







ACCADEMIA  
DEI GEORGOFILI

REGIONE  
TOSCANA



# AGRICOLTURA E GESTIONE RAZIONALE DELLA FAUNA SELVATICA

I GEORGOFILI

Quaderni 2013-IV

Firenze, 28 febbraio 2013



EDIZIONI POLISTAMPA

Copyright © 2015  
Accademia dei Georgofili  
Firenze  
<http://www.georgofili.it>

Proprietà letteraria riservata

Supplemento a «I Georgofili. Atti della Accademia dei Georgofili»  
Anno 2013 - Serie VIII - Vol. 10 (189° dall'inizio)

Direttore responsabile: Paolo Nanni

Edizioni Polistampa  
Via Livorno, 8/32 - 50142 Firenze  
Tel. 055 737871 (15 linee)  
[info@polistampa.com](mailto:info@polistampa.com) - [www.polistampa.com](http://www.polistampa.com)  
Sede legale: Via Santa Maria, 27/r - 50125 Firenze

ISBN 978-88-596-1399-2

Servizi redazionali, grafica e impaginazione  
SOCIETÀ EDITRICE FIORENTINA

## INDICE

FRANCO SCARAMUZZI	
<i>Saluto</i>	7
PAOLO BANTI	
<i>Il ruolo delle Regioni tra obiettivi da raggiungere e strumenti disponibili</i>	9
FRANCESCO SORBETTI GUERRI	
<i>Il difficile equilibrio fra fauna e agricoltura</i>	15
CLAUDIO CHIOLA	
<i>La legge regionale d'approvazione del calendario venatorio: aspetti giuridici rilevanti e controversi</i>	37
MARCELLO CECCHETTI	
<i>Tutela della fauna selvatica e attività venatoria. Aspetti giuridici rilevanti e controversi nel riparto di competenze tra Stato e Regioni</i>	47
GIANNI SALVADORI	
<i>Conclusioni</i>	65



## Saluto

Il tema odierno “Agricoltura e gestione razionale della fauna selvatica” affronta il difficile equilibrio tra fauna selvatica e attività agricole. L’iniziativa fa seguito alla Giornata di studio che i Georgofili hanno realizzato il 2 luglio 2009 sui “Danni causati dalla fauna selvatica all’agricoltura”. In realtà il tema oggi si inserisce nel quadro più ampio e complesso dei rapporti fra tutela dell’ambiente e agricoltura. Gli agricoltori sono sempre stati storicamente e sono tutt’ora i più interessati e quindi i più attenti alla tutela dell’ambiente, perché è la matrice naturale delle loro attività. Lo dimostrano, con esemplare evidenza, anche i disastri idrogeologici che avvengono nelle aree da essi abbandonate.

Dalla metà del secolo scorso, gli agricoltori hanno saputo incrementare le produzioni unitarie e migliorarne la qualità, adottando importanti innovazioni offerte soprattutto dalla genetica e dalla meccanizzazione (rivoluzione biotecnologica). Come in ogni cambiamento forzatamente rapido, qualcuno ha commesso anche errori, impiegando nuovi mezzi di produzione oltre i limiti della razionalità. Ma questo fa sempre parte dei rischi che ogni progresso può comportare e che può essere concordemente corretto. Contestualmente, sono andate però crescendo istanze ambientaliste che prescindono dai danni che possono a loro volta arrecare all’agricoltura.

Lo stesso termine *agricoltura* viene oggi più puntualmente definito come “razionale tutela e gestione delle risorse produttive rinnovabili della biosfera”. È una definizione che richiama agli stretti legami logici fra agricoltura e ambiente. Le piante costituiscono la fonte biologica rinnovabile più importante, di comune interesse agricolo e ambientale. Purtroppo un numero crescente di istanze ambientaliste prescindono dai danni che possono arrecare all’agri-

\* *Presidente dell’Accademia dei Georgofili*

coltura. Da un decennio, alcune direttive della PAC europea, quali *set-aside*, *decoupling* e quel *greening* che è ancora in discussione e i cui benefici sono discutibili, trascurano la produttività agricola, senza preoccuparsi delle previste carenze alimentari a livello globale.

L'agricoltura è l'unica fonte di tutti i nostri alimenti (anche di origine animale) e le piante ci forniscono l'ossigeno per respirare e per mantenere equilibrata la composizione atmosferica. Senza una vegetazione sana e attiva non sopravvivremmo. Abbiamo dovuto quindi imparare ad apprezzare le piante (non solo quelle spontanee), a coltivare per loro la terra, rendendola più fertile nel tempo.

Anche la protezione della fauna selvatica è assurda fra le istanze ambientaliste, senza preoccuparsi troppo dei danni procurati all'agricoltura (dai cinghiali agli storni) liberi fino al punto di distruggere i raccolti. In questa problematica entrano anche gli interessi dei cacciatori a tutela di una attività che da fondamentale fonte di cibo è oggi considerata un'attività sportiva di largo interesse.

Occorrerebbe che per ogni problematica specifica, non mancasse una visione equilibrata e condivisa delle esigenze ambientali, ma l'intento per tutelare allo stesso tempo le indispensabili funzioni dell'agricoltura e quant'altro, guardando anche ciò che ci attende nel futuro.

Questa è l'impostazione che i Georgofili si attendono dai lavori della odierna Giornata di studio e che si augurano possano portare a un concreto e costruttivo contributo. Saremmo molto lieti che una efficace iniziativa partisse dalla Regione Toscana.



## Il ruolo delle Regioni tra obiettivi da raggiungere e strumenti disponibili

La gestione faunistica è materia complessa, che si articola principalmente su quattro filoni: la fauna migratrice, la piccola selvaggina stanziale, gli ungulati e le specie alle quali è accordato un particolare regime di protezione.

Tutte le specie selvatiche sono protette, anche quelle cacciabili hanno regimi di protezione, come previsto dalla L. 157/92, che all'art. 1, comma 2, recita «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica».

Il comma 3 prevede che «le regioni provvedono ad emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica», rafforzando così il concetto del comma precedente.

Questo dettato, che considera tutta la fauna alla stessa stregua, era sicuramente valido all'inizio degli anni '90, quando la popolazione di ungulati selvatici era limitata nei numeri e negli areali occupati, i danni alle coltivazioni agricole erano sostenibili e gli incidenti stradali causati dalla fauna una vera rarità.

Inoltre, in quegli anni, il numero dei cacciatori era elevatissimo, in Toscana erano circa 150.000, nell'intero Paese quasi 1,5 milioni e molti di questi erano giovani, quindi particolarmente attivi nell'attività venatoria.

Adesso il quadro è mutato radicalmente, i 21 anni passati dall'approvazione della L. 157/92 hanno visto una trasformazione della realtà che per molti versi ha ribaltato le posizioni, anche sotto il profilo giuridico a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione che è intervenuto sull'assetto delle competenze in materia.

È l'insieme di tutte le componenti che gravitano attorno alla fauna selva-

\* *Regione Toscana*

tica a farci riflettere sulla necessità di un diverso approccio, sia tecnico che politico o economico.

L'agricoltura è oggi tra i settori produttivi maggiormente incisivi sulla bilancia commerciale, una delle voci principali di export e di produzioni di eccellenza.

Gli agricoltori toscani in particolare hanno sempre compiuto la scelta delle produzioni limitate ma di elevata qualità, dove la perdita di prodotto non può semplicemente essere rimborsata con una somma in denaro, perché spesso si trasforma in perdita di mercato, che nessun indennizzo potrà compensare. Ma in tutto questo c'è una nota stonata: gli ungulati selvatici, nati sul territorio delle aziende agricole, cresciuti con produzioni che, spontanee o meno, sono di proprietà dell'azienda agricola, divengono automaticamente patrimonio indisponibile dello Stato. Questo è tollerabile quando i numeri sono limitati o quando le specie sono protette, ma non può essere il quotidiano, l'ordinario.

Se le aziende agricole perdono produzione, perde produzione il sistema Italia, se le aziende chiudono, chiude un pezzo di Italia e i posti di lavoro persi vanno a carico di un sistema che non sopporta altri pesi.

Su una tematica così importante non si può pretendere che le scelte gestionali siano fatte nelle aule giudiziarie, di tutti i livelli, dal TAR fino alla Suprema Corte, passando attraverso Procure e Tribunali.

I pareri che le Regioni devono richiedere per la gestione faunistica, non possono identificare un mondo perfetto dove l'habitat ideale di un cinghiale è un bel campo di mais a maturazione cerosa attraversato da un limpido torrente. Di cinghiali in Toscana ne abbiamo fra 160.000 e 180.000, altrettanti caprioli e poi daini, cervi e mufloni, quindi un carico di circa 300/350.000 capi ungulati. E nonostante questo la gestione deve essere conservativa anche per gli ungulati, lo dice una legge di 21 anni fa.

Tutto ciò non è più sostenibile. Questi pareri, anche se tecnici, devono essere emessi solo dopo essere stati concordati in Conferenza Stato/Regioni e deve anche cambiare l'atteggiamento di chi costruisce le linee guida gestionali sulla base della bibliografia scientifica, senza un raccordo con la realtà del territorio e nemmeno con l'impresa, che infine è quella che subisce tutte le scelte.

Le Regioni devono poter individuare il carico massimo sopportabile dal territorio in rapporto a fattori ambientali, economici, occupazionali e di sicurezza.

I capi eccedenti devono poter essere prelevati avendo la massima copertura normativa per non dover continuamente soggiacere a ricorsi e denunce.

Altrimenti entra in gioco la retorica, nella quale determinate ideologie, del tutto scollegate dalla realtà produttiva, continuano a contrastare le posizioni delle Regioni affermando che queste operano solo per sostenere i cacciatori.

Dobbiamo renderci conto che oggi non si tratta di sostegno alla caccia, ma di tutela delle aziende produttive e, francamente, il dibattito “caccia sì, caccia no” ormai ci appassiona molto poco. Chiaramente dovranno essere individuati nuovi sistemi per ridurre la pressione di queste specie, ma il problema nasce dall'applicazione della L. 157.

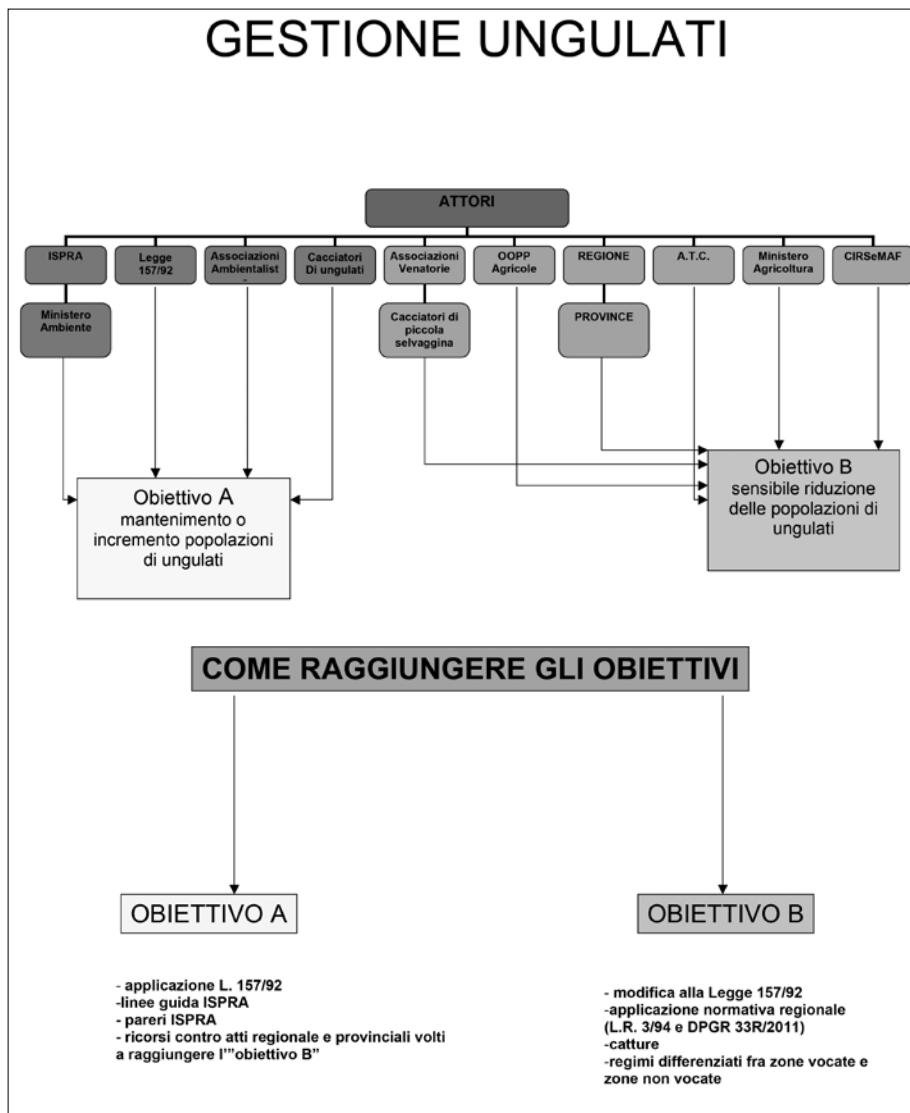
La Regione Toscana ha avuto idee molto precise su come arginare il fenomeno e garantire un'adeguata presenza delle popolazioni selvatiche. Purtroppo le formule adottate, proprio quando cominciavano a dare risultati concreti, hanno subito una battuta di arresto per aspetti giuridici collegabili a norme nazionali ormai superate dalla realtà.

Su questa base possiamo individuare due posizioni opposte e i soggetti promotori di entrambe (schema 1).

Come molti sostengono la Toscana è ormai un allevamento di ungulati a cielo aperto, quindi le basi normative di riferimento devono cambiare. Serve una nuova intesa, va rilanciato un percorso normativo nazionale sul quale confrontarsi, a partire dalla messa a punto di un apposito disegno di legge che il nuovo Parlamento dovrà approvare con la massima urgenza, che affronti direttamente il conflitto agricoltura/fauna.

Capisco che è molto più facile accontentare un'opinione pubblica animalista piuttosto che parlare di “gestione non conservativa” per non dire “densità zero ungulati” in quelle aree dove tali specie non possono convivere con l'indirizzo produttivo, ma questa strada è ineludibile e in questo percorso saranno parte attiva le Organizzazioni rappresentative del mondo agricolo.

Scordiamoci che ci siano alternative o di andare a ricercare le colpe, la situazione è questa e deve essere risolta. Deve essere risolta dalle Regioni, che saranno in grado di farlo se potranno applicare gli strumenti più idonei, senza pastoie e senza il continuo ricatto dei ricorsi che scattano puntualmente ogni qualvolta un ente democraticamente eletto si scosta dal verbo di chi si sente depositario della verità. E non è vero che i pareri devono solamente essere richiesti, ma poi non è obbligatorio uniformarsi a questi, tesi ricorrente e più volte ripresa da chi i pareri li esprime guardando solo una faccia della medaglia. Ogni volta che l'amministrazione vi si discosta, partono immediati i ricorsi e nelle aule di tribunale i pareri risultano superiori alla norma nazionale, in quanto vengono considerati il livello minimo di conservazione al quale uniformarsi.

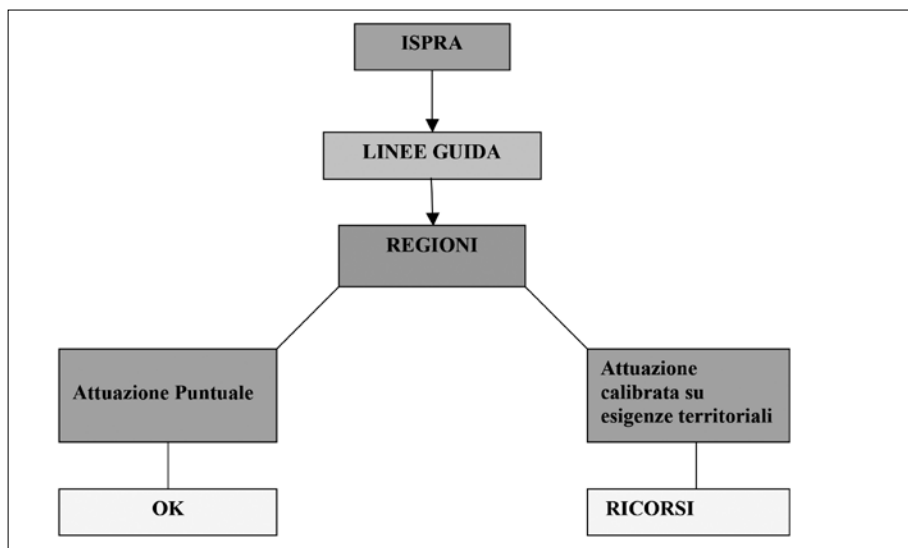


Schema 1

La situazione attuale è descritta nello schema 2.

Nello schema 3 è invece descritta quella che dovrebbe essere.

Di conseguenza, visto che questo non è, sarebbe preferibile che la gestione faunistica non fosse più demandata alle regioni. Dovremo insistere perché lo Stato si riprenda la delega e predisponga i piani di gestione con il parere dei propri organismi tecnici.



Schema 2



Schema 3

Un altro tipo di soluzione potrebbe essere la realizzazione di un Istituto regionale, peraltro previsto dalla L.157, che analizzi la particolare situazione toscana, ma ovviamente questo avrebbe dei costi aggiuntivi per l'Amministrazione.

Al momento non possiamo che augurarci la fine di questa situazione di ingovernabilità, nella quale da una parte viene assegnata una competenza, dall'altro si nega l'autonomia decisionale e si forniscono anche i metodi gestionali ai quali uniformarsi.

Ma vi sembra una missione possibile quella affidata alle Regioni, che oltretutto devono metterci ogni giorno la faccia?



## Il difficile equilibrio fra fauna e agricoltura

### I. INTRODUZIONE

Nel corso della storia, in ogni parte del mondo, lo sviluppo delle diverse civiltà ha sempre prodotto graduali trasformazioni dei territori da queste occupati determinando, in modo più o meno rapido, particolari caratteristiche degli ambienti presenti. Tali processi hanno contraddistinto, in modo particolarmente evidente, anche la nostra penisola che, fino alla metà del secolo scorso, presentava in modo marcato forme di assetto del territorio fortemente contraddistinte dalle peculiarità derivanti dalle vicende politiche, sociali ed economiche succedutesi nei secoli. «Ma nel corso della storia il tempo non scorre sempre con la stessa velocità! Mai come in questi ultimi decenni, infatti, i riflessi del progresso tecnologico, economico, politico e sociale sono stati tali da intervenire con forza così viva e in tempi così rapidi sui fenomeni evolutivi del territorio e dell'ambiente» (Casanova e Sorbetti Guerri, 2003).

I principali effetti di tali stravolgenti modificazioni sono chiaramente evidenti nelle profonde trasformazioni dell'assetto del nostro territorio rurale; tali trasformazioni sono state determinate, in particolare, dai radicali e rapidi cambiamenti che hanno interessato il comparto agricolo e dall'impressionante espansione delle aree a vario titolo utilizzate dall'uomo con finalità diverse; questi due fattori hanno contribuito in modo significativo, alle modificazioni di gran parte degli ecosistemi preesistenti.

Le pratiche agricole e selvicolturali arcaiche e storiche, caratterizzate da elevata diversificazione colturale, da modesta intensità e da immutabile assetto tipologico, avevano determinato una elevata diversificazione ambientale. Si

\* *Dipartimento di Gestione dei Sistemi Agricoli, Alimentari e Forestali, Università di Firenze*

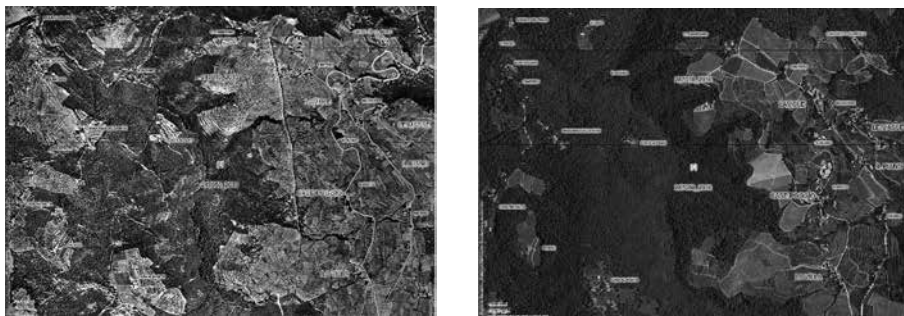


Fig. 1 *La comparazione fra riprese aeree dello stesso territorio risalenti a epoche diverse (1954 a sinistra e 2010 a destra) mostra in modo evidente le notevoli trasformazioni subite dal territorio (da Geoscopio Regione Toscana)*

erano così affermate le forme classiche delle diverse aree rurali della nostra penisola e si erano consolidate quelle specifiche fisionomie e quelle particolari caratteristiche ambientali e paesaggistiche che determinavano quelle che potremmo definire le diverse “tipicità ambientali storiche” dei vari territori italiani.

Come conseguenza anche le specie e le popolazioni di animali selvatici presenti sui nostri territori, avevano raggiunto equilibri “storicamente tipici” per i vari ecosistemi. Equilibri in grado di conservarsi spontaneamente fino a quando profonde trasformazioni, indotte da fattori esterni in grado di agire in modo rilevante su taluno dei parametri ambientali fondamentali, non ne avessero modificati i presupposti di base.

La grande rivoluzione tecnica e sociale verificatasi a partire dagli anni successivi alla seconda guerra mondiale, che in Italia ha interessato in modo considerevole il mondo rurale, ha rappresentato uno degli elementi principali che hanno condotto alla rottura di equilibri che si erano conservati per decenni.

Lo spopolamento delle campagne e l’abbandono delle coltivazioni dei terreni più difficili, il conseguente incremento delle formazioni boschive, lo sviluppo della meccanizzazione nelle aree a più spiccata vocazione agricola, l’interesse verso nuove tipologie e modalità produttive, hanno determinato rapidamente fondamentali cambiamenti nell’assetto dei nostri territori rurali.

Per gli aspetti che qui ci interessa considerare tali cambiamenti hanno portato alla scomparsa o alla rarefazione di ambienti di particolare valore ecologico presenti nei territori agricoli e forestali come le colture promiscue, le siepi, i piccoli boschetti, le sistemazioni idraulico agrarie, le zone umide





Fig. 2 *Un tipico paesaggio agricolo interessato da colture cerealicole in Val d'Orcia (F. Sorbetti Guerri)*

(anche di piccole dimensioni), le aree ecotonali, i prati e pascoli cacuminali, ecc.; in poche parole hanno definito i caratteri propri di una rilevante monotonìa ambientale caratterizzata, spesso, da un grave decadimento in termini di biodiversità.

Fra le altre conseguenze anche la componente degli animali selvatici ha risentito fortemente delle modificazioni dell'assetto del territorio. In particolare, si è assistito alla rapida rarefazione, e talvolta alla scomparsa, di quelle specie animali legate ai precedenti modelli di assetto del territorio rurale e forestale e al ritorno (a volte spontaneo, molte volte favorito dall'uomo) di specie sporadiche o da tempo estinte come i grandi mammiferi erbivori e carnivori. Tale fenomeno ha riproposto spesso rilevanti problemi di salvaguardia degli equilibri ecologici e difficoltà di convivenza fra la componente faunistica e le attività antropiche, suscitando nuovi motivi di conflitto con queste ultime. Molte risorse sono infatti comuni tra l'uomo e le diverse specie animali (sia erbivore che carnivore) e comune è anche il bisogno di grandi spazi, necessari all'uomo per soddisfare le proprie esigenze socio-



Fig. 3 *Il capriolo è una delle specie che ha subito la maggiore espansione negli ultimi anni (F. Sorbetti Guerri)*

economiche e agli animali per mantenere popolazioni vitali (Banti et al., 2009).

In presenza di un tale nuovo scenario risulta oggi indispensabile considerare con attenzione i motivi che hanno determinato le profonde trasformazioni del mondo agricolo-forestale e prendere atto delle caratteristiche attuali degli ambienti rurali per adeguare gli indirizzi di gestione delle popolazioni animali alla capacità portante dei territori che essi condividono con l'uomo. Ciò allo scopo di identificare e definire prospettive di gestione realistiche e sostenibili che consentano una più ampia valorizzazione integrata delle risorse che il mondo rurale è in grado di fornire.

È ovvio che fra tali risorse non sono da considerare i soli beni direttamente legati alle produzioni agro-silvo-pastorali ma assumono un ruolo sempre più importante anche le risorse legate alla fruizione del patrimonio naturalistico presente o potenziale; ma è altrettanto ovvio che, nell'attuale quadro produttivo caratterizzato da sistemi sempre più globalizzati, la nostra agricoltura si deve sempre più indirizzare verso lo sviluppo di produ-



Fig. 4 *La diffusione e l'incremento delle popolazioni di ungulati selvatici ha determinato la ricomparsa del lupo su gran parte del territorio regionale (da videoripresa GESAAF)*

zioni di pregio che richiedono particolari attenzioni e cautele nella gestione dei sistemi produttivi.

È necessario, quindi, percorrere nuove strade che, a differenza di quanto accaduto nei decenni più recenti, siano in grado di considerare in modo integrato tutti i valori del territorio rurale. Occorre cioè pianificare, progettare e concretizzare “nuove tipicità”, produttive e ambientali, coerenti con le nuove esigenze di sviluppo e di mercato che richiedono oggi, in particolare, estrema elasticità, velocità e libertà operativa; occorre al contempo coniugare e rendere compatibili le esigenze della produzione con quelle della conservazione del patrimonio naturale. Per raggiungere tali obiettivi può risultare utile definire due assi prioritari di intervento:

- ampliare le conoscenze tecnico-scientifiche finalizzate a individuare più attuali sistemi di gestione integrata delle risorse produttive e di quelle naturali,
- adottare un sistema normativo che consenta una gestione del territorio e delle sue componenti naturali tecnicamente giustificata, razionalmente applicata ma soprattutto rapida ed efficace da attuare.

## 2. LE INTERAZIONI FRA LA COMPONENTE FAUNISTICA E LE ATTIVITÀ ANTROPICHE

Ma entrando più nello specifico del tema qui proposto è necessario ritornare a quanto sopra accennato in merito agli effetti delle trasformazioni ambientali sulle caratteristiche faunistiche che caratterizzano i nostri territori. Un problema rilevante, che emerge ogni giorno in modo più consistente, è rappresentato dai danni provocati da talune specie animali selvatiche alle attività umane (danni alla zootecnia, danni alle coltivazioni, incidenti stradali che coinvolgono animali selvatici, *bird strikes* con aeromobili, ecc.).

In effetti, mentre questi ultimi fenomeni hanno origini del tutto recenti e sono intimamente legati alle tecnologie che caratterizzano la nostra civiltà, il problema dei danni provocati dagli animali alle produzioni agricole, zootecniche e agli ambienti forestali, ripropone un argomento che, come vedremo più avanti, può essere fatto risalire a tempi assai remoti ma che pareva, nel corso degli ultimi decenni, fortemente ridimensionato se non addirittura scomparso.

### 2.1 *Il patrimonio faunistico della Toscana*

Come si è sopra accennato le profonde trasformazioni dell'assetto sociale e produttivo di molti nostri territori, ma anche i cambiamenti climatici e l'azione diretta dell'uomo, hanno determinato la ricomparsa di specie animali a volte estinte, altre volte già presenti con popolazioni di entità contenuta, che si sono sviluppate in modo non facilmente controllabile. Queste popolazioni, gradualmente e in sincronia col loro accrescersi, hanno iniziato ad interferire in modo sempre più rilevante, con le attività umane determinando importanti squilibri di natura ecologica, aspetto, quest'ultimo, da non sottovalutare.

Si ricordi a proposito, per molte Regioni italiane, l'enorme sviluppo delle popolazioni di specie ungulate (cinghiale, capriolo e cervo in particolare), la ricomparsa o l'incremento dei predatori, lo sviluppo o la stanzializzazione di popolazioni consistenti di uccelli (storno, colombaccio, cormorano, corvidi, ecc.).

In Toscana, per quanto riguarda ad esempio la presenza di ungulati, si è assistito nello scorso decennio a un complessivo aumento delle consistenze delle popolazioni presenti che ha interessato in particolare cinghiale, capriolo e cervo. In tabella 1 sono riportati i dati relativi alle consistenze degli ungulati per i quali vengono effettuate stime di popolazione nell'ambito dei Distretti

ANNO	CAPRIOLO	DAINO	CERVO	MUFLONE	CINGHIALE*	TOTALE
2000	91.872	8.464	2.600	2.934	94.664	200.534
2001	98.151	11.138	2.613	2.424	99.368	213.694
2002	110.162	10.701	2.735	1.906	109.180	234.684
2003	108.011	8.124	2.977	1.954	127.400	248.466
2004	112.893	8.824	2.785	1.841	94.756	221.099
2005	117.223	9.588	3.000	2.936	105.694	238.441
2006	138.366	10.097	3.086	1.161	141.780	294.490
2007	140.639	7.593	3.651	1.760	144.448	298.091
2008	144.586	7.814	3.996	2.543	172.006	330.945
2009	159.858	8.268	4.277	2.433	141.002	315.838
2010	153.134	8.841	3.621	2.562	134.028	302.186
2011	163.336	8.425	4.181	2.270	174.610	352.822

*\* Non essendo disponibili stime attendibili a livello regionale, si ritiene che gli abbattimenti di cinghiali rappresentino circa il 50% del totale degli animali presenti sul territorio*

Tab. 1 *Stime complessive degli ungulati presenti in Toscana nei Distretti e nelle A.F.V. dal 2000 al 2011 (Regione Toscana, Piano Regionale Agricolo Forestale 2012-2015 aggiornato)*

ANNO	CAPRIOLO	CERVO	CINGHIALE	DAINO	MUFLONE	TOTALE
2000	8643	88	47332	1137	218	57418
2001	9586	183	49684	1152	105	60710
2002	10817	321	54590	1128	188	67044
2003	11533	376	63700	1222	224	77055
2004	11832	276	47378	1199	211	60896
2005	13859	348	52847	1451	134	68639
2006	15196	333	70890	1632	99	88150
2007	16682	354	72224	1647	115	91022
2008	17321	413	86003	1882	330	105949
2009	20070	533	70501	2164	324	93592
2010	22106	584	67014	2055	236	91995
2011	23433	697	87305	2171	275	113881

Tab. 2 *Prelievi complessivi di ungulati nei Distretti, AFV, e in interventi di controllo (art. 37 L.R. 3/94) dal 2000 al 2010 (Regione Toscana, Piano Regionale Agricolo Forestale 2012-2015)*

di caccia di selezione e delle Aziende Faunistico Venatorie. Tali valori devono essere necessariamente incrementati per considerare anche i capi presenti in aree in cui non si esercita l'attività venatoria e nelle quali non vengono condotti in modo completo rilievi delle consistenze delle popolazioni.

Per quanto riguarda il cinghiale, in assenza di stime attendibili riguardanti l'intero territorio regionale, è da considerare plausibile l'ipotesi che gli abbattimenti effettuati in Toscana nei distretti di caccia, nelle AFV e nel corso degli interventi di controllo previsti in base all'art. 37 della L.R. 3/94 (circa 87.300 capi), (tab. 2) rappresentino circa il 50% degli animali presenti, il

che renderebbe ipotizzabile, per l'intera regione, una presenza superiore ai 174.000 capi (tab. 1).

Nonostante il consistente prelievo di ungulati, che si è attestato nel 2011 a valori complessivi prossimi ai 114.000 capi (tab. 2), le popolazioni di tali selvatici non hanno evidenziato decrementi e anzi, per talune specie, come capriolo daino e cervo l'incremento appare costante nel tempo. Ciò sembra suggerire che le attuali dimensioni di prelievo non risultino affatto tali da minacciare la conservazione delle specie ma anzi siano suscettibili di ulteriori incrementi finalizzati a ridurre i danni ai sistemi agricoli e forestali, che potrebbero essere conseguiti con più efficaci strategie di intervento.

## *2.2 I danni da fauna in Toscana*

In presenza di una tale consistenza delle popolazioni, come è facilmente immaginabile, i danni provocati dagli ungulati selvatici alle produzioni e agli ecosistemi agricolo-forestali appaiono, particolarmente rilevanti, destando gravi preoccupazioni sia dal punto di vista delle ripercussioni economiche nei confronti delle aziende agricole che nei confronti della salvaguardia e della tutela del patrimonio forestale e degli ecosistemi in generale.

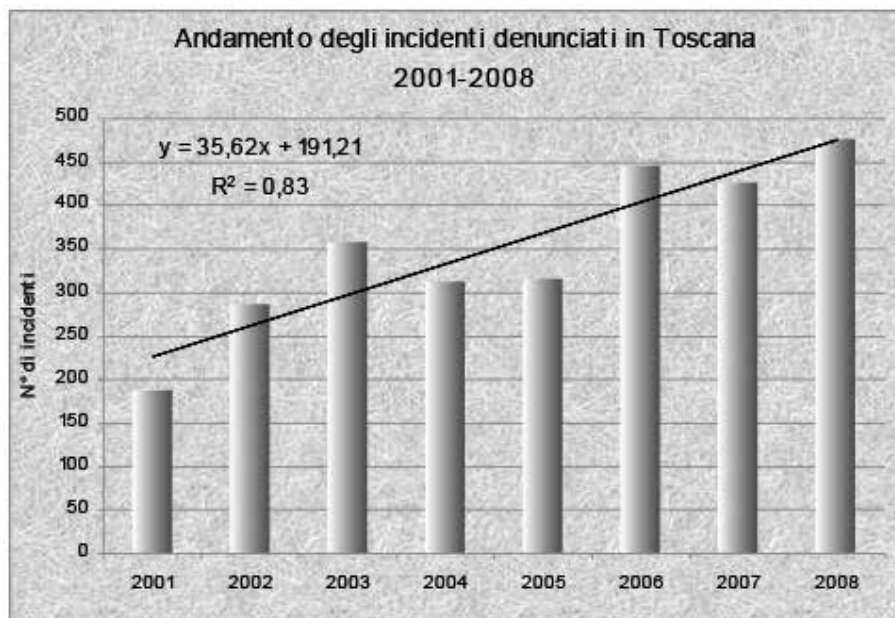
In molti contesti geografici regionali sono presenti colture agrarie di particolare pregio, che rappresentano l'elemento prioritario dell'ossatura produttiva agricola e che costituiscono inoltre il volano trainante dello sviluppo socio-economico globale di ampi comprensori. In tali realtà, il problema del danneggiamento delle colture da parte degli ungulati è particolarmente avvertito e innesca continui motivi di conflitto fra le diverse componenti sociali coinvolte nella gestione della fauna.

Tali conflitti sono imputabili, in particolare, alla difficoltà di porre in essere corrette politiche di gestione faunistica a causa di norme e regolamenti, oramai superati, che spesso non consentono di adottare efficaci misure di gestione, che pur garantendo la conservazione del patrimonio naturale, siano tali da assicurare la riduzione dei danni prodotti dai selvatici entro limiti fisiologici e tollerabili.

Facendo riferimento all'intero territorio regionale è possibile rilevare dalla tabella 3, come i danni arrecati dalla fauna selvatica in Toscana, seppur in lieve decremento negli anni 2009 e 2010, permangano a livelli estremamente elevati e mostrano una nuova tendenza alla crescita nel 2011 attestandosi su valori annui attorno a 1.700.000 euro. Nel 2011 circa

SPECIE	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTALE
capriolo	102.261	161.282	196.210	252.144	241.577	174.646	165.943	1.128.120
daino	34.914	38.941	60.212	51.899	39.237	41.261	51.454	266.464
cervo	33.101	40.717	30.821	67.090	48.515	84.347	59.871	304.591
ungulati n.d.	14.220	16.822	15.353	28.223	10.063	1.085	9.164	85.766
cinghiale	870.904	1.105.863	1.719.995	1.587.741	933.384	952.776	1.115.477	7.170.663
muflone	501	2.612	945		922		40,00	4.980
tot danni ungulati	1.055.901	1.366.237	2.023.536	1.987.097	1.273.698	1.254.115	1.401.949	8.960.584
tot danni regione toscana	1.375.170	1.752.837	2.495.920	2.264.429	1.477.841	1.485.400	1.692.474	12.544.071
% danni cinghiale	63,33	63,09	68,91	70,12	63,16	64,14	65,91	66,08
% danni ungulati	76,78	77,94	81,07	87,75	86,19	84,43	82,83	82,57

Tab. 3 Entità dei danni da fauna selvatica dal 2005 al 2011 con particolare riferimento all'incidenza dei danni da ungulati. (Regione Toscana, Piano Regionale Agricolo Forestale 2012-2015 aggiornato)



Graf. 1 Incidenti stradali interessanti la fauna selvatica denunciati in Toscana nel periodo 2001-2008 (Banti et al., 2009)

l'82% dei danni da fauna risarciti è da attribuirsi agli ungulati (con circa 1.400.000 euro) e fra questi, il cinghiale, con circa il 66% rispetto al totale, rappresenta la specie di gran lunga più problematica. Segue, seppur a notevole distanza, il capriolo al quale sono comunque attribuiti 165.943 euro di danni, pari al 10% circa.

Anche gli incidenti stradali che vedono coinvolta la fauna selvatica hanno mostrato una tendenza in costante aumento negli ultimi anni.

Il grafico 1 riporta il numero di incidenti stradali avvenuti in Toscana nel periodo 2001-2008, per i quali è stata avanzata richiesta di risarcimento. È importante notare che tali dati rappresentano solo una parte dell'entità complessiva del fenomeno.

Ma ciò nonostante, dal grafico emerge in modo chiaro un'evidente rilevanza del fenomeno che manifesta una significativa crescita negli anni; è da ritenere che tale crescita sia dipendente, in buona parte, anche dall'incremento demografico delle popolazioni animali selvatiche, ungulati *in primis* (Banti et al., 2009). Si è passati infatti dai 188 incidenti denunciati nel 2001 ai 478 del 2008, per un totale di 2812 eventi nell'intero periodo. Il *trend* del fenomeno appare marcatamente positivo.



## 3. GESTIONE DELLE SPECIE E DIFESA DELLE PRODUZIONI

*La gestione delle specie*

Le problematiche sopra ricordate hanno riproposto ai nostri tempi, in modo eclatante e per certi versi inatteso, un tema arcaico che sembrava oramai scomparso nei nostri contesti rurali: il tema della “gestione dei rapporti di convivenza fra fauna e agricoltura”.

Da sempre gli animali vivono negli ambienti e nei territori su cui da molti millenni gli uomini si sono insediati stabilmente e su cui realizzano le più diverse attività agricole e zootecniche. Sono stati così da sempre inevitabili i conflitti fra uomini e animali e sempre indispensabile e oneroso è stato l'impegno che hanno dovuto assumersi gli agricoltori e gli allevatori per individuare le più opportune strategie di difesa dei frutti del proprio lavoro.

Già Virgilio, nelle *Georgiche*, a proposito della coltivazione della vite ricorda la necessità di difendere i vigneti con siepi di protezione dal morso degli animali, domestici e selvatici: *Tēxendae saepēs etiam ēt pecus omne tenendum, / praecipue dum frōns tenera imprudēnsque labōrum; / cūi super indignāns hiemēs solēmque potētem / silvestrēs uri adsidue capreaēque sequāces / inludunt, pascuntur ovēs avidaeque juvēnae*<sup>1</sup>.

E ancor prima, e in un contesto diverso, si cita, nei Salmi, la necessità della protezione dei vigneti dai danni prodotti dagli animali attraverso recinti: <sup>13</sup>*Perché hai abbattuto la sua cinta / e ogni viandante ne fa vendemmia?* / <sup>14</sup>*La devasta il cinghiale del bosco / e se ne pasce l'animale selvatico* (Salmi 79).

È evidente che in una situazione di emergenza come quella attuale, si ripropone per gli agricoltori l'esigenza di difendere le produzioni agricole e forestali dal rischio del danneggiamento da parte degli animali selvatici.

Ma è altrettanto evidente che un numero così elevato di ungulati, che fa della Toscana una delle regioni europee con le popolazioni più numerose di queste specie, determina la pressante esigenza di una più attenta gestione delle loro popolazioni; questa deve essere finalizzata sia alla salvaguardia delle produzioni agricole ma anche alla tutela degli ecosistemi agrari e fore-

<sup>1</sup> «Si devono pure intrecciare siepi per tenere a distanza tutti gli animali, / specie mentre il fogliame è tenero e impreparato ai danneggiamenti; / assai più degli inverni offensivi e del sole ardente, / gli fanno brutti scherzi i bufali selvatici, le capre fruganti, / le pecore e le avidie giovenche che se ne pascono» (Publio Virgilio Marone, *Georgiche*, l. II, 371-379).

stali mediante il raggiungimento di un corretto equilibrio fra tutte le loro componenti. Il conseguimento di tali obbiettivi deve rappresentare, quindi, il principale scopo di tutti coloro che, a vario titolo, hanno il compito di definire e applicare le regole che governano la complessa catena di interazioni fra conservazione e produzione.

Le difficoltà ad affrontare tale emergenza si sono manifestate, in un primo tempo, per il repentino esplodere del problema, nuovo e non prontamente valutato nella dinamica evolutiva e nelle dimensioni, ma soprattutto per la vigenza di norme in materia oramai superate e per la difficoltà di aggiornamento e adeguamento delle stesse che ha impedito interventi operativi pronti, tecnicamente corretti ed efficaci.

Oggi, la situazione di emergenza che si presenta, impone di porre in essere senza indugio interventi finalizzati a ristabilire un corretto equilibrio fra le esigenze della fauna e quelle dell'agricoltura. A tale scopo occorre quindi intervenire su alcune direttrici prioritarie finalizzate, in primo luogo, a superare il particolare momento di emergenza e criticità e poi a garantire nel tempo il mantenimento di consistenze delle popolazioni compatibili con le effettive capacità portanti dei diversi territori. È pertanto auspicabile che sia possibile:

- prevedere una corretta gestione faunistica degli ungulati su tutto il territorio regionale,
- individuare densità obbiettivo differenziate per territori a diversa vocazione, da rispettare scrupolosamente attraverso stime e piani di prelievo riferiti a territori omogenei, per vocazionalità e per fattori di rischio e ricompresi in sottodistretti di gestione individuati a livello locale,
- porre in essere efficaci azioni di “pronto intervento” in situazioni e momenti di particolare criticità,
- definire le più corrette ed efficaci strategie di prevenzione attraverso studi specifici mirati e diffondere, in modo semplice e capillare le conoscenze tecnico-operative sui metodi di protezione presso gli operatori del settore.

La necessità di prevedere la possibilità di gestione della fauna su tutto il territorio regionale, seppure a volte e per certi aspetti da alcune parti contestata, appare un'esigenza oramai non più rinviabile. Molti sono gli esempi di appropriata gestione sul territorio cosiddetto “vocato” che vengono vanificati dalla presenza di “zone serbatoio” limitrofe nelle quali non viene effettuata alcuna misura di governo delle popolazioni. Si tratta, caso mai, di individuare forme diverse e accettate di intervento da applicare in tali zone, ma l'assenza di gestione in aree che spesso sono interessate anche dalle attività umane rap-

presenta un elemento certamente destinato ad acuire problemi di convivenza e a recare comunque danno agli ecosistemi.

Per quanto riguarda invece le gestione delle popolazioni nei distretti, nei comprensori e negli istituti faunistici ove è previsto il prelievo occorre che l'ente gestore, sostenuto da corrette indicazioni tecniche, possa giovare di una normativa più attuale e più flessibile in modo da poter pianificare e programmare interventi operativi adeguati ed efficaci. Occorre, in particolare, che le norme e i regolamenti consentano di procedere all'individuazione delle aree a maggior rischio di vulnerabilità nelle quali prevedere densità obbiettivo diversificate, anche attraverso l'adeguamento delle norme e dei regolamenti per la caccia di selezione. Occorre a tal proposito ricordare che a differenza delle altre tipologie di caccia, ove prevale l'aspetto ludico, la caccia di selezione, per i principi che la definiscono e su cui si basa, è un'attività che presenta sì aspetti ludici ma su questi prevalgono sostanziali contenuti di carattere tecnico-gestionale di popolazioni animali inserite in specifici contesti ambientali, dai quali tale attività non può prescindere. È quindi evidente che la caccia di selezione, se correttamente organizzata e gestita, può rappresentare uno degli strumenti, anche se non l'unico, in grado di contribuire a una migliore gestione delle popolazioni animali.

### *La difesa delle produzioni*

Fino a qui, in breve, si sono fatte alcune considerazioni in merito alla problematica della gestione faunistica. Ma può essere questa l'occasione di accennare anche al rilievo che deve assumere l'esigenza di approfondire le conoscenze in merito alla tematica dei sistemi e delle strategie di difesa delle produzioni a cui, in questa situazione di emergenza, gli operatori del settore agricolo devono fare sempre più spesso ricorso.

Va ricordato che gli interventi di prevenzione dei danni, per quanto riguarda gli Ungulati selvatici, devono fare in primo luogo riferimento ai metodi di controllo ecologici richiamati all'art. 19 della L. 157/92; infatti, anche i metodi che prevedono la cattura degli individui sono da considerare metodi di controllo diretti poiché alterano la struttura demografica delle popolazioni oggetto dell'intervento. Di conseguenza, allo stato attuale, secondo il dettato legislativo gli interventi di controllo diretto degli ungulati negli istituti previsti dalla L. 157/92 possono essere autorizzati dall'ISPRA soltanto dopo che sia stata dimostrata l'inefficacia delle misure di prevenzione (metodi ecologici) (Riga et al., 2011).



Fig. 5 *La notevole quantità di ungulati presenti sul territorio regionale richiede l'adozione di misure di protezione delle colture specifiche per le diverse specie animali (da videoripresa GESAAF)*

I diversi metodi di prevenzione possono essere infatti classificati in due grandi gruppi:

- metodi indiretti,
- metodi diretti.

Ai primi appartengono quelle metodologie che agiscono indirettamente sulla fauna distogliendola dal danneggiare le produzioni, come per esempio il foraggiamento dissuasivo e l'incremento naturale della disponibilità alimentare (Riga et al., 2011).

Fanno invece parte dei metodi diretti quei sistemi che agiscono direttamente sui sensi degli animali, andando a creare delle barriere “fisiche” o “psicologiche”.

Ovviamente quando si parla di barriere fisiche, si vogliono intendere tutte quelle strutture, come ad esempio le recinzioni tradizionali, che impediscono agli animali di penetrare nelle aree da difendere.

Il concetto di “barriera psicologica” è invece più complesso dal momento che con tale termine si intendono quei dispositivi che agiscono sui sensi degli animali, in maniera tale da modificarne il comportamento; questi si basano

sul principio che in natura molti dei processi di apprendimento si fondano sulla consequenzialità fra azione e punizione, vale a dire che gli animali imparano attraverso l'esperienza diretta e gli errori commessi (Sorbetto et al., 2009; Riga et al., 2011). Questo è tra l'altro il principio su cui si basa il funzionamento delle recinzioni elettrificate.

Senza entrare nel dettaglio dei diversi sistemi di protezione merita comunque ricordare che le conoscenze, allo stato acquisite, sui metodi di protezione sono tutt'altro che complete e, nella fase di scelta del metodo di protezione da utilizzare, occorre comunque molta cautela. Per tali motivi è quindi necessario far riferimento a una serie di elementi da considerare, fra i quali assumono particolare importanza:

- le caratteristiche delle popolazioni selvatiche presenti (specie, densità, entità del danno/specie),
- le risorse alimentari alternative disponibili,
- la tipologia di coltura da proteggere,
- la dimensione degli appezzamenti,
- le esigenze e gli ordinamenti colturali,
- la durata del periodo di protezione,
- la collocazione e dimensione delle aree di rifugio degli animali,
- le implicazioni nei confronti dei portatori di interesse nella frequentazione delle aree,
- i vincoli normativi,
- la consapevolezza, l'attitudine e la disponibilità del conduttore dell'impianto a seguire in modo scrupoloso le più corrette prescrizioni di realizzazione e di gestione.

Varie sono le tipologie di strumenti, attrezzature e prodotti presenti sul mercato che vengono suggeriti come efficaci per “risolvere” il problema dei danneggiamenti degli animali alle colture. Non sempre però i risultati confermano le promesse e ciò può dipendere sia dalla scarsa efficacia di talune metodologie, sia dalla non corretta utilizzazione di quelle potenzialmente più efficaci. A tal proposito vale la pena di ricordare che non sono molte le indagini sperimentali condotte con rigore scientifico che possano fornire informazioni utili per definire la reale efficacia dei diversi sistemi di difesa e per indicare i più opportuni metodi di operare. Sono proprio le carenze informative di base che spesso determinano clamorosi fallimenti anche di metodologie che invece potrebbero risultare utili ed efficaci.

In breve può essere utile ricordare alcuni principi fondamentali che possono influire fortemente sui risultati dei diversi sistemi di protezione:

- ogni metodologia o tecnologia adottata deve essere scelta opportunamente per il singolo caso applicativo,

- non tutte le metodologie di difesa utilizzabili sono allo stesso modo efficaci nei confronti delle diverse specie animali,
- molte delle metodologie e tecnologie adottabili devono essere considerate come strumenti finalizzati alla mitigazione del danno, in grado cioè di limitarlo fino a ricondurlo entro limiti sopportabili, e non come rimedio finalizzato ad annullarlo,
- ogni tecnologia di protezione comporta comunque un “aggravio di impegno” da parte del coltivatore per la necessità di porre in atto le procedure previste in modo rigoroso: tale impegno deve essere assunto con convinzione dal conduttore,
- occorre seguire l’evolvere del funzionamento del sistema di protezione al fine di intervenire prontamente per porre in atto modifiche o adeguamenti idonei a ripristinare la funzionalità protettiva; l’abbandono delle corrette procedure di gestione dopo la realizzazione dell’impianto o l’inizio dell’intervento porta sempre, prima o poi, al decadimento della sua efficacia,
- è necessaria una attenta valutazione economica in merito alla sostenibilità dell’intervento, anche in relazione all’entità del danno reale previsto,
- è necessaria una altrettanto accorta valutazione delle interferenze che il sistema di protezione scelto può generare con le esigenze colturali,
- occorre valutare con attenzione l’eventuale impatto ambientale del sistema di protezione e le sue conseguenze nei confronti di tutti i fruitori delle aree sottoposte a protezione,
- tutti i sistemi di protezione presentano maggiori oneri e maggiori difficoltà di applicazione man mano che aumentano le superfici da proteggere,
- è sempre utile considerare la necessità di ricorrere, in contemporanea, a metodologie di intervento diverse come, ad esempio, l’abbinamento di sistemi di protezione indiretti e sistemi diretti.

È inoltre da ricordare che, anche se è indubbio che l’obiettivo di mantenere sul territorio densità di animali selvatici contenute entro limiti di compatibilità con le esigenze delle produzioni rappresenti il principale intervento per una corretta gestione faunistica del territorio, non è ipotizzabile che il raggiungimento di tale obiettivo possa escludere in assoluto situazioni di danneggiamenti. A volte, anche la presenza di pochi esemplari di specie che sono più strettamente legate a un territorio circoscritto, possono determinare danni localizzati non facilmente tollerabili dagli agricoltori, in particolare quando si tratti di zone ove insistano coltivazioni di pregio e che non offrano valide alternative alimentari per gli animali. Ciò è dovuto, in particolare, non



Fig. 6 *Danni primaverili da brucamento in un vigneto del Chianti. Il trappolaggio video fotografico ha consentito di documentare il persistente danneggiamento di ben definite porzioni di filare da parte del capriolo con gravi danneggiamenti delle piante (da videoripresa GESAAF)*

solo e non tanto alla carenza di alimenti presenti nell'area quanto, piuttosto, al particolare richiamo esercitato nei confronti dei selvatici, nei diversi periodi dell'anno, da fonti trofiche particolarmente appetite come possono essere certe colture agrarie. È in tali situazioni che metodi di prevenzione indiretta come le colture a finalità faunistica, allestite non in modo generico ma realizzate con specie vegetali in grado di esercitare un'attrazione che si equivalga o superi quella delle colture da proteggere, potrebbero fornire un valido contributo alla mitigazione del problema.

Occorre comunque ricordare che quando il numero di selvatici è contenuto entro limiti sostenibili e le popolazioni sono correttamente strutturate attraverso una gestione rispettosa delle prescrizioni tecnico-scientifiche, i metodi di difesa risultano più facili da applicare, si accresce la loro efficacia e si riduce, nell'insieme, l'impegno economico necessario per realizzarli e il loro impatto sul territorio. Ciò anche perché il contributo offerto dalle risorse alimentari spontanee, e di eventuali colture finalizzate a scopo faunistico, può risultare sostanziale e proporzionato al fabbisogno delle popolazioni. In

tali condizioni, comunque, i selvatici risulteranno meno motivati a eludere e forzare i sistemi di difesa diretti.

#### 4. CONCLUSIONI

In relazione alle considerazioni sopra sviluppate appare opportuno mettere in evidenza, in conclusione, che la protezione delle colture nei confronti dei danni provocati dagli animali selvatici mediante l'adozione di metodologie e tecnologie di difesa appare oggi una esigenza indispensabile a causa dell'emergenza del momento. Ma è auspicabile, per il futuro, il conseguimento di condizioni di riduzione del rischio in modo che tali pratiche, particolarmente onerose e spesso di difficile applicazione, possano limitarsi a situazioni veramente episodiche. Per raggiungere tale obbiettivo è necessario che possa essere finalmente organizzata una gestione faunistica che, pur rispettosa degli ovvi principi della conservazione del patrimonio faunistico, consenta di ridurre i motivi di conflitto fra fauna selvatica, agricoltura e selvicoltura.

A tale scopo occorre, in particolare, che il legislatore provveda all'adeguamento degli strumenti normativi vigenti in modo da renderli idonei a consentire una gestione faunistica tecnicamente corretta e adeguata alla reale situazione attuale e alle diverse particolarità territoriali. Occorre cioè che i tecnici a cui è demandata l'applicazione delle regole operative possano avvalersi di strumenti normativi che non siano di ostacolo, ma anzi favoriscano l'applicazione delle più corrette e razionali pratiche gestionali. Solo in tal modo sarà possibile conseguire l'obbiettivo di ridurre i motivi di conflitto e anzi consentire, alle varie componenti sociali coinvolte, di concorrere al raggiungimento di modelli di utilizzazione sostenibile delle risorse naturali attraverso la valorizzazione di funzioni e ruoli indispensabili per una efficace salvaguardia e valorizzazione del territorio, dell'ambiente e del paesaggio. Si ritiene utile, in conclusione, riportare una citazione che esprime un concetto di fondamentale importanza: «come sempre, la peggiore soluzione consiste nel non fare niente sperando che la natura (...) possa risolvere i problemi creati dall'uomo e sui quali solo l'uomo può e deve intervenire, volente o nolente» (Casanova et al., 2007). E, nel caso specifico, l'intervento compete all'*uomo* che ricopre il ruolo del ricercatore, del pianificatore, del programmatore, del gestore ai diversi livelli, del tecnico faunistico, dell'agricoltore e, in questo momento, in modo particolare, del legislatore.



## RIASSUNTO

Negli ultimi decenni si è verificato, sul territorio della regione Toscana, una notevole diffusione e un rilevante incremento delle popolazioni di talune specie di animali selvatici. Dopo aver descritto le caratteristiche principali di tale fenomeno si considerano le problematiche derivanti dallo stesso e, in particolare, si affronta il problema dei danni provocati dagli ungulati selvatici al settore agricolo e forestale. Considerata l'entità dell'impatto della fauna selvatica sul settore primario si svolgono alcune considerazioni sulle problematiche relative ai sistemi di difesa e viene richiamata l'attenzione sulla necessità di predisporre strumenti normativi idonei a consentire una corretta ed efficace gestione delle popolazioni di ungulati selvatici.

## ABSTRACT

In the last decades, a remarkable expansion and a substantial increase of certain wild species population occurred in the Tuscan territory.

After describing the main features of this phenomenon, we consider the deriving problems: in detail we discuss the problem of damages caused by wild ungulates in agriculture and forestry.

Given the scale of the impact of wildlife in these sectors, a few thoughts on issues related to defense systems are held; this work also points out the need to establish proper and effective regulations for the management of wild ungulates populations.

## BIBLIOGRAFIA

- BANTI P., NUTI S., PONZETTA M. P., SORBETTI GUERRI F. (2009): *Gli incidenti stradali causati dalla fauna selvatica nella regione toscana: analisi del fenomeno nel periodo 2001-2008*, Regione Toscana, Firenze, pp. 1-88.
- BERZI D., CAMICIOTTOLI S., CONTI L., INNOCENTI S., SORBETTI GUERRI F. (2011): *Validation of preventing damage systems produced by predators on livestock*, in Atti del II Convegno Internazionale *Fauna problematica: conservazione e gestione*, Genazzano (Roma) 3-5 Febbraio 2011.
- CAMICIOTTOLI S., CONTI L., INNOCENTI S., PINI L., SORBETTI GUERRI F. (2011): *Efficiency evaluation of an acoustic wildlife dissuader in a GPI chestnut wood in Apennine area*, in Atti del II Convegno Internazionale *Fauna problematica: conservazione e gestione*, Genazzano (Roma) 3-5 Febbraio 2011.
- CASAMENTI S., FRATINI R. (2009): *Attacchi da predatori, procedure di risarcimento nel territorio rurale toscano*, «Sherwood», n. 154.
- CASANOVA P., SONEGO A., (1988): *Note sull'alimentazione del Daino (Dama dama L.) con particolare riferimento al pascolo effettuato nella Tenuta Presidenziale di San Rossore*, «L'Italia Forestale e Montana», 43 (3), pp. 164-178.
- CASANOVA P., SORBETTI GUERRI F. (a cura di) (2003): *La Caccia in Toscana negli ultimi settant'anni*, Edizioni Polistampa, Firenze, I vol., pp. 7- 214, II vol., pp. 7-311.

- CASANOVA P., SORBETTI GUERRI F. (2007): *La vita e le cacce dei contadini fra ottocento e novecento. Quando si cacciava per vivere*, Edizioni Polistampa, Firenze, pp. 7- 195.
- CASANOVA P., MEMOLI A. (2007): *Il daino: un distruttore di foreste demaniali*, «L'Italia Forestale e Montana», n. 4, pp. 283-293.
- CENTOFANTI E., SORBETTI GUERRI F., BERZI D., COLOMBARI M., GOTTI C. (2011): *Innovative technologies: Acoustic dissuasion employment in wildlife damages prevention*, in Atti del II Convegno Internazionale *Fauna problematica: conservazione e gestione*, Genazzano (Roma), 3-5 Febbraio 2011.
- FRATINI R., LA MARCA O., RENZULLI M. (2008): *Indagine sugli indennizzi per i danni da fauna selvatica nelle aeree protette, l'applicazione dell'art. 15 comma 4 della legge 394/91 nei parchi italiani*, Atti del Convegno Monte S. Angelo, 9 ottobre, 2008.
- FRATINI R., MARONE E. (2009): *Metodologie economiche estimative per la determinazione del danno da selvatici in agricoltura*, «I Georgofili. Quaderni», I-2009.
- GIANNINI N. (2012): *Indagine sperimentale sulla difesa di vigneti mediante la dissuasion ottico-acustica: considerazioni in merito agli aspetti tecnologici, metodologici ed economici*, Università di Firenze, Facoltà di Agraria, Tesi di laurea Magistrale in Scienze e Gestione delle risorse faunistico ambientali, Anno Accademico 2011-2012.
- KIMBALL B.A., NOLTE D.L. (2006): *Animal tissue-based herbivore repellents: Scary odours or altered palatability?*, in Feare, C.J., and D.P. Cowan (eds.), *Advances in vertebrate pest management*, vol. IV, Filander Verlag, Furth, Federal Republic of Germany, pp. 59-72.
- MARINELLI A., ROMANO S. (1997): *La valutazione economica dei benefici e dell'impatto aggregato della caccia in provincia di Firenze*, Provincia di Firenze.
- NOLTE D.L. (1998): *Efficacy of selected repellents to deter deer browsing on conifer seedlings*, «International Biodeterioration & Biodegradation», 42 (1998), pp. 101-107.
- PONZETTA M.P., CERVASIO F., CROCETTI C., MESSERI A., ARGENTI G. (2010): *Habitat improvements with wildlife purposes in a grazed area on the Apennine mountains*, «Italian Journal of Agronomy», vol. 5, pp. 233-238.
- PUBLIO VIRGILIO MARONE: *Georgiche, L. II 371-379*.
- RACANELLI V. (2012): *Sperimentazione di schemi progettuali e costruttivi per l'ottimizzazione funzionale di recinzioni elettrificate per la difesa dei vigneti*, Università di Firenze, Facoltà di Agraria, Tesi di laurea Magistrale in Scienze e Gestione delle risorse faunistico ambientali, Anno Accademico 2011-2012.
- RIGA F., GENGHINI M., CASCONI C., DI LUZIO P. (a cura di) (2011): *Impatto degli Ungulati sulle colture agricole e forestali: proposta per le linee guida nazionali*, Manuali e linee guida, ISPRA, 68/2011.
- SALMI, 79 -13,14
- SANTILLI F., GALARDI L., BANTI P., CAVALLINI P., MORI L. (2002): *La prevenzione dei danni alle colture da fauna selvatica. Gli ungulati: metodi ed esperienze*, ARSIA, Agenzia Regionale per lo Sviluppo e l'Innovazione nel settore Agricolo-forestale, Firenze, n. 16.
- SORBETTI GUERRI F., BERZI D., INNOCENTI S., CONTI L. (2009): *La prevenzione dei danni da predatori al patrimonio zootecnico: strumenti tradizionali ed innovativi per la difesa delle produzioni e la conservazione delle specie protette*, Atti della Giornata di Studio "Danni causati dalla fauna selvatica all'agricoltura", Accademia dei Georgofili, Firenze, 2 luglio 2009.
- SORBETTI GUERRI F., CONTI L., CAMICIOTTOLI S., INNOCENTI S., PINI L. (2011): *Sistemi automatici per il monitoraggio della fauna selvatica e la prevenzione dei danni alle produ-*

*zioni agricole e forestali*, AA.VV. Associazione Italiana di Ingegneria Agraria (curatore), *Gestione e controllo dei sistemi agrari e forestali* – Memorie Convegno di medio termine, Belgirate 22-24 settembre 2011.

SORBETTI GUERRI F., CONTI L., CAMICIOTTOLI S., CASAMENTI S., INNOCENTI S., PINI L. (2012): *Il trappolaggio video-fotografico per la verifica della funzionalità dei sistemi di prevenzione dei danni da fauna selvatica alle colture agricole e forestali*, in Atti del Convegno “Il foto-video trappolaggio in Italia. Primi risultati di una nuova metodologia di ricerca per la fauna selvatica”, Pettorano sul Gizio, Aquila, 9 luglio 2011.



## La legge regionale d'approvazione del calendario venatorio: aspetti giuridici rilevanti e controversi

1. Per dare concretezza al tema della legge regionale di approvazione del calendario venatorio prenderei in esame l'ordinanza del TAR Toscana 20.10.11 n. 267 con la quale viene rimessa alla Corte costituzionale la questione di legittimità di alcune disposizioni della l.r. n. 20/2002 (art. 7, c. 5 e c. 6) e dell'art. 28, c. 12 della l.r. 12.1.94, n. 3, che si assumono violare l'art. 117, c. 2, lett. "s" Cost.

Facendo l'avvocato mi vengono in mente alcune considerazioni: in primo luogo sul *thema decidendum*: da un lato, le disposizioni impugnate che riguardano la caccia al cinghiale anche in caso di terreno coperto da neve (c. 5, art. 7 l.r. 20/02), i piani provinciali di abbattimento degli ungulati in forma selettiva (c. 6, art. 7, l.r. n. 20/02), la possibilità di esercitare l'attività venatoria nelle aziende agrituristiche venatorie senza il relativo tesserino (c. 12, art. 28, l.r. 3/94), e dall'altro la norma-parametro individuata nell'art. 117, 2° c., lett. "s" Cost.

Se le disposizioni impugnate vengono individuate in modo approssimativo (i commi 5 e 6 dell'art. 7, l.r. n. 20/02 sono stati in realtà introdotti dall'art. 7, comma 1 e 2 della l.r. n. 3/10 e l'art. 28, c. 12 dalla l.r. 12.2.99, n. 7), il riferimento diretto all'art. 117, 2° c., lett. "s" Cost. che tutela l'ambiente, è ambiguo in quanto manca l'indicazione della norma interposta contenuta nella legge statale 157/92 (rispettivamente l'art. 21, c. 1, lett. "m" sul divieto di caccia su terreni coperti di neve; l'art. 19 sulla caccia di selezione; l'art. 12, c. 12 sul possesso del tesserino venatorio).

2. Incertezza sul *thema decidendum* che si aggrava ove si consideri che nel corso della motivazione ampio spazio critico è dedicato al carattere provvedi-

\* Università di Roma "La Sapienza"

mentale e temporalmente illimitato della legge toscana approvativa del calendario venatorio regionale, senza che di tale censura vi sia alcun riscontro nelle disposizioni impugnate: si sarebbe dovuto impugnare l'intero art. 7 della l.r. 20/12 sul calendario venatorio e non soltanto i commi 5 e 6.

Peraltro, se la delimitazione del *petitum* rientra nella competenza del giudice *a quo* (413/02), la Corte costituzionale ha seguito una linea sostanzialistica nell'individuazione del quesito (432/05) e del *petitum* (330/94; 117/94), in quanto si affida alla lettura complessiva dell'ordinanza e non del solo dispositivo.

3. In tema di calendari venatori approvati con l.r. la Corte si è espressa più volte e negativamente (sent.nn. 20/12; 105 e 116/12, 310/12).

La tesi del divieto della legge-provvedimento è fondata sull'esistenza di una pretesa riserva in favore dell'atto amministrativo della Regione (con conseguente esclusione della legge regionale) che, in primo luogo, va adottata al principio di legalità, inteso come esigenza di distinguere la previa prescrizione con legge dal concreto provvedere e, comunque dovrebbe poter vantare un puntuale riscontro costituzionale.

Anche a voler costruire tale riserva come derivazione dal principio di tutela della fauna-ambiente, secondo cui il calendario venatorio dev'essere adottato previa istruttoria circa l'effettiva situazione della fauna sul territorio, tale principio, non soltanto può essere rispettato anche dal legislatore regionale (la l.r. toscana n. 20/02 ne è esempio giacché è stata preceduta da un parere ISPRA), ma rientra nella sfera di competenza dello Stato.

L'intervento "amministrativo" della Regione andrebbe quindi costruito come "delega" dello Stato alla Regione affinché questa completi il disegno di tutela dell'ambiente dallo stesso predisposto. Ma la delega è in ipotizzabile giacché manca un'esplicita attribuzione della legge statale alle Regioni e, soprattutto, la previsione di uno specifico controllo statale sull'esercizio della delega da parte della Regione (così Corte cost. sent. n. 44/10).

Sul carattere provvedimentale della l.r. Toscana n. 20/02 possono peraltro nutrirsi fondati dubbi: questa detta una disciplina concreta, ma ripetibile nel tempo e quindi di natura normativa e non provvedimentale.

Il giudice *a quo* pur contestando la legittimità della legge Toscana nella parte motiva e senza riscontri nel dispositivo, contro l'opinione della Corte ha affermato che la legge-provvedimento con la quale venisse adottato il calendario venatorio sarebbe legittima (se annuale), mentre non altrettanto è a dirsi di una legge che adotti il calendario senza limiti di tempo.

4. La linea originariamente seguita in Toscana è stata quella di una legge che conteneva prescrizioni generali sui tempi, i modi di caccia e le specie cacciabili (art. 30, l. 3/94), simili a quelle dettate dall'art. 18 della l. statale 157/92, cui faceva seguito un provvedimento del Consiglio regionale per l'approvazione del calendario venatorio entro il 15 giugno di ogni anno. Successivamente, però, l'art. 10 della l.r. 20/02 ha modificato il testo originario dell'art. 30 espungendo il riferimento al Consiglio regionale che «approva e pubblica entro il 15 giugno di ogni anno» il calendario venatorio.

L'eliminazione a opera del suddetto art. 10 del riferimento alla periodicità del calendario ha quindi consentito all'art. 7 della legge n. 20 del 2010 di dettare direttamente e *sine die* le prescrizioni che costituiscono il contenuto tipico del calendario venatorio. La Corte costituzionale ha affermato che il legislatore regionale non può attrarre a sé la competenza provvedimentale, ma non può nemmeno irrigidire nella forma della legge il calendario per tre stagioni indebolendone ulteriormente il regime di flessibilità (sent. 105 e 116/12).

Il sistema adottato dalla Regione Toscana non è insensibile all'esigenza dell'annualità del calendario venatorio ma la trasferisce sulle Province cui spetta modulare annualmente le prescrizioni generali in relazione alle specifiche esigenze delle singole realtà territoriali.

Non è un sistema immune da dubbi ma certamente questi non sono stati individuati dall'ordinanza n. 1532/11 del TAR Toscana con la quale è stata sollevata la questione di legittimità costituzionale in esame.

Né il giudice *a quo* non si è fatto carico di alcun altro problema.

Così, ad esempio, non si è posto l'interrogativo sulle possibili conseguenze derivanti dalla sostanziale identità della disciplina regionale con quella statale di cui all'art. 18 l. 157/92. Essendo quest'ultima riferibile, in virtù del collegamento all'art. 117, 2° c., lett. "s" Cost. alla tutela dell'ambiente, anche la prima potrebbe ritenersi immune da rilievi "ambientali". La periodicità del calendario venatorio risponde, però, a un'esigenza "ambientale" autonoma che comporta l'obbligo per le Regioni di verificare annualmente se lo *standard* minimo fissato dalla normativa statale è sufficiente a garantire un'adeguata tutela della fauna. Oltretutto, sebbene l'art. 7 l.r. n. 20/02 abbia disciplinato i periodi di caccia, le specie cacciabili e le giornate di caccia, in sostanziale conformità alle disposizioni dell'art. 18, l. 157/92, l'art. 4 della stessa legge regionale ha provveduto a stabilire il numero dei capi da abbattere che ex art. 18, c. 4, l. 157/92 è affidato ai calendari venatori regionali.

5. Mi sembra invece confusa la parte motiva dell'ordinanza quando viene trattato il problema dell'obbligatorietà del parere ISPRA sul calendario venatorio. Vengono infatti richiamati gl'interventi di modifica delle specie cacciabili ex art. 18, c. 3, quelli di controllo della fauna previsti dall'art. 19, e i prelievi in deroga ex art. 19 bis l. 157/92, sebbene siano del tutto irrilevanti.

Quanto al parere dell'ISPRA sul calendario venatorio ex art. 18 c. 4 l. 157/92 questo è stato effettivamente acquisito dalla Regione Toscana prima dell'adozione del calendario regionale di cui all'art. 7 l.r. n. 20/02. Semmai il giudice *a quo* allargando il criterio dell'annualità del calendario al parere ISPRA, avrebbe dovuto spostare la censura sui calendari provinciali (anche se l'intervento ISPRA viene richiesto dalla legge 157/92 per i provvedimenti di livello regionale).

Irrilevanti in chiave di parere ISPRA, come si è detto, sono invece gli ulteriori argomenti richiamati nell'ordinanza in esame.

Così, per gl'interventi di modifica delle specie cacciabili ex art. 18, c. 3, il parere non riguarda le Regioni, bensì lo Stato, il presidente del Consiglio dei Ministri; in tema di controllo della fauna viene affermato dalla stessa Corte costituzionale, che le Regioni possono modificare il quadro del prelievo venatorio dettato dalla legge statale soltanto *in pejus* e per siffatti interventi modificativi non è necessario il parere dell'ISPRA (art. 19, l. 157/92); nell'ambito delle "deroghe" *in melius*, a favore di un più esteso prelievo venatorio, ci muoviamo invece in un ambito del tutto diverso, dominato dalle prescrizioni europee oggetto di recepimento a opera dell'art. 19 bis l. 157/92.

6. Le censure relative ai commi 5 e 6 dell'art. 7 della l.r. 20/2002 (*rectius* art. 7, l.r. n. 3/2010) sono anch'esse confusamente esposte nell'ordinanza di rimessione. Il comma 5 si riferisce specificatamente alla "caccia" al cinghiale dalla 3° domenica di settembre al 31 gennaio «anche in caso di terreno coperto di neve», mentre il comma 6 si riferisce al "prelievo selettivo" degli ungulati, capriolo, daino, muflone e cervo, anche su terreno coperto di neve, per il periodo 1° agosto-15 marzo.

La disposizione del comma 5 trattandosi di una prescrizione regionale *in melius* in favore della caccia, o viene riferita al regime della caccia in deroga, in quanto il cinghiale è animale nocivo (art. 9, lett. "a" direttiva 79/409/CEE), oppure il prolungamento del periodo venatorio, oltre quello disposto dall'art. 18 l. 157/92, non è consentito alle Regioni giacché alle stesse, ex art. 19 l. 157/92, è ammessa soltanto una deroga "restrittiva" dell'attività venatoria. Ma, in tema di caccia, anche il limite di caccia su terreno innevato (art. 21,



c. 1, lett. "m" l. 157/92) è invalicabile per il legislatore regionale (Corte cost. sent. 106/12).

7. Per quanto riguarda l'impugnato comma 6 dell'art. 7 della l.r. n. 20/2002 (art. 7 l.r. n. 3/10) l'abbaglio del giudice *a quo* è evidente: la disciplina incriminata *non* riguarda la "caccia" bensì il prelievo selettivo di alcune specie di ungulati (Corte costituzionale sent. 392/05). Con la selezione non si persegue alcuno scopo ludico-sportivo, tipico della caccia, bensì quello di tutelare la sopravvivenza delle specie evitando la sovrappopolazione e il propagarsi delle malattie. Non a caso dall'art. 11 quaterdecies, c. 5 del D.l. 30.9.05, n. 203 (conv. in l. 2.12.05, n. 248) è stato espressamente previsto che le Regioni possano, sulla base di adeguati piani di abbattimento selettivi, distinti per sesso e classi di età, regolamentare il prelievo di selezione degli ungulati appartenenti alle specie cacciabili *anche al di fuori dei periodi* e degli orari di cui alla legge 11.2.92, n. 157.

Pertanto la censura mossa dal giudice *a quo* al comma 6 dell'art. 77 è manifestamente infondata anche perché limitata al "periodo" del prelievo selettivo e non anche alla modalità (su terreno coperto di neve Si veda sul punto Corte costituzionale 106/12).

8. Viene infine censurato l'art. 28, c. 12, della l.r. 12.1.94, n. 3 perché rende facoltativo il possesso del tesserino per l'esercizio dell'attività venatoria nelle aziende agrituristiche venatorie. Il parametro viene rinvenuto nel 1° comma dell'art. 12 della l. 157/92 in quanto dispone che l'attività venatoria si svolga per una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini. In effetti, e più precisamente, è il comma 12 dell'art. 12 che condiziona l'esercizio della caccia al possesso del tesserino e che, conseguentemente, dovrebbe essere richiamato come norma interposta tra l'art. 117, 2° c. lett. "s" Cost. e la legge regionale. Per valutare l'attendibilità della censura occorre però risolvere alcune questioni preliminari.

In primo luogo, la possibilità di intendere il termine "concessione", di cui al comma 12 dell'art. 12 della l. 157/92, nella sua accezione tecnica come provvedimento costitutivo adottato dalla P.A. attraverso il quale consentire l'esercizio della caccia.

Il collegamento con la fauna, bene appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, è inadatto a sostenere l'ineluttabilità della concessione.

Bene del patrimonio indisponibile, com'è noto, è altro da bene demaniale. Il regime giuridico è diverso: mentre quest'ultimo non tollera utilizzazioni diverse da quelle che perseguono la realizzazione dell'interesse pubblico, anche se affidato per concessione ai privati, i beni appartenenti al patrimonio indisponibile perdono tale vincolo iniziale quando viene meno la loro destinazione in concreto al servizio pubblico.

Proprio in tema di fauna selvatica la tutela discende dall'inclusione di tale bene nell'ambiente.

La destinazione all'ambiente dovrebbe quindi comportare un nesso indissolubile e costante con la fauna giacché soltanto così si conserva la natura di bene indisponibile di quest'ultima.

L'esercizio della caccia rompe questo collegamento (a meno che non si tratti di caccia di selezione dove il prelievo venatorio è diretto a proteggere l'integrità e la salute della singola specie animale). L'abbattimento di esemplari di fauna selvatica e il successivo loro impossessamento da parte del cacciatore, nega il paradigma concessorio.

Non si realizza infatti l'utilizzazione privata di un bene pubblico, tipica ipotesi concessoria, nella quale non viene ignorata la realizzazione dei fini pubblici dallo stesso bene imposti.

Con la caccia s'introduce, infatti, una deroga alla tutela della fauna-ambiente la quale deve far capo a un'esigenza autonoma e rilevante (ludico-sportiva). Sono i due riferimenti diversi affidati, rispettivamente, allo Stato (ambiente) e alle Regioni (caccia).

Se il paradigma concessorio non regge richiamando l'art. 1, c. 2 della stesa legge 157/92 dove si afferma che «l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica» si può sostenere il riconoscimento della legittimità dell'attività venatoria sulla quale grava il limite (esterno) della tutela della fauna selvatica (ambiente) fissato dalla legge dello Stato.

Sulla base di tali premesse, il titolo abilitativo rilasciato dalla Regione possiede i connotati del provvedimento autorizzatorio e non già concessorio.

Oltretutto, se l'esercizio della caccia fosse visto come prelievo di un bene statale, anche l'atto permissivo dovrebbe essere rimesso allo Stato.

Così però non è, perché è alla Regione che spetta, attraverso il rilascio del tesserino venatorio, attribuire il titolo abilitativo alla caccia. Ma allora la domanda sulla legittimità della previsione dell'esercizio della caccia senza tesserino venatorio deve essere posta diversamente: la Regione, titolare del potere abilitativo, può abdicare a tale potere in determinate aree? Se sono aree dove si svolge attività di caccia la Regione non può rinunciare a esercitare tale

potere perché verrebbe meno, con questo, anche il controllo sul rispetto delle regole che disciplinano l'esercizio della caccia.

Alla luce di tale ricostruzione l'attività di controllo regionale non è essenzialmente diretta a tutelare la fauna selvatica in generale, bene del patrimonio dello Stato, bensì il rispetto delle regole sulla caccia.

Peraltro, costruendo il tesserino venatorio come titolo abilitativo alla caccia rilasciato dalla Regione dal quale deriva anche il potere di controllo sull'esercizio della caccia che va alla stessa riconosciuto, la previsione dell'art. 12, c. 12, l. 157/92, con la quale si afferma il carattere regionale del tesserino venatorio, non costituisce delega di funzioni statali, di dubbia sopravvivenza dopo la modifica del Titolo V della Costituzione, ma va intesa, piuttosto, come ricognizione della funzione di controllo spettante alle Regioni, il cui esercizio non è rinunziabile, senza venir meno all'obbligo inerente alla attribuzione della funzione.

Inadempienza all'obbligo di esercizio del potere autorizzativo che sortirebbe quale conseguenza contraria di principi della disciplina venatoria, la liberalizzazione della caccia nei territori delle aziende agrituristiche venatorie.

Vera la premessa, l'uso del tesserino venatorio nelle aziende agrituristiche venatorie deve quindi ritenersi obbligatorio.

9. L'incriminata norma permissiva è stata comunque abrogata con l'art. 37 della l.r. 18.6.2012 n. 29.

Abrogazione intervenuta dopo la remissione della questione di legittimità alla Corte costituzionale. *Ius superveniens*, dunque, che riguarda, oltretutto, anche due ulteriori disposizioni incriminate con la stessa ordinanza: i commi 5 e 6 dell'art. 7 della l.r. 20/2002 che l'art. 65 della l.r. 29/12 ha rispettivamente abrogato (comma 5) e tramutato in piani di abbattimento degli ungulati in forma selettiva (comma 6).

Tale sopravvenienza ha incidenza sulla questione di legittimità già introdotta presso la Corte costituzionale?

Il giudice sul punto dovrebbe essere il giudice rimettente e non la Corte costituzionale la quale dovrebbe quindi ordinare la restituzione degli atti al giudice *a quo* affinché sia quest'ultimo a valutare l'incidenza sul giudizio in corso della innovazione legislativa intervenuta (Corte cost. ord. 274/2000), effettuando una nuova valutazione della rilevanza e della non manifesta infondatezza della questione sollevata (Corte cost. ord. 119/2008). A volte, peraltro, la Corte si è addentrata nell'esame della rilevanza della norma sopravvenuta nel processo *a quo*, escludendo l'applicabilità dello *jus superveniens* al giudizio in corso (Corte cost. sent. 117/94).

Certo che l'abrogazione, essendo generalmente *ex nunc*, dovrebbe determinare sempre l'irrelevanza della norma sopravvenuta e quindi escludere la rimessione della *quaestio* al giudice *a quo* giacché una nuova valutazione della rilevanza appare superflua e defatigatoria. Si consideri, a tal proposito, la facilità con cui le Regioni abrogano la precedente disciplina legislativa in pendenza di giudizio davanti la Corte, soprattutto quando la modifica non risponde a un reale mutamento della situazione oggetto della disciplina, bensì ha come obiettivo quello di sottrarsi al giudizio di legittimità della Corte costituzionale.

Nel giudizio in via di azione la cessazione della materia del contendere a seguito di abrogazione della norma contestata fa capo all'eventualità della mancata applicazione della disciplina abrogata e quindi della sopraggiunta carenza d'interesse a ottenere la pronuncia (Corte cost. sent. n. 249/09; 74/09; 439 e 289/08). Necessità dell'attualità dell'interesse (anche se, in futuro, per i rapporti pregressi, la legge potrebbe essere impugnata in via incidentale).

Nel giudizio in via incidentale l'interesse non cessa se la norma viene abrogata *ex nunc* a meno che non si tratti di norma sanzionatoria nei cui confronti alla luce del principio del *favor rei*, va applicata la legge più favorevole al reo e tale giudizio è rimesso alla competenza del giudice *a quo* cui gli atti vanno rimessi (Corte cost. sent. n. 415/93 – *contra* Corte cost. sent. 117/94 in cui la valutazione dello *jus superveniens* è effettuato dalla Corte stessa).

Secondo la Corte costituzionale il giudizio di legittimità è un giudizio sulla "norma" da applicare al giudizio *a quo* e non già sulla "disposizione". Conseguentemente, ove la norma da applicare in giudizio sopravviva perché riprodotta nella successiva legge abrogativa della precedente disposizione, è su questa che il sindacato della Corte automaticamente si trasferisce (Corte cost. sent. n. 84/96 e sentenze ivi citate).

Sulla base di tale premessa, se la norma applicabile nel giudizio *a quo*, *ratione temporis*, è quella vigente precedentemente all'abrogazione, la rimessione degli atti al giudice *a quo* diventa difficilmente ipotizzabile.

#### RIASSUNTO

La relazione ha ad oggetto: le disposizioni della legge regionale della Toscana n. 20/02 con la quale è stato approvato il calendario venatorio e che sono state sospettate d'incostituzionalità dal TAR Toscana con l'ordinanza 20.10.11 di rimessione alla Corte costituzionale. Dal punto di vista costituzionalistico sono stati quindi analizzati e valutati criticamente i vari motivi d'illegittimità denunciati dal giudice *a quo*.

Il percorso della relazione è segnato dalle seguenti tappe: dubbi sulla natura provvedimento della legge regionale di approvazione dei calendari venatori; la pretesa “riserva” in favore della loro adozione con atto amministrativo al fine di garantire la pronta sindacabilità degli stessi; la necessaria annualità del calendario; la necessità del parere dell'ISPRA soltanto per le modifiche estensive della disciplina dei termini dei periodi di caccia alle singole specie; la differenza tra disciplina della caccia e prelievo selettivo; il “diritto” di caccia e non la “concessione” di cacciare; l'irrelevanza dello *jus superveniens* nel giudizio di legittimità costituzionale in relazione a una legge regionale che ha già realizzato i suoi effetti.

#### ABSTRACT

The paper examine rules of Tuscany's regional law n. 20/02 in witch was approved hunting calendar. The rules was suspected of unconstitutionality from Tuscany's Administrative Court. The paper put a constitutional end to criticize many doubts of invalidity advanced from Administrative Court to Constitutional Court.

The paper is marked with following questions: doubts about nature administrative of regional law on hunting calendar; to reserve rules and regulations of hunting calendar to executive power in order to assure a prompt judgment; annual hunting calendar to be need; ISPRA advice is inevitable when modifications hunting seasons are in favour of shooting; the difference between shooting and selective hunting; the right or licence of hunting; irrelevance regional law abrogation on constitutional judgement.



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

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

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

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

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

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

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

A partire dalla fine degli anni settanta, la progressiva emersione degli interessi rivolti alla tutela degli equilibri ecologico-ambientali, anche sulla scorta di quanto si viene affermando sul piano del diritto internazionale e del diritto comunitario<sup>1</sup>, determina un rilevante mutamento di prospettiva per la disciplina dell'attività venatoria: già con la legge-quadro n. 968 del 1977 – significativamente intitolata «Principi generali per la protezione e la tutela della fauna selvatica e la disciplina della caccia» – e poi, ancor più, con la legge-quadro n. 157 del 1992 – anch'essa similmente intitolata «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio» – l'asse portante della normativa si va decisamente spostando verso obiettivi di salvaguardia e di gestione razionale del patrimonio faunistico, iscrivendo l'attività venatoria propriamente intesa all'interno della più ampia cornice della tutela dell'ambiente e della protezione della natura<sup>2</sup>.

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

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



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

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

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

Il primo consisteva nel riconoscimento da parte della Corte costituzionale, almeno a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, di una potestà legislativa di tipo concorrente delle Regioni in materia di tutela dell'ambiente; ciò era avvenuto nonostante l'assenza di un riferimento esplicito in proposito all'interno del catalogo delle materie elencate nella versione originaria dell'art. 117 Cost. ma grazie a una interpretazione "sistematica" delle materie medesime<sup>3</sup>. La dottrina, peraltro, aveva puntualmente fatto notare come la tutela dell'ambiente – nella stessa concezione fatta propria dal giudice costituzionale – avrebbe assunto i connotati di una "materia" solo in senso atecnico,

---

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

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

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

Il secondo pilastro era senza dubbio costituito dall’affermazione della necessità che nell’azione di tutela dell’ambiente fossero concretamente coinvolti tutti i livelli territoriali di governo in una logica di effettiva corresponsabilità e che tale concorso di competenze fosse guidato dal principio della leale collaborazione<sup>4</sup>.

Il terzo pilastro, infine, era rappresentato dalla graduale affermazione di un sistema di riparto delle competenze (e dunque dei ruoli complessivi e delle responsabilità) ambientali tra lo Stato e le diverse autonomie territoriali orientato decisamente su logiche di tipo (almeno latamente) “sussidiario”, fondate cioè, in particolare, sul criterio della dimensione territoriale degli interessi e sulla individuazione del livello ottimale di allocazione delle diverse funzioni. Tanto la giurisprudenza della Corte quanto la legislazione statale più immediatamente precedente la riforma costituzionale (e specialmente il d.lgs. n. 112 del 1998, in attuazione dell’ultima grande riforma amministrativa)<sup>5</sup> rivelavano la chiara consapevolezza delle due diverse tipologie di esigenze che da sempre si fronteggiano ineliminabilmente nel governo dell’ambiente: da un lato, le “esigenze unitarie”, che impongono l’intervento dei livelli superiori (Stato e Regioni, rispettivamente nei confronti del livello regionale e dei livelli locali), soprattutto a fini di uniformità e omogeneità strategica dell’azione di tutela, oltre che per la definizione di livelli minimi di intensità delle misure di protezione; dall’altro, le “esigenze di differenziazione”, che impongono l’intervento dei livelli inferiori (Regioni ed enti locali, rispettivamente nei confronti del livello statale e del livello regionale), a fini di adattamento dell’azione di tutela ai diversi contesti territoriali (o ai diversi “ambienti” da salvaguardare), anche attraverso l’introduzione di misure di protezione ambientale più intense e rigorose di quelle previste al livello di governo territorialmente superiore<sup>6</sup>.

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

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

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

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

## 2. LA RIFORMA COSTITUZIONALE DEL 2001

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

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

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

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

co, rigidamente configurabile in termini oggettivi; competenza statale per la sola fissazione degli standard minimi uniformi della tutela; competenza sostanzialmente residuale delle Regioni per l'introduzione di misure e di livelli di tutela più rigorosi<sup>7</sup>, a partire dalle sentenze nn. 367 e 378 del 2007 si assiste a una vera e propria "svolta" giurisprudenziale che assume quale suo asse portante una concezione della competenza ambientale dello Stato diametralmente opposta rispetto a tutta la giurisprudenza precedente: la *tutela dell'ambiente-paesaggio* si configura come "materia" in senso proprio, tanto in termini oggettivi quanto in termini finalistici, delineando così un'area di intervento normativo da cui il legislatore regionale deve ritenersi in via di principio escluso<sup>8</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>9</sup> Così, testualmente, le Convenzioni internazionali citate, *supra*, nt. 1.

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

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

#### 4. LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA AL 2001

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

- la durata necessariamente *annuale* del calendario venatorio, in coerenza «oltre che con la tendenziale corrispondenza del calendario venatorio alle stagioni di caccia, con l'esigenza che la rilevazione delle situazioni ambientali locali, che si pone alla base delle deroghe alla generale disciplina statale in tema di specie cacciabili e di periodi di esercizio venatorio, abbia luogo – anche tramite il prescritto parere dell'ISPRA – a cadenze non eccessivamente diluite nel tempo, così da garantire un costante adeguamento del calendario al mutare di tali situazioni»<sup>12</sup>;
- la necessità che il calendario venatorio sia approvato all'esito di un «procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma che naturalmente ne consegue, con divieto di impiegare, invece, la legge-provvedimento»<sup>13</sup>;
- la necessità che anche la disciplina delle attività di allenamento e di addestramento dei cani da caccia sia effettuata esclusivamente nell'ambito della pianificazione faunistico-venatoria prevista dall'art. 10 della legge n. 157 del 1992 e con le garanzie sostanziali e procedurali imposte dall'art. 18 della medesima legge statale, con conseguente esclusione della competenza in capo alla fonte legislativa regionale<sup>14</sup>.

All'area sostanzialmente «riservata» allo Stato si aggiunge poi – e in qualche misura, a volte, si sovrappone – la più tradizionale area della «determinazione degli standard minimi e uniformi di tutela della fauna», che la Corte continua a ritenere, in linea di principio, suscettibili di variazioni solo in senso più rigoroso da parte delle Regioni. A questa area la giurisprudenza ha progressivamente finito per ricondurre pressoché tutti i contenuti della vigente legge nazionale n. 157 del 1992, determinandone la radicale trasformazione della originaria natura di «legge-cornice» atta a vincolare le Regioni mediante i soli «principi fondamentali». Tra questi contenuti, in via meramente esemplificativa, possono essere richiamati: i divieti di caccia di cui l'art. 21<sup>15</sup>; il principio

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

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

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

<sup>14</sup> In tal senso, cfr. le sentt. nn. 193 e 303 del 2013.

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

della caccia di specializzazione di cui all'art. 12, comma 5, in base al quale, fatta eccezione per l'esercizio venatorio con l'arco o con il falco, ciascun cacciatore può praticare la caccia in una sola delle tre forme ivi indicate («vagante in zona Alpi»; «da appostamento fisso»; «nelle altre forme» consentite dalla legge citata «e praticate sul restante territorio destinato all'attività venatoria programmata»<sup>16</sup>; l'elencazione di cui all'art. 2 delle specie facenti parte della nozione di «fauna selvatica» e, specularmente, delle specie escluse; la fissazione di cui all'art. 18, commi 5 e 6, del c.d. «silenzio venatorio» nei giorni di martedì e venerdì<sup>17</sup>; la disciplina prevista dall'art. 19, comma 2, circa le condizioni e le modalità del controllo di selezione da esercitarsi, previo parere tecnico dell'ISPRA, anche nelle zone vietate alla caccia<sup>18</sup>; il dimensionamento necessariamente sub-provinciale – da misurarsi in concreto mediante la necessaria «considerazione delle peculiarità ambientali, naturalistiche e umane afferenti ai singoli contesti territoriali» – degli ambiti territoriali di caccia in cui le Regioni, secondo quanto dispone l'art. 14, comma 1, debbono ripartire il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata<sup>19</sup>; le limitazioni per il rilascio delle autorizzazioni per gli appostamenti fissi stabilite dai commi 3 e 4 dell'art. 5, ossia che queste possano essere richieste solo «da coloro che ne erano in possesso nell'annata venatoria 1989-1990 e, solo nel caso in cui si verifichi una capienza, dagli ultrasessantenni», con l'effetto che solo all'interno di tale ultima categoria potranno valere eventuali ulteriori priorità stabilite da norme regionali; le percentuali minime di territorio agro-silvo-pastorale che ciascuna Regione deve obbligatoriamente destinare a protezione della fauna selvatica, ossia a divieto di abbattimento e cattura a fini venatori, nonché a misure volte a favorirne la sosta, la riproduzione e la cura della prole, ai sensi dell'art. 10, commi 3 e 4<sup>20</sup>; l'individuazione con periodicità quinquennale dell'indice minimo di densità venatoria (ossia del livello minimo di densità dei cacciatori per ettaro) affidata al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali dall'art. 14, comma 3<sup>21</sup>.

<sup>16</sup> Cfr. le sentt. nn. 116 e 278 del 2012.

<sup>17</sup> Per entrambe le fattispecie, cfr. la sent. n. 278 del 2012.

<sup>18</sup> Cfr., ancora, la sent. n. 278 del 2012, nonché la sent. n. 303 del 2013.

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

<sup>20</sup> Per entrambe le fattispecie, cfr. la sent. n. 303 del 2013.

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

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

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

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

<sup>22</sup> Cfr. *supra*, nt. 13.

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

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

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

La questione, a questo punto, viene a collocarsi esclusivamente sul piano dell'interpretazione del disposto dell'art. 18, comma 4, della legge n. 157, imponendo di chiarire se con la formula ivi contenuta<sup>24</sup> il legislatore statale abbia inteso prescrivere inderogabilmente la forma dell'atto amministrativo.

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

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

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

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

- la maggiore idoneità dell’atto amministrativo a soddisfare le esigenze di flessibilità e di pronto adeguamento della disciplina al repentino e imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto, considerato che, allorquando vi sia «ragionevole motivo di supporre che l’attività amministrativa non si esaurisca in un unico atto, ma possa e debba tornare a svilupparsi con necessaria celerità per esigenze sopravvenute, le forme e i tempi del procedimento legislativo possono costituire un aggravio, persino tale in casi estremi da vanificare gli obiettivi di pronta regolazione dei casi di urgenza»;
- la considerazione degli specifici obblighi imposti dalla Direttiva europea concernente la conservazione degli uccelli selvatici n. 2009/147/CE, non soltanto per la parte relativa all’introduzione delle “deroghe” ivi consentite o addirittura imposte<sup>25</sup>, ma anche per «l’intero corpo provvedimentale su cui esso opera, quanto al calendario venatorio, che non tollera di venire irrigidito nella forma della legge, tenuto anche conto che tra regole ordinarie e deroghe eccezionali deve in linea di massima sussistere un’identità formale, che permetta alle seconde di agire sulle prime, fermo il potere di annullamento preservato in capo allo Stato»<sup>26</sup>; con particolare riferimento alle “deroghe imposte” «allo scopo di preservare significativi interessi ambientali di segno contrario, ovvero di altra natura, come, tra quelli selezionati dalla direttiva, la salute, la sicurezza pubblica, la sicurezza aerea», la Corte ha cura di sottolineare – ribadendo l’esigenza di prontezza dell’intervento – che «in tali casi, la deroga necessita di venire introdotta con efficacia immediata, sicché angusto, e potenzialmente insufficiente, è lo spazio temporale aperto al legislatore regionale per rimuovere eventuali ostacoli in tal senso provenienti dalla legge-provvedimento»;
- infine, la maggiore idoneità dei rimedi giurisdizionali comuni (attivabili nei confronti degli atti amministrativi) rispetto alla giustizia costituzionale (riservata agli atti legislativi) ad assicurare non soltanto la più pronta giu-

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

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

stiziabilità degli atti illegittimi<sup>27</sup>, ma anche l'immediatezza delle prescrizioni direttamente impartibili dal giudice all'Amministrazione<sup>28</sup>.

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

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

#### RIASSUNTO

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

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

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

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

#### ABSTRACT

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

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



## Conclusioni

I problemi che ci stiamo ponendo in maniera forte, e io sono l'ultimo arrivato rispetto alle questioni che avete posto in termine di tempo e di interesse a queste tematiche, hanno bisogno di una riflessione profonda e la riflessione è la stessa che dobbiamo fare sull'agricoltura. Un settore come quello della caccia, ritenuto marginale all'interno del Paese, ritenuta un'attività sportiva quando va bene – ricordo il referendum sulla caccia – necessita di una riflessione che permea i provvedimenti che abbiamo visto, a cominciare dalla 157 che è del '92, nel pieno del dibattito su questi argomenti. Esiste una idea sbagliata come quella di chi mi accusa di essere quello che vuole ammazzare Bambi in Toscana. Questa è l'idea, la rappresentazione e la storia che andiamo a raccontare in questo Paese.

Io credo che ormai siamo arrivati: le contraddizioni che Anna Betti poneva in cui una persona ha perso un braccio e noi dobbiamo tutelare il cervo ferito sono contraddizioni inaccettabili, perché noi non ne possiamo più, e lo dirò al prossimo ministro. Lo diremo ai nostri ministri, io mi sono scocciato di questa cosa. E guardate faremo azioni pesanti, eclatanti su questa cosa. Io mi rendo disponibile personalmente, farò una assicurazione a copertura della mia famiglia, perché basta con queste situazioni inaccettabili.

Io aggiungo che non basta la protesta, ma noi dobbiamo farla perché tutte queste cose non le possiamo più accettare. Noi con oggi apriamo una riflessione politica rilevante, perché per le posizioni che hanno esposto i nostri eminenti giuristi e li ringrazio, io non posso accettare di sentirmi dire che se la Corte non fa il suo mestiere..., non posso pensare che la Corte non faccia il proprio mestiere, noi facciamo le leggi e cambiamo le leggi per tentare di ri-

\* *Assessore all'Agricoltura e Foreste della Regione Toscana*

durre i problemi alla gente, anche quelli che arriveranno a giorni in Consiglio Regionale, nonostante siamo impegnati a tentare di trovare tutele giuridiche per loro, perché dobbiamo farlo, ma non escludo che avvengano fatti eclatanti in questa Regione, perché 350.000 ungulati qui in Toscana, dobbiamo dirlo a tutti, rompono l'equilibrio ambientale.

Io voglio tutelare l'ambiente, mi è caro, e quindi se voglio fare questo non posso pensare di avere, come diceva giustamente la dirigente della Regione dell'Emilia Romagna, ungulati che mangiano e che pascolano nel nostro territorio con una presenza esagerata rispetto a quanto il territorio può sopportare. E l'idea che è a fondamento della 157, che occorre tutelare il limite minimo di conservazione, l'ISPRA la interpreta in maniera sbagliata a mio giudizio, perché ve lo voglio dire ufficialmente, in presenza del rappresentante del ministero, per poter giustificare anche la proposta che farò al tavolo nazionale, e al nuovo ministro e al nuovo presidente del Consiglio che sono convinto che questo Paese sarà in grado di fare: dobbiamo recuperare realismo, buonsenso, razionalità negli interventi e nelle cose che facciamo. Io non reputo l'ISPRA di per sé una maledizione voluta non so bene da chi, reputo l'ISPRA un Istituto che applica delle leggi sulla base di certi indirizzi, sulla base della collocazione nella quale è stato inserito, perché non credo che ci sia lì qualcuno che dalla mattina alla sera, pensa a come fare per rovinare il Paese, perché altrimenti veramente sarebbe da mandare a casa. E allora io sono per chiedere insieme alle Regioni, che ISPRA ritorni a essere sotto il Governo, sotto la Presidenza del Consiglio dei Ministri, per le azioni che svolge.

Io su questo, se ci sono modalità giuridiche, sono pronto a battermi. Facciamo anche su questo incidenti veri, perché non ne possiamo più. Perché un incidente vero penso possa capitare, dobbiamo quindi dare corso alle richieste che precedentemente ho fatto al presidente della Conferenza degli Assessori delle Regioni, ai ministri uscenti, Clini e Catania.

Noi vogliamo discutere in Conferenza Stato-Regioni delle linee guida ISPRA sugli ungulati, quelle che un dirigente della provincia di Pisa ha posto come una delle questioni di ritorno indietro di 20 anni. Per me quello può essere un incidente vero, perché se non accade questo credo si debbano trovare le condizioni per porre questi problemi, perché l'arbitrio non è consentito a nessuno in termini di legge e quindi dobbiamo trovarla perché io non ne vedo altre.

Quindi, da un lato un'azione che dobbiamo fare e che io mi auguro il prossimo ministro dell'Agricoltura condivida, cioè di andare insieme tra Regioni e ministro a chiedere il passaggio dell'ISPRA sotto il Consiglio dei Ministri; dall'altro blocchiamo questo danno che si va a generare con la presentazione che ci veniva annunciata di linee guida non concordate.

Il parere ISPRA non è vincolante professore, io sono d'accordo con lei, però alla fine i tribunali in Toscana tengono conto dei pareri dell'ISPRA, per cui è un circolo vizioso.

Ci facciamo un istituto toscano? Io vorrei aprire il confronto con Roma perché se non si risolve il problema, valutiamole tutte, perché non possiamo pensare di rimanere bloccati.

Noi abbiamo tentato con ISPRA la strada del dialogo in tema di caccia di selezione agli ungulati, perché prima di andare a fare uno scontro che è dentro la legge, io credo che alla fine occorra anche recuperare, abbiamo tentato la strada del dialogo, ma ISPRA nella risposta ha cambiato totalmente parere e posizione. E allora qui cosa c'è in questo di istituzionale? Perché il dirigente Banti, che non era solo, non andava a rappresentare Banti Paolo, ma andava a rappresentare la Regione Toscana e gli altri erano a rappresentare le Province toscane.

Non conteremo nulla come Toscana ma sempre Istituzione siamo.

Quindi abbiamo tentato anche questa strada e io non ne vedo altre ora a questo punto, cogliere oggi come diceva il professor Scaramuzzi per fare partire un lavoro di pensiero e azione.

Due o tre cose rapide, io sono d'accordo, troviamo le modalità, non vorrei che alla fine poi, questo nuovo Psr servisse solo per recuperare il valore dei danni.

Bisogna stare attenti tra gli interventi di natura fisiologica e patologica. In tema di recinzioni per la tutela delle colture siamo a problemi di natura patologica, che le aziende sono obbligate a fare ma che subiranno comunque un danno, una ripercussione gigantesca sulle stesse imprese agricole, perché noi ci rendiamo conto che tra un po', quando ci saranno le recinzioni, quanto sarà difficile fare agricoltura.

Quindi io vorrei evitare di entrare in questa logica che la vedo come la logica del metadone ai primi tempi della tossicodipendenza.

Sono convinto che ci sia un problema di danni, ma dobbiamo affrontare il nodo in un'altra dimensione.

In tema di deroghe, in Toscana parliamo di storno, poi io ho fatto il ricorso al Consiglio di Stato sul fringuello ma per provocare ISPRA, ma lo voglio chiarire di nuovo in questa autorevole sede, perché non ci dà risposte sulle quantità minime da prelevare da 6 anni su nulla.

E allora se si chiede a noi di fare certe cose nel rispetto delle leggi, le rispetti anche ISPRA le leggi. E allora la 157, io non so che clima viviate, voi, noi tutti insieme sul futuro del nostro parlamento, io sono tra quelli convinti che questo Paese ha bisogno di una lunga governabilità, perché ne va degli inte-

ressi di ognuno di noi, qui qualcuno gioca al massacro pensando di divertirsi, beh insomma il massacro sta per arrivare.

Poi siccome il popolo italiano è abituato a gestirsi i problemi seri, gli ci vuole un po' di tempo solitamente prima di capire in che razza di problemi si è messo, però di solito li risolve. Io spero che qui non si arrivi a quel limite, si faccia qualcosa prima. In questo contesto io, auspicando una condizione di governabilità lunga per questo Paese, non credo si possa modificare la 157 perché mi sembra non vi sia questo comune sentire.

Il tema dei calendari venatori è un problema relevantissimo, ma alla fine il tema del calendario venatorio in Toscana non sarà se si fa o meno la beccaccia, faremo anche quella discussione, ma il tema vero sarà la gestione degli ungulati.

E allora, io su questo vorrei avere certezze dal livello nazionale. Come saranno le linee guida? Perché il tema che veniva posto dal dirigente di Pisa è un tema vero, noi abbiamo deciso aree vocate, aree non vocate se poi le nostre scelte alla fine non ci sono, non sono considerate tali, professore questo è un tema di carattere costituzionale, perché io seguo il suo ragionamento e questo è un tema che disciplina la Regione in quanto tale e questo può essere un altro elemento di incidente.

Perché io voglio fare l'incidente istituzionale, perché credo ne valga la pena per l'interesse dei Toscani perché se a noi ci ammazzano le vigne dove vanno a brucare questi animali, per 2 o 3 anni non ci si tira fuori il vino.

Chi fa il Chianti Classico sta pensando una *class action* su questa roba: minimo importo 30 milioni. È un'altra azione di quelle eclatanti? Certo sì, però alla fine uno paga e vorrei che non ci dovessimo misurare con questo scenario.

Mi fa venire i brividi quello che ci ha fatto capire l'assessore di Siena Anna Betti, cioè che noi ci misuriamo con il morto sulla strada, perché a quel punto io non so che cosa potrebbe accadere, perché sarebbe per tutti ingiustificabile, per tutti inammissibile, ma il tema sarebbe garantire un cervo e non la vita di una persona umana e io su questo non ho dubbi, perché voi professori mi potreste insegnare quale è la scala valoriale che ognuno di noi ha.

Ringrazio l'Accademia dei Georgofili e il professor Scaramuzzi che ci ha consentito di fare questa iniziativa in una sede così prestigiosa e autorevole per lanciare un pensiero, e ringrazio tutti i presenti.

Io ho visto il mondo venatorio fortemente rappresentato, sicuramente da tanta gente, ma almeno sicuramente dai presidenti delle associazioni, un pezzo dell'agricoltura c'è e li ringrazio. Andiamo avanti sapendo che la strada è in salita, ma come diceva bene qualcuno quando si mette mano all'aratro non si guarda indietro, ma avanti fin dove arriva il solco. Quindi noi siamo su questa

lunghezza d'onda, e quindi avanti tutta e speriamo di poter fare una cosa tra un annetto cercando di mettere in ordine un po' i successi avuti e non solo le disgrazie che ci stanno per accadere.



Finito di stampare in Firenze  
presso la tipografia editrice Polistampa  
nell'aprile 2015

