

IL RITORNO DEL PRINCIPIO DI MAGGIORE PROTEZIONE IN MATERIA DI PRELIEVO VENATORIO NELLE AREE CONTIGUE

della Dott.ssa Antonella Zella

Breve commento a margine della sentenza della Corte Costituzionale 3.11.2010 n. 315

Con la pronuncia in oggetto il giudice delle leggi torna ancora una volta ad affrontare il controverso tema del riparto di competenze tra Stato e regioni in materia di ambiente, continuando a svolgere la fondamentale opera di ripartizione dei poteri tra Stato e regioni anche attraverso la puntuale definizione delle materie contemplate nel novellato art. 117 cost. Il TAR della Liguria ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, co. 18, della l. della regione Liguria 1.7.1994, n. 29 (Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio), per violazione dell'art. 117, co.2, lett. s), cost.

La norma regionale censurata consente l'esercizio venatorio nelle aree contigue dei parchi *«nella forma di caccia controllata riservata ai cacciatori aventi diritto all'accesso negli Ambiti territoriali di caccia e dei comprensori alpini su cui insiste l'area contigua naturale protetta»*: non solo i residenti, ma anche i cacciatori provenienti da altri ATC, da altre province o addirittura da altre regioni.

Tale disposizione si porrebbe in contrasto con l'art. 32, co. 3, della l. 6.12.1991, n. 394 (legge quadro sulle aree protette), che autorizza l'esercizio della caccia, nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

Dal raffronto tra le norme regionali e la norma statale sopra citate la Corte ravvisa il contrasto tra esse, giacché quelle regionali ammettono, a vario titolo e sulla base di diversi presupposti, l'esercizio venatorio anche per soggetti che non siano residenti nei comuni dell'area protetta o delle aree contigue, come stabilito invece tassativamente dalla norma statale.

Ai fini dell'accoglimento del ricorso, la Corte ha inteso verificare se l'art. 32, co. 3,

della l. n. 394 del 1991 abbia efficacia vincolante nei confronti della regione, che, a seguito della riforma costituzionale del titolo V, è titolare di competenza legislativa residuale in materia di caccia, ai sensi dell'art. 117, co. 4, cost.. A tal proposito la Corte richiamando la propria costante giurisprudenza, afferma che la trasformazione della competenza legislativa regionale in materia da concorrente a residuale non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la veste di standard minimi uniformi, previsti dalla legislazione statale, nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, co. 2, lett. s), cost..

Con riferimento alla questione in oggetto, la regione pertanto non può prevedere soglie inferiori di tutela, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere livelli maggiori, che implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali.

Per le considerazioni sopra svolte la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 25, co. 18, della l. regione Liguria n. 29 del 1994, nella parte in cui consente la caccia nelle cosiddette aree contigue anche a soggetti non residenti nelle aree medesime.

Il ragionamento elaborato dalla Corte conduce ad una declaratoria di incostituzionalità della normativa regionale impugnata in forza della riserva statale sulla materia, con ciò assecondando una pressoché invariata giurisprudenza costituzionale¹, costituendo però una inversione di rotta in ragione della riaffermazione della potestà legislativa regionale - sia pure concorrente - anche in relazione al-

¹ In senso conforme *ex plurimis*: C. cost. 2.7.2009, n. 200; 5/3/2009 n. 61; 4.6.2010 n.193.

la materia “*tutela dell’ambiente*”.

La Consulta ha definito - all’interno della stessa materia - ambiti di regolazione ulteriori rispetto ai livelli minimi di tutela posti dal legislatore statale, per cui “*la regione...può, nell’esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere livelli maggiori, che implicano logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali.*”, ripristinando, così, l’assetto costituzionale esistente all’indomani della revisione del Titolo V, parte seconda, della costituzione².

Infatti, sin dalle prime pronunce veniva riservato «*allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale*», senza escludere «*la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell’ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato*», secondo una linea di continuità con il precedente indirizzo costituzionale³, lasciando inalte-

2 In questo senso, cfr. M. CECCHETTI, “*La materia tutela dell’ambiente e dell’ecosistema nella giurisprudenza costituzionale: lo Stato dell’arte e i nodi ancora irrisolti*”, in “*www.federalismi.it*”, 8.4.2009, 7, il quale rileva una «*spiccata linea di continuità che il giudice delle leggi mostra di privilegiare, evitando di abbandonare i tratti fondamentali della linea interpretativa affermatasi nel vigore del vecchio modello di riparto delle competenze, ossia continuando a concepire la potestà legislativa in tema di tutela dell’ambiente (e degli altri oggetti ad essa pertinenti) come una potestà sostanzialmente concorrente, o comunque ripartita tra il legislatore statale e il legislatore regionale, secondo un criterio ispirato – nella sostanza e, comunque, in senso lato – al principio di sussidiarietà e ai suoi corollari*».

In merito all’applicazione della sussidiarietà legislativa al riparto di competenze ambientali, cfr. F. BENELLI, “*L’ambiente tra smaterializzazione della materia e sussidiarietà legislativa*”, in “*Le Regioni*”, 2004, 176 ss.

3 C. cost., 26.7.2002, n. 407. Tra gli altri, si rinvia ai commenti alla sentenza di T. MAROCCO, “*Riforma del Titolo V e ambiente: ovvero come tutto deve cambiare, perché non cambi niente?*” In Riv. giur. amb., 2002, 937, e di G. GRASSO, “*La tutela dell’ambiente si “smaterializza” e le Regioni recuperano una competenza (apparentemente) perduta. Osservazioni a prima lettura a Corte Costituzionale, 10-26 luglio 2002, n. 407*”, in *www.amministrazioneincammio.it*, 18 ottobre 2002, il quale considera la sentenza in questione un momento di necessario chiarimento per dare effettività «*ad una riforma considerata altrimenti, pa-*

rata una sorta di potestà concorrente tra Stato e regioni. Ciò, in quanto ammettere che le regioni possano adottare misure di tutela dell’ambiente più rigorose rispetto agli standard minimi-uniformi definiti dal legislatore statale, significa attribuire una potestà legislativa regionale diretta sulla tutela dell’ambiente di tipo residuale.

In questo modo si giunge al risultato di una sostanziale “*delimitazione*” della potestà legislativa dello Stato in tema di tutela dell’ambiente, a fronte della quale si aprono gli spazi di una “*concorrente*” legislazione delle regioni di tipo residuale⁴.

L’operazione esegetica assunta dalla Corte ha origine dalla qualificazione della tutela dell’ambiente quale “*valore costituzionalmente protetto*”⁵ e non come “*materia*” in senso stretto (ossia come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata), definendola più esattamente come una competenza del legislatore statale idonea ad investire una pluralità di materie tale da attraversare *trasversalmente* molteplici ambiti normativi e da incidere sui più svariati beni ed interessi giuridici comunque collegati a quel valore⁶.

Ne deriva l’affermazione della competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali, in un’ottica di ausilio alla piena realizzazione del valore costituzionale protetto;

radossalmente, uno dei tanti progetti persi nelle aule parlamentari».

4. Sul punto, cfr. M. CECCHETTI, *ult. cit.*, 13-14.

5. La Consulta rinvia espressamente ad una propria giurisprudenza «*antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione*», in particolare le sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998, da cui sarebbe agevole ricavare «*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*».

6. Sul punto V. anche, C. cost., 26.6.2002, n.282, in Foro it., 2003, I, 394, con nota di V. MOLASCHI, “*Livelli essenziali delle prestazioni e Corte Costituzionale: prime osservazioni*” e di A. GRAGNANI, “*Principio di precauzione, libertà terapeutica e ripartizione di competenze fra Stato e regioni*”.

ovviamente con il limite dell'introduzione di standard di minore protezione degli interessi ambientali, essendo consentita solo l'introduzione di misure di salvaguardia più rigorose degli *standards* minimi ed uniformi prescritti allo Stato⁷. In tal senso si ha riguardo al principio di maggiore protezione, oggi, (sia pure implicitamente) nuovamente invocato dalla pronuncia in commento, mutuato dall'ordinamento comunitario quale indispensabile imperativo strategico per il migliore e più efficace perseguimento degli obiettivi connessi alla tutela ambientale⁸.

In quest'ottica la sopra riferita trasversalità della materia è da intendersi, altresì, come idoneità del valore ambiente ad essere inciso da normative regionali a garanzia di una maggiore tutela degli interessi ambientali di volta in volta coinvolti⁹. Ritorna quindi l'istanza di tutela dell'ambiente come bene unitario, con valore trasversale a diverse ma-

7. In tal senso, v. sent. C. cost. n. 536/2002 ove si chiarisce che *“Neanche la Regione speciale Sardegna può procrastinare la chiusura della stagione venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale, trattandosi di un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica.”* Per un commento alla sentenza, v. S. DELIPERI, *La Corte costituzionale frena la “deregulation” in materia venatoria*, in *Riv. giur. amb.*, 2003, 525 ss., e A. BURATTI, *“La tutela dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto in due recenti sentenze della Corte Costituzionale”*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 21.7.2003.

8. In relazione al principio di maggior protezione, in generale, v. P. DELL'ANNO, *“Principi del diritto ambientale europeo e nazionale”*, Milano 2004, 105 ss; sull'applicazione del principio nella giurisprudenza costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *“Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente”*, Milano 2000, 285 ss; in particolare, come corollario del principio di maggior protezione, la sent. n.226 del 2003 -sempre in materia di caccia- vieta alle Regioni deroghe *in pejus* degli *standards* fissati con legge statale, respingendo la difesa regionale secondo cui *«la disciplina statale rivolta a garantire standards uniformi di tutela non potrebbe pregiudicare le determinazioni regionali ove queste non siano irragionevoli e non osta ostacolino la sopravvivenza e la riproduzione delle specie che sono oggetto»*.

9. Al riguardo, D. PORENA, *“La protezione dell'Ambiente tra Costituzione italiana e Costituzione globale”*, Torino 2009, 191, rileva che *«anziché essere la materia ambiente a tagliare trasversalmente gli ambiti di interesse regionale, al contrario è essa stessa ad essere attraversata dalle competenze regionali»*.

terie, il quale va salvaguardato nella sua interezza, affidando la cura dell'interesse sotteso allo Stato *“in via primaria anche se non esclusiva”*¹⁰, ossia con la possibilità per le Regioni di stabilire anche forme di tutela ambientale più elevate. Appare importante evidenziare come questo percorso argomentativo ripreso dalla sentenza *de qua* sia mutato a partire da alcune pronunce del 2007¹¹, in cui le affermazioni poste a supporto delle decisioni sembravano condurre verso un definitivo riconoscimento della competenza esclusiva dello Stato in materia, con l'abbandono di alcune precisazioni cui la Corte aveva – sino ad allora – ricorso per mitigare la perentoria competenza riconosciuta dall'art. 117, co. 2 lett s) cost.. Viene affermata una nuova concezione dell'ambiente come *“bene della vita, materiale e complesso”*, riconducibile ad una entità organica quale, ad esempio, il paesaggio e, per l'effetto, la riserva di legislazione statale esclusiva assume un contenuto specifico e dirimente, a fronte di interventi regionali volti a disciplinare materie distinte, oggetto di potestà concorrente o residuale.

La Corte arriva a sancire implicitamente l'inderogabilità, sostanzialmente assoluta, degli standard di tutela statali; qualsiasi disposizione regionale sull'ambiente può sempre risultare astrattamente incostituzionale. Ciò, in quanto lo Stato ha il potere di invocare la necessità di un intervento di protezione e salvaguardia e quindi svuotare il contenuto della competenza regionale¹², in ragione, altresì, di regole di concorrenza, di mercato, di governo del territorio etc.

La pronuncia in esame merita attenzione in quanto, ripristinando la trasversalità della materia ha consentito a tutti i soggetti dell'ordinamento, all'interno dei propri ambiti, di concorrere a politiche di maggiore protezione degli interessi sottesi. Tale sistema normativo appare non solo conforme e aderente al mo-

10. A tal proposito C.cost., 18.4.2008, n.105.

11. Cfr. *ex multis*, C.cost. n. 367 e 378 del 2007; nn. 62, 104, 105, 180 e 232 del 2009.

12. Al riguardo P. MADDALENA, *“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”*, Rel. Convegno di studi su Ambiente informazione, Roma, 20.1.2010, reperibile in www.giustizia-amministrativa.it.



dello tracciato dalla novella del 2001, e, segnatamente, alla previsione di cui all'art. 116, co. 3 cost., ma soprattutto rispondente ad una

crescente nonché doverosa attenzione verso il valore costituzionale protetto, la cui cura deve prevalere anche di fronte alla ragion di Stato.

«.....GA.....»