare la natura intrinsecamente e inevitabilmente polivalente degli standard minimi ed uniformi statali; strumenti che, come verificabile nei casi che vedremo, possono sia incidere su aspetti di ampia portata (giungendo a condizionare le fonti utilizzabili dalle Regioni) sia insinuarsi in aspetti di taglio molto pratico (come le modalità di compilazione del tesserino) marcando in tal modo, almeno in prima battuta, da un punto di vista concettuale, la distinzione tra standard e principi fondamentali che caratterizzano la legislazione concorrente.

In ordine cronologico una prima interessante sentenza è la n. 7/2019³ che definisce un giudizio incidentale promosso dal Tar Piemonte; il giudice rimettente nutre dubbi sulla legittimità costituzionale della legislazione regionale che, in sostanza, rende non cacciabili specie che invece lo sarebbero in base a quella nazionale.

La Corte, per la prima volta *post* riforma del Titolo V, affronta il caso di una disposizione regionale che, estendendo le specie non cacciabili, incrementa il livello di protezione della fauna selvatica .

La tesi del giudice rimettente si fonda sulla diversa natura che assumerebbe la legge n. 157/92⁴ a seguito della modifica del Titolo V, non più inquadrabile come legge quadro ma bensì come *«legge a contenuto strettamente ambientale»*; cambio di prospettiva che sarebbe imposto dalla radicale differenza tra il contenuto attuale e quello precedente dell'art. 117 della Costituzione in relazione alle materie che gravitano attorno all'oggetto del contenzioso.

Difatti, come noto, nel testo in vigore sino alla L. Cost. n. 3/2001 la caccia era compresa tra le materie concorrenti mentre mancava ogni riferimento alla tutela dell'ambiente; vuoto quest'ultimo che, sino alla riforma del Titolo V, è stato colmato principalmente grazie ad interventi interpretativi in chiave evolutiva della Corte Costituzionale avvalendosi di altri riferimenti costituzionali⁵ realizzando così, una

1 Tutte le sentenze del contributo sono della Corte Costituzionale; per non appesantire eccessivamente l'elaborato si tende quindi a non indicarlo sistematicamente.

2 In questo caso nella forma della protezione della fauna selvatica.

3 M. DI FOLCO, *Dalla Corte Costituzionale una significativa valorizzazione dell'autonomia politico-legislativa della regioni in materia ambientale*, in *Giur. Cost.*, n. 1, 2019, pp. 79 e ss.

4 Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio.

sorta di “costituzionalizzazione indiretta”⁶ della protezione dell’ambiente, riconoscendone una propria dimensione autonoma ed isolandola dalla tutela degli altri interessi protetti⁷.

Il riconoscimento di un autonomo spazio costituzionale è ben rappresentato nella sentenza n. 356 del 1994 dove la Corte, nell’affrontare un ricorso promosso dalle Province autonome di Trento e Bolzano⁸, affermò come «[l]a protezione dell’ambiente, che pure attraversa una molteplicità di settori in ordine ai quali si mantengono competenze diverse, statali e regionali, ha assunto una propria autonoma consistenza, che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esaurisce né rimane assorbita nelle competenze di settore, rivendicate dalle province ricorrenti»⁹.

Quindi alla protezione dell’ambiente, in assenza di riferimenti espliciti, veniva riconosciuta, su base giurisprudenziale, l’esistenza di una competenza concorrente¹⁰ o forse, più precisamente, di una “concorrenza di competenze”¹¹ tra Stato e Regioni. Con la riforma del Titolo V, l’assetto delle competenze risulta in effetti, almeno formalmente, incisivamente modificato per la presenza tra le competenze esclusive statali di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema e per la rimozione della caccia tra le materie concorrenti. Su quest’ultima modifica è sempre risultato pacifico come questa trovasse nuova collocazione tra le residuali regionali. Ciò viene chiaramente ribadito anche nella sentenza in commento dove viene affermato che «la mancata

5 Principalmente gli artt. 2, 9 e 32; per un’ampia ricostruzione A.SIMONCINI, *Ambiente e protezione della natura*, 1996.

6 D.AMIRANTE, *Profili di diritto costituzionale dell’ambiente*, in P.DELL’ANNO-E.PICOZZA (diretto da), *Trattato di diritto dell’ambiente*, 2012, pp. 254 ss.

7 S.GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell’ambiente*, 2012, pp. 143 ss.

8 Più precisamente il contenzioso prendeva origine dal D.L. 4 dicembre 1993, n. 496, convertito con modifiche dalla L. 21 gennaio 1994, n. 61 che istituiva l’Agenzia nazionale per la protezione dell’ambiente nonché le agenzie regionali e delle province autonome.

9 C.i.d. 3 sent. n. 356/1994.

10 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 del 08.04.2009 nonché già in precedenza ID, *Riforma del Titolo V della Costituzione e sistema delle fonti: problemi e prospettive nella materia «tutela dell’ambiente e dell’ecosistema»*, in *federalismi.it*, 13 giugno 2002.

11 L’espressione concorrenza di competenze appare più adeguata per rappresentare un modello in cui si delineava già la necessità di considerare il livello degli interessi che non può essere correttamente valutato sulla base della (sola) distinzione tra principi e dettagli che caratterizza la competenza concorrente; emblematica in tal senso sembra la L. 394/91 sulla aree naturali protette che, al di là di autoqualificarsi legge quadro, detta poi una regolazione pervasiva e completa per le aree naturali protette di livello nazionale, mentre mantiene la sua natura di fonte di principi solo per le aree protette regionali. Si precisa che l’espressione è da contestualizzare nello scenario *ante* riforma e da non confondersi con la concorrenza di competenze quale scenario *post* riforma quando la Corte, davanti a un intreccio di competenze non risolvibile utilizzando il criterio della prevalenza, fa ricorso al principio di leale collaborazione; in argomento E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Regioni*, 2008, n. 1, p. 61 ss.

indicazione della materia caccia nel novellato art. 117 Cost – in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente – determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale»¹².

Più complessa e articolata risulta invece l'interpretazione della competenza esclusiva statale nella protezione dell'ambiente e dell'ecosistema che sarà nel seguito brevemente ricostruita per comprendere meglio le argomentazioni del giudice rimettente in quanto, come già ricordato, proprio la modifica della Costituzione dispiegherebbe, a suo dire, uno specifico effetto concreto: l'impossibilità per le Regioni di introdurre qualsiasi variazione alla regolazione statale.

Sulla base di una visione "solida"¹³ della materia tutela dell'ambiente – materia quindi in senso tecnico a tutti gli effetti – si negherebbe qualsiasi forma di intervento legislativo regionale sia *in peius* (ma questo è un principio tendenzialmente pacifico¹⁴)

12 Sent. Corte Cost. n. 7/2019 , cid 6.2.2; la sentenza prosegue aggiungendo che «*tra le materie in astratto riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost., occorre distinguere quelle che prima della riforma del Titolo V erano esplicitamente elencate nell'ambito della competenza concorrente da quelle che, invece, non lo erano: per le prime, ancor più nettamente che per le seconde, è del tutto evidente la volontà del legislatore costituzionale di farle assurgere al rango della competenza residuale regionale, che, come tale, non incontra più i limiti di quella concorrente*». Tale affermazione risulta forse troppo perentoria in quanto è noto il caso di materie non più esplicitamente elencate tra le concorrenti ma che la Corte ha ritenuto invece ricomprese in altre espressioni introdotte nel testo riformato come ad esempio l'urbanistica confluita nel governo del territorio. Il passaggio è all'interno della ben nota sent. n. 303/2003 che, in ottica più ampia, è risultata un passaggio fondamentale per chiarire il meccanismo costituzionale inespresso in base al quale, al fine di garantire il rispetto del principio di legalità, in presenza di esigenze a carattere unitario e nel rispetto di alcuni parametri lo Stato possa "chiamare" in sussidiarietà le funzioni amministrative in materie di potestà legislativa concorrente attraendo anche la relativa competenza legislativa (con la successiva sent. n. 6/2004 il meccanismo fu accertato anche in caso di competenza legislativa residuale regionale). In quel caso, per quanto riguarda l'urbanistica, il fatto che il termine non sia più previsto nel nuovo testo «*non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma: essa fa parte del governo del territorio*» (c.i.d. 11.1). Occorre anche dire che in quell'occasione la Corte motivò la propria decisione considerando anche le altre competenze concorrenti ex art. 117 co. 3 (porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia); tenuto conto della presenza di quest'ultime, le quali, in quanto già espresse, non potrebbero rientrare nel concetto di governo del territorio, «*appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all'urbanistica, e che il "governo del territorio" sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto*».

13 D.PORENA, *L'ambiente come «materia» nella recente giurisprudenza della Corte Costituzionale: «solidificazione» del valore ed ulteriore «giro di vite» sulla competenza regionale*, in *federalismi.it*, n. 3 del 11/02/2009.

14 La prima sentenza post riforma in materia di caccia è la n. 586/2002 dove la Corte ha negato la possibilità di estendere il calendario venatorio traducendosi una tale scelta in una riduzione del livello di tutela di protezione della fauna; S.CALZOLAIO, *L'ambiente e la riforma del Titolo V, nota breve a due sentenze contrastanti*, su www.forumcostituzionali.it; M.GORLANI, *La materia della caccia davanti alla Corte*

sia *in melius*, determinando quindi l'illegittimità della disposizione regionale piemontese che, estendendo le specie non cacciabili, comunque interviene sullo standard definito della Stato.

Argomentazioni tuttavia non condivise dalla Corte che in via preliminare, non aderendo alla visione esclusivamente "solida" della materia sottesa all'ordinanza di remissione, attribuisce all'ambiente sia la natura di "valore trasversale" sia quella di "materia"¹⁵ con carattere trasversale con ciò dando così continuità e cittadinanza alle due interpretazioni che si sono susseguite nel tempo post riforma del Titolo V.

In prospettiva storica, la prima decisione propriamente ambientale a testo riformato è la nota sentenza n. 407/2002¹⁶, in cui la Corte non ha ritenuto di poter considerare tutela dell'ambiente come materia in senso stretto¹⁷ o in senso tecnico in

Costituzionale dopo la riforma del Titolo V Cost: ritorna l'interesse nazionale e il "primato" della legislazione statale di principio?, ivi; più recentemente cfr sent. n. 278/2012 dove si afferma in modo chiaro sia, in caso di interferenza o sovrapposizione di competenze, l'applicazione del criterio di prevalenza a favore della regolazione statale, sia l'impossibilità per le regioni di abbassare il livello di tutela fissato dal legislatore nazionale; in particolare cid 4: «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».

15 La Corte parla esplicitamente sia di "materia" tutela dell'ambiente e dell'ecosistema sia di «carattere trasversale della materia»; cid 6.2.1.

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

17 La prima decisione in cui la Corte individuò la presenza di ambiti materiali specificati nell'art. 117 co. 2 non configurabili come "materie" in senso stretto in quanto piuttosto competenze statali idonee ad investire una pluralità di materie è la sentenza n. 282/2002; A.D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, n. 3, p. 2030 ss; D.MORANA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002*, ivi, 2002, n. 3, p. 2034 ss; R.BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in

quanto, l'inestricabile connessione degli interessi ambientali con altri interessi e competenze non renderebbe possibile configurare una sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata.

Avvalendosi anche di decisioni precedenti alla riformulazione del Titolo V¹⁸, la Corte quindi "smaterializzò" l'espressione "tutela dell'ambiente" individuando un rapporto di subordinazione logica – già asseverato storicamente dalla giurisprudenza costituzionale - per cui l'ambiente è, *in primis*, un valore costituzionale protetto; da tale dimensione assiologica l'ambiente determina e delinea poi «una sorta di materia trasversale» o finalistica¹⁹; caratteristica che in quell'occasione risultò canone interpretativo proregionale per ritenere, diversamente da una lettura formale del nuovo testo, ammissibili interventi legislativi regionali per la cura di interessi funzionalmente collegati alla protezione dell'ambiente.

Successivamente però, venendo così al secondo orientamento della Corte, a partire dalle sentenze n. 367 e 378 del 2007²⁰ emerge una diversa visione.

Limitandosi a ciò che rileva ai fini del presente contributo, con tali decisioni l'ambiente, da un punto di vista teorico concettuale non viene considerato come una entità astratta ma, a tutti gli effetti, un «bene giuridico materiale»²¹, caratteristica che non potrebbe non avere riflessi anche sul piano interpretativo dell'art. 117 della Costituzione. In pratica il mutato orientamento determinerebbe una "rimaterializzazione"²² della tutela dell'ambiente che, superando la dimensione

Regioni, n. 6, 2002 p. 1445 ss.; in generale sull'argomento F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, 2006 e in precedenza ID, *L'Ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, n. 1, 2004, p. 176 ss.

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

19 P.CARETTI - V.BONCINELLI, *La tutela dell'ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V*, cit., p. 5188, dove gli A. osservano come, anche in riferimento alla legislazione precedente la riforma del Titolo V e in particolare nel D.Lgs. 112/1998, «l'abbandono della concezione che vedeva nell'ambiente una "materia" o "supermateria" (quest'ultima espressione è di A.Predieri) per abbracciare una concezione della protezione ambientale in termini valoriali e finalistici, come una "non materia" (D'Atena) ovvero come "materia trasversale", in grado di attraversare ambiti competenziali diversi quanto a natura, estensione e titolarità, si sia risolta in una evidente "contaminazione" tra la prima e la seconda parte della Costituzione».

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

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

22 M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *AA.VV., Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, p. 1910 ss; M.BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, 2012, p.

“valore-materia trasversale”, dovrebbe invece essere considerata come “materia” in senso tecnico; l’effetto di questa linea interpretativa, con chiari effetti centralisti, è quello di tracciare un confine invalicabile per le Regioni a cui sarebbe impedito qualsiasi intervento normativo²³.

In realtà, come rilevabile anche²⁴ dalla sentenza n. 7/2019, la concezione materialista sembra continuare a convivere²⁵ con quella valoriale, confermando le posizioni della dottrina²⁶ che hanno sostenuto come le due visioni non andrebbero necessariamente in conflitto ma come la questione sia piuttosto da inquadrare secondo una duplice prospettiva, più accomodante, per cui l’ambiente può essere sia un valore²⁷ sia una materia²⁸ che conserva inevitabilmente e “naturalmente”²⁹ elementi di trasversalità.

61 ss; più in generale sulla rimaterializzazione F. BENELLI - R. BIN, *Prevalenza e “rimaterializzazione delle materie”: scacco matto alle Regioni*, in *Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss

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

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

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

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

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

28 Del resto alcuni elementi depongono oggettivamente in funzione di una materia propriamente detta; a parte la presenza tangibile del D.Lgs. 152/2006 che la stessa Consulta denomina “Codice dell’ambiente” - e che se non accoglie inevitabilmente tutta la regolazione ambientale ne contiene una componente molto significativa - c’è da tener presente il disposto dell’art. 116 co. 3 in tema di regionalismo asimmetrico; quest’ultima disposizione costituzionale nel prevedere ulteriori forme e condizioni di autonomia presuppone un passaggio di consegna di funzioni concrete che mal si conciliano con una visione esclusivamente valoriale della disciplina oggetto di eventuale trasferimento. In tal senso P. DELL’ANNO, *La tutela dell’ambiente come «materia» e come valore costituzionale di solidarietà e di elevata protezione*, in *Ambiente & Sviluppo*, 2009, n. 7, p. 586.

2- Il consolidamento sostanziale della tutela *in melius* regionale: il caso della riduzione delle specie cacciabili.

Ripercorrendo il percorso argomentativo della sentenza n. 7/2019, la ricostruzione degli ambiti materiali funge da premessa per disattendere la tesi del giudice rimettente secondo la quale la previsione di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema nell'art. 117 co. 2 Cost. tra le competenze esclusive statali avrebbe mutato la natura della L. 157/92 trasformandola da legge quadro a legge a contenuto strettamente ambientale con conseguente definizione di un «*rigido quadro normativo statale*» che impedirebbe interventi regionali di qualsiasi tipo.

Secondo la Corte la forza impositiva della regolazione statale non giunge sino al punto di vincolare, in ogni caso, l'autonomia regionale in quanto il «*carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata*»³⁰.

Interessante il passaggio in cui la Corte motiva la decisione³¹ rimarcando come, a differenza della tesi del remittente, sarebbe proprio il mutato assetto costituzionale a rafforzare la possibilità di introdurre per le Regioni una tutela *in melius*; tale possibilità sarebbe permessa «*in particolar modo*» in materia di caccia in quanto, proprio perché esplicitamente prevista nel precedente Titolo V, la sua mancata indicazione nel novellato art. 117 esprime una chiara volontà costituzionale di voler attribuire la disciplina alla competenza residuale regionale senza che per essa, quindi, possano più valere i limiti dei principi fondamentali per le materie concorrenti.

Tuttavia l'attribuzione alle Regioni di una competenza legislativa residuale non implica un potere privo di contrappesi in quanto il suo concreto esercizio richiede un bilanciamento con l'interesse alla protezione della fauna, ambito quest'ultimo ricompreso nella tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; la disciplina regionale in materia di caccia deve perciò rispettare la «*normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi*»³².

Gli interessi sottesi e contrastanti tra la tutela dell'ambiente e la disciplina della caccia trovano un loro equilibrio nella L. 157/92 dove nell'art. 1 co. 2 viene consentito l'esercizio dell'attività venatoria «*purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole*». Le disposizioni

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

30 Sent. n. 7/2019 cid 6.2.1.

31 Sent. n. 7/2019 cid 6.2.2.

32 Sent. n. 139/2017.

contenute nella L. 157/92 esprimono livelli minimi di protezione a salvaguardia dell'ambiente e sono, peraltro, anche il precipitato di impegni vincolanti assunti a livello internazionale e unionale³³; la loro natura di livelli minimi si traduce nell'impossibilità per il legislatore regionale di ridurre il livello di tutela ma consentono la possibilità di innalzarlo.

Del resto, nel ricostruire i propri precedenti³⁴ la Corte ricorda come gli stessi principi fossero già stati affermati anche in alcune decisioni prima della riforma del Titolo V; ad esempio nella sentenza n. 577/1990³⁵ dove, sempre in argomento di specie cacciabili, fu stabilito che *«anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili»*. In continuità con il passato la Corte ritiene consolidato il principio³⁶ che consente alle

33 Ai sensi dell'art. 1 co. 4 L. 157/92 *«[I]e direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991, con i relativi allegati, concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, sono integralmente recepite ed attuate nei modi e nei termini previsti dalla presente legge la quale costituisce inoltre attuazione della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva con legge 24 novembre 1978, n. 812, e della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503»*.

34 Sent. n. 227/2003 dove la Corte, nel ritenere incostituzionale la disposizione di un art. della L. 24/1991 della Provincia autonoma di Trento nella parte in cui ammette la caccia per specie non menzionate dall'art. 18, co. 1, L n. 157/92, riconosce alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto *«nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia»* (richiamando le sent. n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988); sent. n. 233/2010 in cui viene dichiarata l'illegittimità costituzionale di alcuni artt. della L.R. Friuli-Venezia Giulia n. 13/2009 per violazione sempre dell'art 18 che *«garantisce, nel rispetto degli obblighi comunitari contenuti nella direttiva n. 79/409/CEE, standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale e, pertanto, ha natura di norma fondamentale di riforma economico-sociale, in quanto indica il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale e, quindi, anche nell'ambito delle Regioni a statuto speciale»*; ancora nella sentenza n. 139/2017, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcuni artt. della L.R. Liguria n. 29/2015, la Corte ricorda come la norma statale, in quanto volta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, possa essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale *«esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela»*.

35 Giudizio precedente anche la L. 157/92 e avente ad oggetto quindi la L. 968/77.

36 Dopo ampia ricostruzione dei propri precedenti, la Corte afferma che *«[i]n questi termini si è, pertanto, consolidato il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione»* (cid 6.2.3 sent 7/2019); ribadito poco dopo anche dove si afferma che *«se quindi questa Corte viene chiamata a pronunciarsi su leggi regionali che, nell'esercizio della competenza residuale, anziché ampliare - come sempre è avvenuto in passato, con la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni (sentenze n. 227 del 2003 e n. 577 del 1990) -*

Regioni di estendere il livello di tutela fissato dal legislatore nazionale concretizzandosi, in questo caso, con un incremento delle specie non cacciabili; principio che, applicato alla disposizione piemontese, non può quindi che condurre ad una dichiarazione di infondatezza della questione di legittimità costituzionale.

Dalla sentenza si può individuare un filo rosso che, storicamente e costantemente, consente agli enti regionali di ridurre il numero di specie cacciabili; principio che non ha subito oscillazioni attraversando indenne tutte le modifiche legislative che si sono susseguite nella disciplina della caccia nonché, con la conferma della sentenza n. 7/2019, quella costituzionale.

Appare interessante anche osservare lo spazio dedicato alla Corte nel ricostruire la storia della Regione Piemonte in materia di caccia; anche se tale argomentazione non sembra assumere rilievo ai fini della decisione, è perlomeno originale³⁷ che la sentenza dia evidenza alla “tradizione normativa” e di come le disposizioni approvate in materia di caccia siano configurabili come concreta “attuazione del principio autonomista” in quanto, tramite esse, «un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che se ne sono assunti la relativa responsabilità politica, ha delineato un particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell’ambiente e dell’ecosistema»³⁸.

3- La giusta forma del “prevedere”: la differenza tra legittimo utilizzo dello strumento legislativo ed elusione *ex post* dell’obbligo di approvazione del calendario venatorio con atto amministrativo.

Un ruolo fondamentale nella caccia è svolto dal calendario venatorio, strumento attraverso il quale ogni Regione, entro il 15 giugno di ogni anno, disciplina aspetti fondamentali quali, ad esempio, l’inizio e il termine della stagione venatoria, il regolamento di caccia e l’individuazione delle specie cacciabili; oltre alla sopra analizzata sent. 7/2019 altre due recenti decisioni³⁹ lo hanno visto come oggetto di giudizio. Prima però di affrontarne l’analisi si ritiene opportuno ricordare

riducono il numero delle specie cacciabili, in conformità a una specifica tradizione attenta al mantenimento degli esistenti equilibri ecologici, il giudizio non può che concludersi con la dichiarazione di infondatezza della censura prospettata sotto il profilo scrutinato» (cid 6.2.5).

37 Evidenza tale inusualità M. DI FOLCO, *op. cit.*, p. 84.

38 Cid 6.2.4 sent. n. 7/2019.

39 Sent. n. 258/2019 e n. 178/2020.

l'importante⁴⁰ sentenza n. 20/2012⁴¹, confermata dalla giurisprudenza successiva⁴², dove la Corte ha affrontato un giudizio promosso dal Presidente del Consiglio su alcuni articoli delle L.R. Abruzzo n. 39 del 2010⁴³ in riferimento all'art. 117, co. 1 e co. 2, lett. s) della Costituzione; nei limiti di quanto interessa, con l'art. 1 e 2 della legge impugnata veniva approvato il calendario venatorio per la stagione 2010-2011.

A giudizio del ricorrente, l'utilizzo della fonte legislativa realizzava un illegittimo sconfinamento nelle competenze statali di protezione dell'ambiente in quanto l'art. 18 della L. 157/92⁴⁴ imporrebbe l'approvazione del calendario venatorio con atto amministrativo.

Richiamando propri precedenti⁴⁵ la Corte innanzitutto chiarì che, nell'esercizio di una competenza esclusiva, la normativa statale può legittimamente vietare che la funzione amministrativa regionale possa essere esercitata seguendo la via legislativa.

Inoltre veniva constatato pacificamente come l'elevata intensità ecologica delle decisioni stabilite nel calendario venatorio (quali ad esempio i periodi di apertura della caccia e l'individuazione delle specie cacciabili) fossero elementi necessariamente e strettamente attinenti la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema di cui lo Stato ha competenza esclusiva.

Dalle due premesse, sillogisticamente, risultava la piena titolarità del legislatore statale per imporre alle Regioni la forma giuridica del provvedere all'approvazione del calendario venatorio motivata dalla natura degli interessi in gioco.

Determinato il quadro concettuale con il quale orientare la propria decisione, occorreva affrontare l'ultimo passaggio interpretativo dovuto all'enunciato stesso dell'art. 18 co. 4 della L. 157/92; la disposizione infatti non fuggiva ogni dubbio

40 L'importanza deriva dal fatto che anche se non risultava nuova la scelta regionale di attrarre in legge un provvedimento richiesto dalla normativa statale «è solo con l'odierno ricorso che per la prima volta la legittimità costituzionale di una simile scelta viene presa in esame da questa Corte» (cid 5 sent. n. 20/2012).

41 Per commenti alla sentenza cfr. Q.CAMERLENGO, *Legge o atto amministrativo? La Corte costituzionale e il calendario venatorio*, in *Regioni*, 2012, n. 3, p. 559 ss; C.CHIOLA, *La legge-provvedimento sul calendario venatorio*, in www.federalismi.it, 2012, n. 11; G. SAPUTELLI, *Il regime delle leggi-provvedimento regionali nella trasformazione dell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 1, p. 216 ss; G. SERENO, *Riflessioni sulla problematica delle leggi-provvedimento*, in *Giur. cost.*, 2012, n. 2, p. 1591 ss; G. SOBRINO, *Leggi provvedimento delle Regioni e competenze legislative dello Stato: la Corte costituzionale fissa i "paletti" (ulteriori) all'esercizio dell'autonomia regionale*, in *Giur. it.*, n. 4, 2013, p. 781 ss

42 *Ex plurimis* sent. 90/2013 e 310/2012.

43 Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2010/2011.

44 In particolare l'art. 18 co. 4 dispone che le regioni, sentito l'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».

45 Sentenze n. 44/2010, 271/2008, 250/2008 e ord. 405/2008.

sull'esistenza di un obbligo imposto ad approvare il calendario venatorio con atto amministrativo o, per usare le parole della Corte, «*in difetto di una disposizione che lo preveda univocamente*»⁴⁶ anche se, anticipando così la propria posizione, così «*suggerisce l'espressione letterale cui il legislatore statale ha voluto ricorrere*».

La Corte ha ritenuto l'esistenza dell'obbligo di approvazione del calendario venatorio con atto amministrativo sia basandosi su valutazioni di ordine generale sul provvedere, sia su considerazioni specifiche legate alla protezione della fauna.

Sul piano generale la Corte presume un sospetto di illegittimità ogni qual volta venga utilizzato lo strumento legislativo a fronte di un contenuto decisorio intriso anche di criteri tecnico-scientifici, da cui consegue che, per raggiungere lo scopo di protezione della fauna, l'unica scelta coerente non può che essere l'approvazione del calendario venatorio con atto amministrativo.

Inoltre assume rilevanza anche l'incontrollabile variabilità delle condizioni ambientali in base alle quali il calendario è stato approvato; tale potenziale instabilità implica come l'attività decisoria non possa, con certezza, esaurirsi in unico momento decisionale ma richiedere nuovi interventi⁴⁷; in tal caso, le forme e i tempi dell'iter legislativo rischiano di risultare, nei casi più gravi, un onere di natura tale «*da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi d'urgenza*».

Estendendo le conclusioni di un proprio precedente sulla cd. caccia in deroga⁴⁸, la Corte precisò che «*non è solo lo speciale regime derogatorio, ma 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*».

Infine, nell'economia del giudizio, influisce anche la diversa tutela giurisdizionale che caratterizza l'attività amministrativa da quella legislativa con mutamento di giudice e diversità di soggetti legittimati, tempistica, e poteri cautelari.

Tirando le fila, per tale complesso di motivazioni, la Corte ha ritenuto che l'approvazione del calendario venatorio con atto amministrativo costituisca espressione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente

46 Cid 5.1.

47 Ai sensi dell'art. 19 co. 1 le regioni possono imporre divieti nel periodo di caccia vietare o ridurre per periodi prestabiliti a causa di «*importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità*».

48 Nella sentenza n. 252/2008 la Corte in precedenza aveva stabilito il divieto di introdurre con legge-provvedimento la cd caccia in deroga ex art. 19-bis della L. 157/92 perché ciò vanificherebbe il potere di annullamento attribuito dallo stesso articolo al Presidente del Consiglio dei ministri.

e dell'ecosistema determinando tale scelta uno standard minimo non derogabile dalle Regioni.

Peraltro è proprio da tale sentenza che si inaugura un filone giurisprudenziale che legittima l'esercizio di una competenza legislativa esclusiva statale⁴⁹ sino al punto di vincolare la forma del provvedere regionale condizionando fortemente l'autonomia decisionale delle Regioni⁵⁰.

E' possibile adesso, con più contezza, affrontare di nuovo la sentenza n. 7/2019 nella parte in cui, le stesse disposizioni regionali già viste⁵¹, venivano censurate in quanto considerate anche in contrasto con l'art. 18 co. 2 e 4 della L. 157/92.

Quindi mentre i rilievi analizzati nel paragrafo precedente poneva l'accento sull'*an* della questione, il possibile aumento delle specie non cacciabili, in questo ulteriore profilo i dubbi si concentrano più sul *quomodo*, la forma utilizzata; in pratica si dubitava che le decisioni prese, attenendo al calendario venatorio, fossero state illegittimamente approvate con legge in violazione del principio sancito con la sentenza n. 20/2012. A prescindere dall'articolato contenzioso da cui trae origine il giudizio costituzionale⁵², l'aspetto sostanziale resta che le norme impugnate vietano il prelievo venatorio per alcune specie considerate cacciabili dalla regolazione nazionale⁵³.

49 Oltre alla 20/2012 in tema di caccia cfr anche sentt. n. 10/2019, 193 e 90 /2013, 105, 116 e 310 del 2012.

50 Sulla riserva di amministrazione regionale in tema di ambiente anche se non di protezione della fauna, A.CARDONE, *Riserva di amministrazione in materia di piani regionali e divieto di amministrare con legge: le ragioni costituzionali del «giusto procedimento di pianificazione»*, in *Regioni*, 2018, n. 4, p. 744 ss.

51 Cfr par. 2

52 Il TAR rimettente era chiamato a decidere un ricorso per l'annullamento della deliberazione n. 21/3140 dell'11 aprile 2016 della Giunta della Regione Piemonte con la quale è stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e da cui deriverebbe l'esclusione della possibilità di cacciare alcune specie considerate cacciabili ex art. 18, co. 1, della n. 157/92 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio). In ottemperanza ad accoglimento in sede cautelare di uno dei motivi oggetto di ricorso, la Giunta della regione Piemonte ha adottato una nuova delibera (n. 97-3835 del 4 agosto 2016) con cui ha modificato il calendario venatorio. La Regione ha poi approvato la L.R. 27/2019 in cui nell'unico l'art. 1 co. 1 ha vietato di catturare o abbattere anche le specie oggetto di pronuncia cautelare. Conseguentemente, con successiva delibera n. 10-4551 del 9 gennaio 2017 la Giunta ha adottato un nuovo calendario venatorio che escludeva quelle previste nella norma regionale. Con motivi aggiunti i ricorrenti hanno chiesto l'annullamento anche di questa nuova deliberazione in riferimento agli artt. 102 e 117 co. 2 lett. s) della Costituzione.

53 In particolare l'art. 39 co. 1 della L.R. 26/2015, aggiungendo la lettera f-ter) all'art. 40 co. 4 della L.R. 5/2012, disponeva il divieto di abbattere, abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*) mentre l'art. 1 co. 1 della L.R. 26/2017, aggiungendo la lettera f-quater) all'art. 40 co. 4 della L.R. 5/2012, disponeva il divieto di abbattere, abbattere, catturare o cacciare le specie fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*),

A giudizio della Corte le censure non colgono nel segno in quanto del tutto inconferenti rispetto alla filosofia di fondo della legislazione regionale che, radicalmente sganciata da scelte temporali di breve periodo che caratterizzano il calendario venatorio, non è stata correttamente inquadrata.

Il punto centrale è il seguente: le norme censurate non approvano alcun calendario venatorio ma, a prescindere dalla stagione di caccia, la vietano *sine die* per alcune specie; l'intenzione della Regione è quindi quella di elevare, in maniera sistematica, il livello di protezione della fauna selvatica.

Non si profila quindi alcun contrasto con il consolidato principio che impone l'adozione del calendario con atto amministrativo (proprio perché le disposizioni non lo approvano e, a differenza della prossima sentenza⁵⁴ non lo "richiamano") ma, viceversa, la scelta rappresenta espressione del legittimo esercizio della potestà legislativa residuale regionale in materia di caccia.

Non si realizza in altri termini una illegittima attrazione del calendario venatorio sul piano legislativo, ma si concretizza una scelta, politicamente diversa e costituzionalmente consentita, di elevare il livello della tutela faunistica; scelta che, operando proprio sul piano generale e astratto, vede nello strumento legislativo la forma più idonea per il "prevedere" in quanto le norme denunciate hanno «solo stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti». Per sintetizzare, nel motivare l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale, così la Corte si esprime: «[u]na volta riconosciuto che le norme legislative censurate hanno determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia»⁵⁵.

porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*). Si consideri che successivamente la regione Piemonte ha riordinato la disciplina della caccia con la L.R. 5/2018 che ha, conseguentemente abrogato anche l'art. 40 co. 4 della L.R. 5/2012; tuttavia la Regione ha confermato le proprie scelte sulle specie non cacciabili confermando l'esclusione dal prelievo venatorio per quelle specie oggetto del contenzioso; difatti ai sensi dell'art. 2 co. 5 sono escluse dal prelievo venatorio «le seguenti specie: fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, combattente, moriglione, allodola, merlo, pernice bianca, lepre variabile». Dal confronto emerge che l'unica specie per la quale l'esclusione non è stata confermata è la moretta (*Aythya fuligula*). Tuttavia, in applicazione del principio *tempus regit actum*, la modifica legislativa non rileva ai fini del giudizio in quanto, il Tar rimettente è «chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di due atti della Giunta regionale che hanno regolato l'attività venatoria per la stagione 2016-2017, nel corso della quale erano in vigore le norme censurate, sicché queste hanno trovato attuazione» (cid 3 sent. n. 7/2019).

54 *Infra* sent. n. 258/19

55 Cid 6.3 sent. n. 7/2019

Il calendario venatorio è l'oggetto del contenzioso della successiva sentenza n. 258 del 2019⁵⁶ dove, stavolta però, la Corte punisce l'utilizzo dello strumento legislativo in quanto la Regione inizialmente lo approva con provvedimento amministrativo per poi, con profili di elusività, attrarlo in legge.

Il Presidente del Consiglio dei ministri⁵⁷ ha impugnato gli artt. 1, co. 1 e 2 co. 1 della L.R. Marche 46/2018 in riferimento all'art. 117 co. 2 lett. s)⁵⁸ lamentandosi dell'approvazione del calendario venatorio per legge in violazione dei principi espressi nella sentenza n. 20/2012 e reiteratamente ribaditi.

Appare subito debole la posizione della Regione che, nel ribadire il rispetto della riserva di amministrazione, si difende sostenendo come il calendario sarebbe stato approvato proprio all'esito di un procedimento amministrativo⁵⁹ limitandosi quindi, le norme censurate, soltanto a richiamarne il rispetto.

Da una breve analisi delle norme censurate emerge chiaramente la criticità che conduce alla dichiarazione di illegittimità costituzionale; difatti l'art. 1 co. 1 della L.R. Marche n. 46/2018, nel modificare l'art. 3 co. 2 della L.R. Marche n. 44/2018 autorizza l'esercizio venatorio nei siti della rete Natura 2000 «secondo le modalità e le condizioni indicate nel calendario venatorio vigente (Allegato A)»; inoltre l'art. 2 co. 1 della L.R. 46/2018 stabilisce che alla L. 44/2018 «è aggiunto l'Allegato A di cui a questa legge»; si precisa che l'Allegato A è il calendario venatorio.

56 S. SPUNTARELLI, *La via della tutela dell'ambiente per riconoscere la riserva di atto amministrativo*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2019, p. 3172 ss

57 Tuttavia il ricorso si colloca all'interno di un contenzioso amministrativo già pendente al momento dell'approvazione delle norme impuginate; alcune associazioni ambientaliste avevano proposto ricorso per l'annullamento della delibera della Giunta della Regione Marche n. 1068 del 30 luglio 2018 che approvava il calendario venatorio 2018/2019; il Consiglio di Stato, con ordinanza n. 5165 del 22 ottobre 2018, in riforma del primo grado, aveva sospeso in sede cautelare l'efficacia del calendario venatorio in riferimento all'esercizio della caccia nei siti Natura 2000 e al prelievo di determinate specie di volatili in alcuni giorni di febbraio 2019; successivamente la Regione Marche avrebbe con l'art. 3 della L. 44/2018 e con la delibera della Giunta Regionale n. 1469 dell'9 novembre 2018 avrebbe ripristinato l'esercizio della caccia in tali aree; anche quest'ultima delibera è stata oggetto di ricorso davanti al Tar Marche che con ordinanza n. 265 del 7 dicembre 2018 ha accolto domanda incidentale di sospensione dell'esecuzione limitatamente all'esercizio della caccia nei siti Natura 2000 e quanto al prelievo delle medesime specie interessate dalla precedente ordinanza del Consiglio di Stato; infine, con l'art. 1 co. 1 e 2 co. 1 della L.R. 46/2018, oggetto di contenzioso costituzionale, la regione avrebbe, a giudizio del ricorrente, ripristinato la caccia in tali aree.

58 Con il ricorso veniva sollevata anche questione di costituzionalità in riferimento all'art. 111 Cost. per interferimento con la funzione giurisdizionale (cfr. anche nota precedente) i cui profili vengono dichiarati assorbiti dalla Consulta nella illegittimità costituzionale ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost. in quanto la violazione del riparto di competenze legislative viene ritenuta, sotto il profilo logico-giuridico, pregiudiziale rispetto ad altri parametri non contenuti nel Titolo V della parte II della Costituzione (*ex plurimis* sent. 148/2018).

59 Con la delibera della Giunta Regionale n. 1068 del 2018.

Pertanto è vero che la Regione ha prima approvato il calendario venatorio con provvedimento amministrativo ma, successivamente, con i richiami contenuti nelle disposizioni censurate, lo ha formalmente attratto nella sfera legislativa attribuendogli tutte le caratteristiche e gli effetti degli atti normativi.

In altri termini è il successivo richiamo in un testo legislativo che concretizza *ex post* quella violazione dello standard minimo di tutela fissato dal legislatore nazionale che non si era manifestato *ex ante* con l'approvazione del calendario venatorio tramite procedimento amministrativo.

Del resto l'implicita riserva di amministrazione di tale strumento, fondata sull'esigenza di una istruttoria ampia e trasparente nonché di controllo giurisdizionale, confligge con l'irrigidimento deciso dalla Regione Marche nel richiamare il calendario venatorio con le norme censurate.

Per tali motivi la Corte ne dichiara l'illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117 co. 2 lett. s) in quanto «[l]a successiva legislazione del calendario venatorio, seppure in origine adottato con provvedimento amministrativo, in ogni caso riduce in peius lo standard minimo di tutela della fauna selvatica stabilito dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992».

A differenza della precedente sentenza n. 7/2019, in questo caso la Regione non ha utilizzato la fonte legislativa per attuare una propria politica a favore della fauna selvatica ma, abusando dello strumento, ne ha fatto un uso distorto in chiave elusiva. Per completezza si segnala anche la recente sentenza n. 178/2020 che, sempre in tema

di calendario venatorio, non ha tuttavia particolare contenuto innovativo⁶⁰ confermando le posizioni giurisprudenziali precedenti.

Difatti l'art. 36 della L.R. Liguria n. 29/2018⁶¹ sostituiva l'art. 34 co. 7 della L.R. 29/1994⁶² nella parte in cui, in attuazione dell'art. 18 co. 6 L. 157/92 dispone, nel periodo che va dal 1 ottobre al 30 novembre, l'integrazione di due giornate settimanali per l'esercizio venatorio da appostamento alla fauna selvatica migratoria, salva la facoltà per la Giunta regionale di modificare tale integrazione sentito l'ISPRA.

Il Presidente del Consiglio deduce l'usuale violazione dell'art. 18 della L. 157/92 per adozione del calendario venatorio con legge in luogo di provvedimento amministrativo e la Corte, sulla base della consolidata giurisprudenza, rileva l'illegittimità delle norme censurate in quanto attraggono sul piano legislativo i contenuti del calendario venatorio.

Provando a tirare le fila dell'analisi dei casi appena visti non viene messo in discussione il vincolo che il calendario venatorio⁶³ debba essere approvato con un provvedimento amministrativo e non con legge; tuttavia, se la scelta di escludere una specie dal prelievo venatorio assume condizione di stabilità, non presenta profili di incostituzionalità l'intervento legislativo regionale che, in via generale e astratta,

60 Da segnalare invece l'altro interessante aspetto affrontato dalla sentenza nel dichiarare l'illegittimità costituzionale degli art. 35, co. 1 e 2 e 36 della L.R. 29/2018 con cui si autorizzava l'immissione di specie ittiche non autoctone in quanto disciplina di esclusiva competenza statale; è del tutto irrilevante come, nel caso in specie, si autorizzasse l'immissione di solo individui sterili in quanto viene osservato come tali specie potrebbero comunque produrre danni all'ambiente al di là delle proprie capacità riproduttive. In precedenza la Corte aveva già avuto modo di chiarire che la disciplina relativa a introduzione, reintroduzione e ripopolamento di specie animali rientra nella esclusiva competenza statale ex art. 117, co. 2, lett. s) della Costituzione, trattandosi di regole di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e non solo di discipline d'uso della risorsa ambientale-faunistica (sent. 98/2017; 30/2009 e 288/2012). Si pone quindi la questione di valutare se l'intervento regionale sia da considerare o meno come un innalzamento del livello di tutela giungendo ad una risposta negativa. Nelle parole della Corte, «*[o]rbene l'immissione di materiale ittico sterile non può certo costituire un livello di tutela ambientale più elevato di quello prescritto dal legislatore statale che, all'art. 12, comma 3, del d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), vieta l'introduzione di specie alloctone e, all'art. 6 del decreto legislativo 15 dicembre 2017, n. 230, recante «Adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) n. 1143/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 ottobre 2014, recante disposizioni volte a prevenire e gestire l'introduzione e la diffusione delle specie esotiche invasive», dispone il divieto di rilascio in natura di «esemplari di specie esotiche invasive di rilevanza unionale» (art. 6 del d.lgs. n. 230 del 2017) ovvero di specie che sono spostate al di fuori del loro areale naturale» (c.i.d. 6).*

61 Disposizioni collegate alla legge di stabilità per l'anno 2019.

62 Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio.

63 Ma anche il piano faunistico-venatorio cfr sent. n. 16/2019.

innalza il livello di tutela minimo fissato dal legislatore statale in quanto ciò rappresenta lecita attuazione della competenza legislativa residuale in materia di caccia.

Strumento che diventa invece illegittimo se utilizzato in maniera elusiva e distorta come nel caso della legge marchigiana che, dopo aver approvato il calendario venatorio con provvedimento amministrativo, successivamente lo cristallizza in forma legislativa.

Prima di procedere vale la pena osservare come gli standard minimi fissati dallo Stato possono assumere natura completamente diversa potendo consistere sia in principi da osservare (come può essere il caso appena analizzato dell'approvazione del calendario venatorio), sia concretizzarsi in strumenti molto dettagliati (come sarà il caso analizzato nel prossimo paragrafo).

Tuttavia, al di là delle classificazioni teoriche degli standard minimi, la differenza che, in concreto, sembra utile evidenziare è tra standard potenzialmente migliorabili⁶⁴ e standard solo rispettabili⁶⁵; quindi, rispetto ai casi analizzati, la determinazione delle specie cacciabili rientra tra i primi mentre l'approvazione del calendario venatorio tramite procedimento amministrativo tra i secondi.

Tale distinzione assume rilevanza per inquadrare concettualmente l'estensione delle competenze legislative regionali nella disciplina della caccia in quanto il legittimo esercizio della propria autonomia può trovare attuazione solo tramite disposizioni che determinano un incremento di tutela degli standard migliorabili.

Vi sono casi in cui il concetto di standard può risultare più articolato e assumere una duplice dimensione: una prima, più teorica e agganciata ad uno o più principi che esprime il senso della sua funzione ed una seconda, più pratica, in cui il principio trova la sua attuazione attraverso uno strumento concreto; come esempio di questa tipologia di standard viene analizzato il caso della modalità di compilazione del tesserino venatorio, anch'esso oggetto di alcune recenti sentenze.

4- L'autonomia legislativa regionale nella definizione degli standard minimi di dettaglio: le modalità di annotazione del tesserino venatorio.

⁶⁴ Se uno standard è migliorabile in teoria è ovviamente anche peggiorabile ma questa è una ipotesi non consentita.

⁶⁵ A ben vedere possono esserci disposizioni regionali che determinano una regolazione diversa o integrativa di quella statale che potrebbe non rientrare perfettamente nella bipartizione suggerita; in questo caso è evidente comunque che lo standard statale fissato è predisposto in modo da lasciare comunque, volutamente o meno, un possibile spazio di regolazione di cui la Regione fruisce utilizzando le proprie competenze confluendo quindi tale situazione, anche se in maniera meno evidente, in quella degli standard migliorabili.

Dall'analisi di tre recenti sentenze, che in qualche modo si connettono⁶⁶, è verificabile come il ragionamento della Corte Costituzionale, nel valutare le iniziative legislative regionali che modificano gli standard definiti a livello nazionale, non muta al variare nella natura degli standard stessi.

In queste sentenze infatti l'attenzione della Corte viene portata su un aspetto decisamente di dettaglio quale la modalità di annotazione del tesserino venatorio⁶⁷ che viene rilasciato dalla regione di residenza ed è un presupposto per l'esercizio della caccia; tale strumento incorpora sia una funzione *ex ante* abilitativa e di controllo, in modo da permettere l'esercizio della caccia solo ai soggetti con i requisiti di legge, sia una *ex post* al fine di consentire, tramite l'obbligo di annotazione dei capi abbattuti, la verifica della selvaggina cacciata⁶⁸.

Partendo dalla sentenza n. 249/2019, con la L.R. 44/2018⁶⁹ viene inserito il co. 5-bis nell'art 29 della L.R. Marche 7/1995⁷⁰ rubricato "tesserino di caccia" che così dispone: «*[il cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati]*».

Il Presidente del Consiglio dei ministri propone ricorso asserendo violazione della competenza statale in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost. in quanto la disposizione censurata abbasserebbe lo standard minimo definito a livello nazionale. Per comprendere la posizione del ricorrente occorre ricordare come a seguito di criticità sollevate dalla Commissione europea⁷¹ con l'art. 31 della L. 122/2016⁷² sia stato introdotto nell'art. 12 della L. 157/92 l'ulteriore co. 12 bis che

66 Più precisamente la prima sentenza n. 249/2019 contiene già le argomentazioni per le decisioni delle successive sentenze n. 291/2019 e 40/2020.

67 Ai sensi dell'art. 12 co. 12 della L. 157/92, per l'esercizio dell'attività venatoria è richiesto «*il possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza, ove sono indicate le specifiche norme inerenti il calendario regionale, nonché le forme di cui al comma 5 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria. Per l'esercizio della caccia in regioni diverse da quella di residenza è necessario che, a cura di quest'ultima, vengano apposte sul predetto tesserino le indicazioni sopramenzionate*».

68 Inoltre tramite le annotazioni sul tesserino vengono acquisite informazioni sulla consistenza della fauna selvatica; informazioni che diventano poi fondamentali al fine di porre in essere le adeguate politiche di salvaguardia in funzione della consistenza numerica delle singole specie; da qui si capisce pertanto anche l'importanza e l'attenzione alla qualità delle informazioni raccolte tramite i tesserini.

69 La stessa legge oggetto anche della sentenza n. 259/19 commentata nel paragrafo precedente.

70 Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria

71 In particolare nel corso di una procedura informativa avviata nel 2014 la Commissione europea aveva rilevato come numerose Regioni obbligassero l'annotazione degli abbattimenti sul tesserino solo alla fine della caccia complicando in tal modo le operazioni di controllo e riducendo l'affidabilità dei dati raccolti.

72 Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2015-2016

impone l'annotazione sul tesserino venatorio della fauna selvatica «*subito dopo l'abbattimento*».

L'oggetto del contenzioso si risolve in una questione interpretativa tra l'espressione utilizzata dal legislatore nazionale (annotazione subito dopo l'abbattimento) e quella stabilita dalla Regione con la disposizione censurata (annotazione dopo gli abbattimenti accertati) dal cui confronto emergono due differenze; la prima è la mancata richiesta dell'immediatezza dell'annotazione nella disposizione regionale rispetto a quella statale (che utilizza l'avverbio «*subito*»); la seconda è l'ulteriore specificazione dell'accertamento dell'abbattimento non previsto dalla regolazione statale.

A giudizio dell'Avvocatura l'enunciato della legge regionale determinerebbe, nel suo complesso, un abbassamento del livello di tutela in quanto la selvaggina potrebbe non essere annotata dal cacciatore subito dopo l'abbattimento; il dubbio non sembra porsi soltanto per un fatto di tempistica di annotazione nel caso di certezza dell'abbattimento ma anche in riferimento a situazioni diverse come i casi dei capi solo feriti o non rinvenuti oppure di cui è impedito il recupero.

La Regione Marche, nel replicare l'infondatezza della questione promossa ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost, difende la propria decisione sostenendo invece che l'ulteriore specificazione dell'accertamento richiesto abbia soltanto la funzione di rendere effettivo e non teorico l'abbattimento; in altri termini si vorrebbe solo evitare l'annotazione di capi di cui poi non risulta accertato l'abbattimento.

Non è in discussione la natura di standard minimo di tutela da attribuire al tesserino venatorio già in precedenza definito dalla Corte strumento che esprime «*una soglia uniforme di protezione da osservare su tutto il territorio nazionale*»⁷³; il dubbio si annida quindi sulla compatibilità dell'espressione utilizzata dal legislatore regionale rispetto allo standard nazionale e se la prima concretizza una tutela *in peius* rispetto al secondo.

Analizzando le due questioni interpretative la Corte ritiene che l'assenza del termine "subito" non sia, da solo, elemento tale da ridurre il livello minimo di tutela; pertanto la mancanza di immediatezza nella disposizione censurata non viene considerata una lacuna in grado di generare un *vulnus* nel quadro normativo di natura tale da degenerare in illegittimità costituzionale.

Assume invece maggior rilievo il fatto che, in ogni caso, la disposizione regionale, pur nella sua diversità lessicale rispetto a quella statale, lega comunque l'annotazione sul tesserino all'abbattimento e non ad altri eventi successivi come, ad esempio, l'apprensione stessa del capo abbattuto; pertanto la disposizione può essere interpretata in modo che, al determinarsi dell'abbattimento, il cacciatore è già tenuto (implicitamente subito) all'annotazione sul tesserino.

73 Sent. 90/2013; Sent. 278/2012.

Alla componente di immediatezza, integrabile in via interpretativa, la Corte aggiunge l'analisi dei lavori preparatori della L.R. Marche 44/2018, dai quali rileva il mancato recepimento nel testo finale della proposta che, da un lato, avrebbe ripetuto l'espressione statale (cioè «subito dopo l'abbattimento»), ma dall'altro anche richiesto l'avvenuto recupero; il ragionamento della Corte sottintende quindi, che l'esplicitazione di un ulteriore evento successivo all'abbattimento non avrebbe permesso alcuna interpretazione conforme realizzandosi un abbassamento del livello di tutela.

Non assume rilevanza nemmeno l'ulteriore specificazione della disposizione regionale che, a differenza di quella statale, prevede anche l'accertamento dell'abbattimento; evento quest'ultimo che, anche in base al disposto dell'art. 12 co. 12-bis della L. 157/92 deve essere considerato, a giudizio della Corte, come sinonimo di accertata uccisione della selvaggina.

In altri termini la disposizione regionale, prevedendo anche l'accertamento, non introduce in realtà nessun evento ulteriore che dilata o rende incerta la tempistica di annotazione sul tesserino ma integra opportunamente la disposizione marcando la condizione che l'abbattimento del capo sia effettivamente verificato dal cacciatore subito dopo aver sparato; condizione di effettività richiesta del resto anche dalla disciplina statale con l'espressione «*subito dopo l'abbattimento*».

In sintesi è quindi possibile interpretare la disposizione regionale in modo conforme a Costituzione in quanto la mancanza di immediatezza - legata all'assenza della parola "subito" - può essere considerata comunque implicitamente sussistente nell'enunciato mentre l'espressione aggiuntiva che richiede l'accertamento dell'abbattimento, non determina collisioni con la disciplina statale e può semmai essere considerata come elemento chiarificatore per evitare l'annotazione di capi che non risultano abbattuti con certezza⁷⁴.

Sulla base di tali motivazioni la questione di legittimità costituzionale viene dichiarata inammissibile non determinandosi alcun abbassamento del livello di protezione della fauna in quanto l'esistenza di una interpretazione adeguatrice della norma impugnata, fondata sui canoni ermeneutici indicati dalla Corte, la rende compatibile con lo standard minimo e uniforme stabilito dal legislatore nazionale con l'art. 12 co. 12-bis della L. 157/92. Con la successiva sentenza n. 291/2019 il

⁷⁴ Effettività dell'abbattimento che risolve anche qualsiasi dubbio sull'onere di annotazione davanti ad eventi in cui manca la contestualità con l'atto di caccia in quanto, in assenza dell'elemento certo, la norma statale non impone alcuna annotazione; pertanto non vi è l'obbligo di annotazione in caso di capo ferito o non rivenuto; diversamente invece per il capo abbattuto ma di cui non sia possibile il recupero. Non si può infatti ritenere che, alla luce della *ratio legis* di acquisire informazioni affidabili, la norma statale possa obbligare «*ad annotare eventi incerti con l'effetto paradossale, peraltro contraddittorio rispetto alla finalità di tutela della fauna selvatica, di fornire dati solo ipotetici in merito alla sua composizione*» (cid 3.6 sent. 249/2019).

Presidente del Consiglio dei ministri promuove questione di legittimità costituzionale anche⁷⁵ sull'art. 15, co. 1 lett. j) della L.R. Lombardia n. 17/2018 che ha modificato l'art. 22, co. 7, della L.R. 26/1993⁷⁶; l'esito del giudizio era di fatto già stato anticipato nella sentenza n. 249/2019 precedentemente analizzata.

Difatti la disposizione censurata prevede che l'obbligo di annotazione sul tesserino non sia più effettuato dopo (solo) l'abbattimento accertato ma bensì dopo l'abbattimento e (anche) l'avvenuto recupero.

L'Avvocatura si lamenta del fatto che la disposizione regionale avrebbe illegittimamente abbassato il livello di tutela invadendo quindi la sfera di competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost. in relazione all'art. 12 co. 12-bis della L. 157/92 che richiede, ricordiamo, l'annotazione sul tesserino subito dopo (solo) l'abbattimento.

La difesa della Regione si fonda su due argomenti: *in primis* la disposizione non avrebbe aggiunto una ulteriore condizione rispetto a quella statale ma avrebbe invece imposto l'annotazione anche in presenza del solo recupero a prescindere dall'abbattimento; il tentativo è quindi quello di presentare la modifica legislativa come *in melius* in quanto andrebbe a prevedere casi di annotazione obbligatoria non previsti dalla disciplina statale; si tratterebbe del caso in cui un terzo, diverso dal cacciatore che ha sparato, recuperi il capo abbattuto.

Inoltre, sempre nella prospettiva che la modifica della disposizione regionale non introduca condizioni aggiuntive rispetto a quella statale, la specificazione dell'avvenuto recupero dell'animale sarebbe volta a eliminare alla radice qualsiasi dubbio sull'abbattimento e avrebbe quindi solo lo scopo, chiarificatore, di evitare annotazione di abbattimenti non effettivi.

Ma la Corte, in base al ragionamento già contenuto nella precedente sentenza n. 249/2019, non condivide tali argomentazioni in quanto la disposizione censurata, diversamente da quanto sostenuto della Regione resistente, altera la soglia minima di protezione fissata dal legislatore nazionale.

In questo caso non è infatti possibile rendere compatibile la disposizione censurata per via interpretativa in quanto la previsione (anche) dell'avvenuto recupero fa acquisire alla modifica legislativa la caratteristica di deroga *in peius* non consentita.

La Corte evidenzia la debolezza della difesa regionale per l'utilizzo della congiunzione «e», mentre, se nelle intenzioni del legislatore regionale ci fosse stato quello di estendere l'obbligo di annotazione anche per chi si limitasse al recupero dell'animale, avrebbe dovuto utilizzare la disgiunzione «o»⁷⁷.

⁷⁵ Il ricorso è più articolato e verte anche su altre disposizioni che non vengono considerate in quanto esulano dall'argomento trattato.

⁷⁶ Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria.

⁷⁷ L'utilizzo della congiunzione (abbattimento e recupero), obbligando all'annotazione solo al realizzarsi di entrambi gli eventi, aprirebbe peraltro, almeno secondo una

In sintesi non è consentito subordinare l'annotazione sul tesserino al recupero dell'animale in quanto ciò «*frustra la ratio sottesa alla disciplina normativa statale e abbassa la soglia di protezione da essa stabilita*⁷⁸». Con la recente sentenza n. 40/2020 la Corte affronta un'altra disposizione regionale che stabilisce sempre le modalità di annotazione sul tesserino.

Stavolta il contenzioso è di natura incidentale ed è promosso dal Tar Liguria che solleva anche⁷⁹ questione di costituzionalità sull'art. 38 co. 8 della L.R. Liguria n. 29/1994 in riferimento sempre all'art. 117 co. 2 lett. s) della Costituzione in base al quale il cacciatore deve indicare nel tesserino la sigla del capo abbattuto «*subito dopo l'abbattimento accertato*».

Il dubbio del giudice rimettente muove dal fatto che la disposizione posticiperebbe al momento dell'accertamento l'obbligo di annotazione riproponendo il tema, già affrontato però nelle sentenze precedenti, della possibile esclusione da essa dei capi abbattuti ma non rintracciati o recuperati. Agevole la decisione in quanto le questioni interpretative sollevate dal caso erano già state affrontate nella precedente sentenza n. 249/2019 dove la Corte aveva chiarito come il termine "abbattimento" potesse solo essere interpretato come sinonimo di verificata uccisione dell'animale; pertanto la precisazione che l'abbattimento debba essere accertato assume natura pleonastica o chiarificatrice della volontà legislativa statale che richiede comunque, per far scattare l'obbligo di annotazione, il realizzarsi dell'effettività dell'evento⁸⁰.

Sempre nella sentenza n. 249/2019 la Corte aveva anche già chiarito come l'assenza nella disposizione regionale marchigiana del termine "subito" non implicasse alcun abbassamento del livello di tutela in quanto tale avverbio era desumibile implicitamente.

A fortiori quindi non possono esserci dubbi sulla legittimità della disposizione regionale che ribadisce il termine riecheggiando quello utilizzato dal legislatore nazionale nell'art. 12 co. 12-bis della L. 157/92 (annotazione «*subito dopo l'abbattimento*»).

In conclusione, non determinandosi alcuna riduzione del livello di tutela stabilito dal legislatore nazionale, viene dichiarata non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Liguria.

L'esame delle tre sentenze conferma *in toto* l'approccio che la Corte ha seguito per l'aumento delle specie non cacciabili; diverso è il parametro oggetto di verifica⁸¹ ma non muta il principio di fondo; non vengono ammessi interventi legislativi che

interpretazione letterale, anche ad ipotesi paradossali di capi abbattuti ma deliberatamente non recuperati che potrebbero essere non annotati.

78 Cid 4 Sent. 291/2019.

79 Il ricorso verte anche su altra questione che non viene però analizzata in quanto non rilevante per l'argomento trattato nel presente contributo.

80 Nello stesso senso anche Sent. 291/2019.

81 Rappresentato in questo caso dall'art. 12, co. 12-bis e non dall'art. 18 della L. 157/92

possano prospettare un abbassamento del livello di tutela in questo caso individuabile non nella violazione diretta di uno standard facilmente identificabile⁸² ma da scelte terminologiche che aggiungono condizioni ulteriori rispetto a quelle richieste dal legislatore nazionale.

Condizioni aggiuntive che diventano però illegittime solo se diminuiscono irragionevolmente le ipotesi di annotazione sul tesserino (sent. 291/2019) mentre restano ammissibili se è possibile fornirne una interpretazione costituzionalmente orientata che non pregiudichi il livello di tutela stabilito dal legislatore nazionale (sent. 258/2019 e 40/2020)⁸³.

5- Considerazioni finali: qualche ambiguità in un quadro di competenze sufficientemente chiaro ma "gattopardesco".

La disciplina della caccia sembra paradigmatica per constatare come la riforma del titolo V, con le sue logiche di fondo profondamente diverse rispetto al testo precedente, non necessariamente abbia poi prodotto modifiche effettive negli spazi costituzionali di Stato e Regioni.

Le evidenti differenze sia da un punto di vista concettuale (la tecnica di ripartizione delle materia) nonché le scelte degli ambiti competenziali (caccia come materia residuale regionale e la competenza esclusiva statale in tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) avrebbero dovuto determinare qualche effetto sul piano dell'esercizio effettivo dei poteri legislativi a fronte del contenuto dell'art. 117 ante riforma (caccia come materia concorrente e protezione dell'ambiente come competenza concorrente o "concorrenza di competenze" elaborata in via giurisprudenziale).

Sotto questo punto di vista, al di là dei dubbi puntuali sulle singole disposizioni regionali, la tesi del giudice rimettente della sentenza n. 7/2019, in base alla quale le

82 Caso di semplice individuazione sono ad esempio, oltre alla determinazione delle specie cacciabili, la fissazione del periodo di caccia e gli orari di svolgimento; a titolo esemplificativo sulla fissazione del periodo di caccia cfr sent. 536/2002 (cfr dottrina in nota n. 14) con la quale viene dichiarata l'illegittimità costituzionale della L.R. Sardegna n. 5/2002 che consentiva l'attività venatoria dalla terza domenica di settembre fino al 28 febbraio dell'anno successivo in violazione della disciplina statale che prevede invece come termine per l'attività venatoria il 31 gennaio; sulla determinazione degli orari di svolgimento della caccia cfr sentenza 191/2001 (confermata dalla recente sentenza n. 40/2020) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della disposizione ligure che consentiva la caccia da appostamento fisso o temporaneo alla selvaggina migratoria ancora per mezz'ora dopo il tramonto del sole quando invece l'art. 18 della L. 157/92 pone il limite al tramonto.

83 Sent. 258/2019.

profonde modifiche costituzionali avrebbero richiesto una lettura diversa della legge n. 157/92, conservano una propria logica.

Ma in realtà, come pare constatabile, nessuna modifica sostanziale si registra sul piano pratico.

La presenza di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema tra le competenze esclusive statali "taglia" e si impone, come protezione della fauna selvatica, sulla disciplina della caccia e la legge n. 157/92, elaborata quantomeno concettualmente in un periodo storico come legge quadro, è diventata un universo di standard ambientali minimi ed uniformi non modificabili dalla Regioni se non *in melius* (oppure solo rispettabili).

A prescindere che la legge n. 157/92 sia considerabile, storicamente, come legge quadro oppure, in base al quadro attuale, come normativa che individua standard minimi uniformi per la protezione della fauna selvatica, sul piano del dispiegamento degli effetti il risultato appare "gattopardesco" nella misura in cui, osservando il tessuto legislativo e le decisioni della Corte, niente è cambiato negli spazi costituzionali di Stato e Regioni.

In altre parole la modifica della Costituzione non ha in alcun modo inciso su tre aspetti fondamentali: il concreto esercizio di competenze legislative tra Stato e Regioni, la giurisprudenza della Corte (che evidenzia una totale continuità con il passato) e il riferimento legislativo fondamentale (la L. 157/92 non ha dovuto subire alcuna modifica causa riforma del Titolo V).

Semmai, senza mettere in dubbio la rigidità costituzionale, verrebbe da riflettere, in maniera un po' retorica, se sin dalla sua approvazione, la legge n. 157/92, più che essere (solo) una legge quadro non fosse anche intrisa di dettagli⁸⁴; in tal caso si sarebbe anche risolto il vizio originario (tutto teorico) in quanto la natura polivalente degli standard minimi uniformi "bypassa" lo spinoso problema di stabilire se una disposizione abbia natura di principio o meno; sotto questo punto di vista l'attuale assetto costituzionale sembra fornire alla L. 157/92 un vestito più aderente alla sue caratteristiche genetiche.

Provando a riepilogare l'analisi sin qui effettuata, la sent. n. 7/2019 è una decisione che conferma come le Regioni, se esercitano correttamente le proprie competenze legislative, hanno possibilità di incidere nella protezione dell'ambiente; non sembrano peraltro esservi impedimenti per applicare i principi sottesi alla decisione a tutti gli aspetti della disciplina legati al prelievo venatorio come confermano le

⁸⁴ A proposito di leggi quadro che includono anche disposizioni dettagliate parla di "parossistica pignoleria" L. PALADIN, *Diritto regionale*, 2000, p. 100; sulla presenza di norme di dettaglio nella L. 157/92 cfr G.SERENO, *Caccia*, in G.GUZZETTA, F.S.MARINI, D.MORANA (a cura di), *Le materia di competenza regionale*, p. 99; sul carattere dettagliato già della precedente legge quadro n. 968/1977 cfr F.RESCIGNO, *Deroghe alle specie cacciabili. Una compressione giustificata dalle competenze regionali*, in *Giur. it.*, 1999, p. 2389 ss.

decisioni sulle modalità di annotazione dei capi abbattuti sul tesserino che, al di là delle dettagliate dissertazioni sugli enunciati delle disposizioni, in sostanza confermano la possibilità di spazi regionali legislativi purché non *in peius*.

Diverso è il caso in cui la Corte rileva l'utilizzo della fonte legislativa in abuso del diritto, allo scopo cioè di aggirare i vincoli imposti dal legislatore statale.

In conclusione, tutto sommato, la ripartizione di competenze legislative nell'ambito di regolazione che si determina nell'intersezione tra protezione della fauna e caccia appare, al momento, molto semplice e chiara: la legge n. 157/92 stabilisce standard minimi di protezione che non possono essere derogati *in peius*; sono invece ammissibili interventi legislativi regionali che incrementano il livello di tutela⁸⁵.

Come già ricordato peraltro, in termini effettivi, tenuto conto della linearità della giurisprudenza costituzionale, impermeabile a mutamenti legislativi e costituzionali, poco, per non dire niente risulta cambiato nella ripartizione di competenze legislative tra Stato e Regioni nonostante le profonde modifiche avvenute nell'art. 117 della Costituzione.

A fronte di un quadro che appare tutto sommato abbastanza lineare due sono le questioni critiche che sembrano da evidenziare, di cui una strettamente attinente l'oggetto del presente contributo e un'altra, invece, di portata più generale.

La prima attiene ad una incoerenza nell'utilizzo della Corte dell'espressione "punto di equilibrio". In particolare, recentemente, nella sentenza n. 16/2019⁸⁶ la legge n. 157/92 viene qualificata come "punto di equilibrio" tra adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico e interesse all'esercizio dell'attività venatoria; l'espressione appare equivoca in quanto tale concetto viene utilizzato come argomento per negare la possibilità di interventi regionali *in melius*.

Nel mutato scenario costituzionale la teoria dei punti di equilibrio è stata inaugurata dalla Corte con le sentenze n. 307 e 331 del 2003⁸⁷ che dichiararono

⁸⁵ Modifiche che non possono incidere in alcun modo sugli standard che, per natura, sono solo rispettabili.

⁸⁶ In precedenza sent. n. 174/2017 cid 6.1.

⁸⁷ M.CERUTI, *La Corte costituzionale detta il "decalogo" della buona legge regionale in materia di inquinamento elettromagnetico sulla base della inderogabilità (anche in melius) dei valori soglia statali*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, n. 2, p. 258 ss; F. DE LEONARDIS, *La Corte costituzionale sulla "necessità" degli impianti di telecomunicazione (nota a C. cost., 7 ottobre 2003, n. 307)*, in *Il Foro amministrativo (CDS)*, 2003, vol. 2, fasc. 10, pag. 2811 ss; Q.CAMERLENGO, *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri intangibili e legalità sostanziale (Nota a Corte cost. 307/2003)*, in *Le Regioni*, 2004, num. 1, pag. 623 ss.; G. TARANTINI, *La disciplina dell'elettrosmog tra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, n. 20/2004; G.M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, ivi, n. 14/2003; F. ORLINI, *Tutela dell'ambiente e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione in tema di competenze dello Stato e delle Regioni*, in *Riv. giur. edil.*, n. 2, 2004, p. 406 ss.

l'incostituzionalità di alcune leggi regionali che stabilivano, in materia di inquinamento elettromagnetico, valori più restrittivi rispetto a quelli statali.

Per una appropriata collocazione concettuale del significato delle decisioni appare utile ripuntualizzare alcuni aspetti della già ricordata sentenza n. 407/2002⁸⁸ in cui la Corte, dando un segnale di apertura alle Regioni, dichiarò non fondata la questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli di una legge lombarda in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti che incrementava il livello di tutela.

In quell'occasione fu (ri)precisato⁸⁹ che «*non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie*». Sulla base di tale premessa non si può identificare una "materia" in senso tecnico qualificabile tutela dell'ambiente in quanto essa «*investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze*». Attingendo alle pronunce precedenti la Corte ricava «*una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale*».

Trasversalità della materia che quindi non impedirebbe, in linea di principio, interventi regionali ulteriori avvalendosi delle competenze costituzionalmente riconosciute e connesse con la protezione dell'ambiente; giungendo alle conclusioni «*la Regione Lombardia può ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante, rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati*».

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

E' in questo contesto che si collocano le citate sentenze n. 307 e 331 del 2003 che, invece, impediscono proprio l'applicazione di un tale automatismo inaugurando, nel mutato testo costituzionale, l'utilizzo del concetto del "punto di equilibrio"⁹⁰.

⁸⁸ *Supra* par. 1.

⁸⁹ Si ricorda come la Corte si era già espressa sull'esistenza di materia trasversali con la precedente sentenza n. 282/2002; cfr nota 17.

⁹⁰ Cfr M.MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, 2015, pp. 1924-1927; nel determinare il punto di equilibrio sulla necessità per lo stato di rispettare il principio di sussidiarietà «*che si concretizza in una verifica di ragionevolezza e proporzionalità*» F.BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Regioni*, 2008, n. 4/5, p. 910.

Nei limiti di quanto interessa ai fini del presente contributo, la Corte da un lato ribadisce la natura di materia trasversale della protezione dell'ambiente, ma dall'altro individua l'esistenza di un possibile argine per gli interventi legislativi regionali *in melius* che opera nei casi in cui la *ratio* sottesa alla disciplina statale risulta più complessa ed articolata.

In tali situazioni la posizione del legislatore nazionale è ritenuta l'unica adeguata a definire il giusto bilanciamento tra i vari interessi in gioco; a quel punto la ponderazione effettuata in sede statale non è suscettibile di interventi "settoriali" regionali neppure volti ad incrementare il livello di tutela; sono casi in cui lo Stato raccoglie tutti i fili legati ai singoli interessi in gioco e li annoda, concentrandoli in uno "standard olistico" che rappresenta qualcosa di più della loro somma: viene individuato un punto di equilibrio non più modificabile dalle Regioni in quanto la maggior protezione di uno degli interessi si traduce comunque «*in una alterazione, quindi, in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale*»⁹¹.

Nelle parole della Corte «la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il *punto di equilibrio* (ns il corsivo) fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l'impatto delle emissioni elettromagnetiche, e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell'energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato»⁹².

E più recentemente⁹³ in materia di tutela dell'aria e di riduzione delle emissioni in atmosfera, nel dichiarare fondata la questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni di una legge pugliese, la Corte ha ribadito come, seppur la competenza esclusiva prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. non escluda aprioristicamente interventi legislativi regionali, occorre però «che ciò avvenga in termini di piena compatibilità con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il *punto di equilibrio* (ns il corsivo) conseguito ai fini di tutela ambientale»; e ancora, in tema di VIA⁹⁴, dichiarando l'illegittimità costituzionale di una legge della Valle D'Aosta è stato specificato come la competenza statale ex art. 117 co. 2 lett. s) Cost. non esclude interventi regionali legislativi «purché compatibili con l'assetto normativo individuato dalla legge statale, non potendo tali interventi alterarne il *punto di equilibrio* (ns il corsivo) conseguito ai fini di tutela ambientale».

In sintesi, per la Corte, l'esistenza di un punto di equilibrio impedisce iniziative legislative regionali anche *in melius*.

91 Sent. 331/2003.

92 Sent. n. 307/2003.

93 Sent. n. 178/2019.

94 Sent. n. 147/2019.

A questo punto emerge in maniera più chiara l'incoerenza prima evidenziata nel definire la legge n. 157/92 come un "punto di equilibrio" tra adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico e interesse all'esercizio dell'attività venatoria.

Sembra infatti quantomeno inopportuno⁹⁵ avvalersi di tale espressione quando però poi si ritengono consentiti interventi legislativi regionali *in melius*; e si noti peraltro come tale possibilità assuma valenza di principio generale⁹⁶.

La seconda criticità, di portata più ampia, si annida nell'individuazione di quale sia poi l'effettiva fonte di legittimazione nell'esercizio delle competenze legislative regionali di cui, il caso delle specie cacciabili, è un esempio evidente.

La Corte nel legittimare l'esercizio di competenze legislative regionali richiede come presupposto costituzionale la presenza di un interesse funzionalmente collegato con quello della protezione dell'ambiente⁹⁷ fondato sulle materie concorrenti o residuali; tuttavia sembra poi restia a riconoscere una possibile piena legittimazione regionale in tutela dell'ambiente (la dottrina ha parlato in questo caso di "competenza indiretta"⁹⁸); la possibile regolazione regionale *in melius* viene quindi vista come espressione della competenza regionale funzionalmente collegata.

Tuttavia, al sussistere del presupposto costituzionale, come nel caso della caccia, sembra poi difficile negare che l'intervento regionale non sia poi inquadrabile nell'ambito della competenza statale di cui la maggior tutela è effettiva espressione⁹⁹.

95 A ben vedere il primo utilizzo del termine "punto di equilibrio" è precedente alla riforma della Costituzione (sent. 4/2000) per cui, in tale contesto, l'osservazione non sarebbe conferente; tuttavia la sentenza viene poi richiamata in quelle più recenti ma senza tener conto del significato attribuito all'espressione dalla Corte stessa nel nuovo quadro costituzionale.

96 Sulla facoltà delle Regioni di adottare nell'esercizio delle loro competenze legislative norme di tutela più elevate non solo in materia di caccia *ex plurimis*, sentenze n. 7 del 2019, n. 215 del 2018, n. 77 del 2017, n. 58 del 2015, n. 278 del 2012, n. 30 del 2009, n. 104 del 2008, n. 246 del 2006 e n. 407 del 2002.

97 *Ex plurimis*, sent. n. 129 del 2019, n. 215, n. 151 e n. 150 del 2018, n. 85 del 2017, n. 180, n. 149 e n. 58 del 2015, n. 67 del 2014, n. 314, n. 249, n. 225 e n. 164 del 2009, n. 437 e n. 62 del 2008, n. 378 del 2007 e n. 536 del 2002

98 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 del 08.04.2009

99 In tal senso M. CECCHETTI, *cit.* che così afferma «... difficilmente si potrebbe continuare a ritenere che le Regioni dispongano, in via generale, di una potestà legislativa ambientale soltanto "indiretta" in quanto fondata su titoli di competenza afferenti a materie diverse dalla tutela dell'ambiente. Infatti, se si ritiene che le Regioni possano introdurre misure di tutela dell'ambiente più rigorose, anche in assenza di una esplicita abilitazione in tal senso del legislatore statale, l'alternativa è radicale: o tale potere di deroga degli standard statali si ritiene riconducibile alla stessa materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» in termini di residualità rispetto alla potestà legislativa statale che è servita per la definizione degli standard stessi, oppure, qualora il medesimo potere di deroga fosse ricondotto, di volta in volta, alla competenza relativa a materie diverse, allora anche la competenza statale a fissare gli standard uniformi risulterebbe paradossalmente da ricondurre alle suddette

In altre parole, la legge piemontese, aumentando le specie non cacciabili, sembra rappresentare più esercizio di una propria (diretta) competenza regionale in protezione della fauna (*rectius* tutela dell'ambiente e dell'ecosistema) che di quella (indiretta) residuale in materia di caccia.

“materie extrambientali”, con il risultato però di rendere del tutto priva di contenuto la competenza nella materia della “tutela dell’ambiente”»; cfr anche P. CARETTI - V. BONCINELLI, La tutela dell’ambiente negli sviluppi della giurisprudenza costituzionale pre e post-riforma del Titolo V, op. cit., p. 5200; M. MICHETTI, La tutela dell’ambiente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale, op. cit., p. 1924