

Autonomia normativa delle REGIONI in materia venatoria

La riforma del Titolo V della Costituzione, risalente ormai al “lontano” 2001, ha modificato i criteri di riparto delle competenze legislative fra Stato e Regioni in materia di caccia, suggerendo un nuovo approccio alla problematica che corrisponde ancora una volta l’inattualità della legge quadro nazionale

GIACOMO NICOLUCCI

Il paradossale riparto di competenze tra Stato e Regioni

Per meglio comprendere i termini della questione è opportuno partire dai contenuti della Costituzione della Repubblica Italiana in ordine all'autonomia normativa delle Regioni cosiddette “a statuto speciale” e circa il riparto di competenza fra Stato e Regioni (“a statuto ordinario”) in materia di caccia.

Meglio ancora se ci riferissimo al testo del Titolo V della Costituzione come vigente prima della riforma condotta attraverso la legge costituzionale del 18 ottobre 2001 n. 3 (con la riforma del 2001 è lievemente cambiata anche la norma che disciplina le regioni a statuto speciale, ma le modifiche non hanno rilievo per quanto interessa in questa sede).

Dunque, l'art. 116 Cost. stabiliva e stabilisce che alle regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta spettano forme e condizioni particolari di autonomia, sanciti dai loro rispettivi statuti speciali i quali vengono adottati con legge costituzionale (cioè con un provvedimento normativo che possiede forza superiore alla legge ordinaria, equiparabile al rango della Costituzione). In altri termini, ognuna di queste regioni a statuto speciale può ritagliarsi una componente più o meno ampia di autonomia sulla base di quanto decide di acconsentire il Parlamento con maggioranza qualificata (due terzi dei componenti di ciascuna camera o comunque maggioranza assoluta), normalmente in forza di una particolare determinante di retaggio storico.

Dopo il 2001 il legislatore costituzionale ha altresì precisato che la Regione Trentino-Alto Adige è composta dalle Province autonome di Trento e Bolzano. In effetti, per memoria scolastica, vi è l'abitudine a considerare il Trentino ed il Südtirol come un'unica regione (il Trentino-Alto Adige, appunto), ma è noto che si tratta di due distinte entità politico-amministrative.

Ora, leggendo nel vigente Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige si vede come sia attribuita alla Provincia, e cioè a ciascuna delle due Province autonome, la potestà di emanare norme legislative in materia di caccia (e pesca).

Per le regioni a statuto ordinario, invece, l'art. 117 Cost., nella formulazione anteriore al 2001, annoverava proprio la caccia (e la pesca) fra le materie di specifica competenza regionale.

Poteva dirsi, quindi, che non esistesse sostanziale differenza fra i poteri normativi in ma-



teria venatoria fra il Trentino-Alto Adige e le altre regioni del nostro Paese.

Però, nel mentre si nota che le Province di Trento e Bolzano hanno fatto tesoro di tale particolare attribuzione stilando leggi provinciali venatorie molto valide ed ossequiose della riconosciuta autonomia, le altre regioni d'Italia, con poche eccezioni, si sono limitate a riprodurre pigramente il disposto delle leggi quadro nazionali succedutesi con poche distinzioni nel 1977 e nel 1992.

Sul punto, c'è da chiedersi come mai, al di là di differenti matrici culturali (che sono poi diffuse sull'arco alpino anche oltre i confini del Trentino-Alto Adige), nessun'altra regione abbia preteso di vedere riconosciuta la propria autonomia normativa in materia di caccia, così come sancito (sino al 2001) dal dettato costituzionale.

Ebbene, già negli anni '80, invero, il prof. Livio Paladin, studioso di Diritto regionale, Giudice e Presidente della Corte costituzionale dal 1977 al 1986, scriveva che se alle regioni è stata affidata la regolamentazione della materia della caccia, per ciò che riguarda le modalità dell'esercizio allo scopo di assicurare la necessaria tutela ambientale e di difesa delle specie animali in via di estinzione, si è tuttavia sovrapposta una

vera e propria normativa statale di cornice che ha stabilito una serie di nuove ed incisive prescrizioni tali da condizionare fortemente l'amministrazione e la legislazione regionale.

L'illustre Autore si riferiva ovviamente alla legge 27 dicembre 1977 n. 968, ma ben sappiamo che il quadro non è successivamente affatto mutato, per cui la medesima considerazione può essere svolta con riferimento alla legge n. 157/1992. In altri termini Livio Paladin ebbe a sostenere che già con la legge quadro sulla caccia del 1977 si erano indebitamente comprese le competenze e quindi l'autonomia normativa delle regioni (a statuto ordinario) in materia di caccia.

Se dal 1977 ad oggi le regioni avessero resistito a tale indebita compressione, lo scarto sostanziale con le leggi venatorie delle Province di Trento e di Bolzano sarebbe potuto diventare davvero minimo. E, piuttosto che replicare nelle legislazioni regionali il contenuto della legge quadro nazionale, ci si poteva facilmente spingere verso dei passaggi maggiormente creativi e significativi dell'autonomia in materia, resistendo con facilità ad eventuali censure d'incostituzionalità eventualmente sollevabili dal Governo.

Certo, poi, la circostanza per cui la legge n. 157/1992 ha violato illegittimamente le com-

petenze normative autonome non solo delle regioni a statuto ordinario ma anche delle Province di Trento e Bolzano traspare dagli stessi contenuti della medesima normativa nazionale.

Se questa stracchiata normativa nazionale avesse voluto rispettare l'autonomia legislativa dei trentini e sudtirolesi avrebbe dovuto, alternativamente, o astenersi dal menzionare tali realtà, ritenendole per ciò implicitamente escluse dalla propria efficacia, o indicarle espressamente come portatrici di una disciplina autonoma od anche, sempre in maniera palese, escluderle tout court.

E invece, allorché, ad es. nell'art. 14 comma 17, sancisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, in base alle loro competenze esclusive, nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti ed ai sensi dell'articolo 9 della legge 9 marzo 1989, n. 86, e nel rispetto dei principi della presente legge, provvedono alla pianificazione faunistico-venatoria, alla suddivisione territoriale, alla determinazione della densità venatoria, nonché alla regolamentazione per l'esercizio di caccia nel territorio di competenza», di fatto costringe l'autonomia normativa soltanto alla pianificazione faunistico-venatoria, alla suddivisione territoriale, alla determinazione della densità venatoria e alla possibilità di emanare atti regolamentari di disciplina dell'esercizio della caccia.

Allo stesso modo, il riportare banalmente che le province autonome di Trento e di Bolzano possono attuare i piani di controllo anche avvalendosi di altre persone, purché munite di licenza per l'esercizio venatorio, significa disconoscere del tutto l'autonomia sancita nello Statuto speciale.

Nulla, invece, è recato dalla medesima disciplina normativa a titolo di riguardo per le altre regioni a Statuto speciale (Valle d'Aosta, Sardegna, Sicilia, Friuli Venezia Giulia).

La questione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione

Con le modifiche al Titolo V della Costituzione, oggi, le considerazioni di cui sopra sembrano stravolte: è sparita la materia "caccia e pesca" tra quelle attribuite alla competenza regio-

nale e, nell'art. 117 Cost., è comparsa in sua vece la "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" di esclusiva pertinenza del legislatore nazionale.

Ciò, in maniera concreta, maggiormente esautorata la legge quadro nazionale rafforzando le autonomie delle regioni, colmando il gap fra quelle a statuto speciale e le altre.

La tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, infatti, introduce un criterio finalistico di normazione, entro il quale le modalità di disciplina della caccia possono atteggiarsi in maniera variegata senza preconstituzioni o costrizioni di sorta.

In questo modo non potrebbe più essere



consentita questa invadenza di dettaglio normativo del legislatore nazionale in materia venatoria.

E a conferma di ciò possono essere utilizzate anche le decisioni della Corte costituzionale che sembrerebbero, per converso, aver ulteriormente limitato l'autonomia normativa in materia venatoria delle Province di Trento e Bolzano.

Si prenda, ad esempio, la sentenza della Corte costituzionale n. 387 del 25 novembre 2008, che ha dichiarato incostituzionali alcuni passaggi della legge della Provincia di Bolzano n. 10 del 12 ottobre 2007 (di modifica alle leggi provinciali in materia di protezione della fauna selvatica e di esercizio della caccia).

Tralasciando gli aspetti sostanziali (fra i quali spicca il caso delle cosiddette “deroghe”), su cui sarà il caso di ritornare in un altro momento, va dato rilievo all'affermazione secondo cui in forza di quanto prescrive (oggi) la Costituzione all'art. 117, «spetta pur sempre allo Stato la determinazione degli standard minimi ed uniformi di tutela della fauna, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» e «il fondamento di tale competenza esclusiva statale si rinviene nell'esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come “minime”, nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni - ordinarie e speciali - a non diminuire l'intensità della tutela. Quest'ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata».

L'affermazione va letta per il verso giusto, e cioè nel senso che oggi la legge quadro (o “cornice”) nazionale, non può prevedere altro dettaglio se non un generale piano di tutela della fauna selvatica (ove sono identificate le soglie “minime” di protezione), né più e né meno similmente ai provvedimenti normativi in materia venatoria del legislatore comunitario ed internazionale (si vedano a titolo di esempio la recente Direttiva 2009/147/CE che ha sostituito la precedente “Direttiva uccelli” del 1979 o la Convenzione sulla biodiversità del 1992), lasciando la dovuta autonomia legislativa alle Regioni.

Così, non possono più essere giustificati tutti quei puntigliosi contenuti di carattere “amministrativo” della legge n. 157/1992, che sostanzialmente imbrigliano qualsiasi creativa autonomia delle regioni e che non posseggono alcun riflesso concreto in grado di sostanzarsi nel più ampio concetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. In pratica la legge quadro potrebbe forse essere quasi del tutto smantellata. Meglio ancora sarebbe il sostituirla per intero con un'altra disciplina, attuativa del dettato costituzionale e rispettosa delle sentenze del Giudice delle leggi.

Sembra, però, che nessuno abbia inteso e recepito tale dirompente “novità”. ■

