

PESCA E CACCIA: DUE MATERIE IN TRASFORMAZIONE

Francesco Bruno

1. Introduzione. 2. La disciplina della pesca tra UE, Stato e Regioni. 3. Segue. La disciplina della caccia. 4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e le norme regionali su pesca e caccia. 5. Conclusioni.

1. Introduzione

La pesca (almeno quella imprenditoriale, che si intende qui analizzare) e la caccia hanno in comune unicamente il fatto che “oggetto” del loro “prelievo” è un essere vivente: organismo acquatico nella prima, fauna selvatica nella seconda. Per il resto, l’attività ittica è esercizio di attività imprenditoriale che ha ad oggetto la cattura di pesci (¹), mentre la caccia è considerata dal legislatore (europeo, nazionale e regionale) attività prevalentemente ludica che, pur inserendosi nel contesto rurale, potenzialmente può causare diminuzione di biodiversità e danneggiare l’equilibrio degli ecosistemi.

Tale differente considerazione delle attività di pesca e di caccia, tuttavia, non porta a due diversi approcci legislativi, poiché in entrambi i settori è fortemente connotante l’aspetto ecologico. Nel settore ittico le regole del produrre sono condizionate, per la stessa natura dell’attività imprenditoriale, alle esigenze ambientali. Le risorse non si rigenerano naturalmente dopo che sono state sfruttate: la loro capacità di crescita dipende da come sono utilizzate e gestite dagli stessi operatori economici e dalla capacità regolatrice della pubblica amministrazione.

Sono lontani i tempi in cui si proponeva di trasformare le ex ciurme corsare in squadre di pescatori, poiché appariva impossibile che il mestiere della pesca fosse troppo affollato. «Il mare è grande per tutti e non dovremmo litigare per mancanza di spazio: le sue risorse sono infinite, e ricompensano sempre chi vi si dedica», si è scritto (²). La situazione oggi è completamente mutata: è stata raggiunta la consapevolezza della crescente scarsità delle risorse alieutiche, in continua

¹() Per approfondimenti sulla pesca ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *L’impresa ittica*, Milano, 2004.

²() DANIEL DEFOE, *Storia di Pirati*, 1723 (v. ora la ristampa per estratti a cura di CARPITELLA, Milano, 2004).

diminuzione quantitativa e peggioramento qualitativo a causa dell'eccessivo sfruttamento degli stock ittici e dell'inquinamento cui sono sottoposti gli *habitat* acquatici ³⁾.

La caccia, altresì, è attività limitata e confinata in modo tale da nuocere il meno possibile all'ambiente. Solo recentemente, in maniera frammentata e ancora contraddittoria, nella pianificazione del territorio e nella programmazione degli interventi si considera l'attività venatoria sotto un altro angolo di visuale: attività tradizionale espressione di antiche culture locali che potrebbe, se correttamente esercitata, essere fonte di sviluppo socio economico sostenibile.

2. *La disciplina della pesca tra UE, Stato e Regioni.*

Il peculiare rapporto tra attività imprenditoriale e ambiente accomuna l'attività ittica a quella agricola (più che alla caccia): anche il settore primario sfrutta risorse naturali rinnovabili. L'identità dei valori culturali, sociali ed ambientali tra agricoltura e pesca sono ormai riconosciuti dal legislatore. L'art. 3, comma 1, lett. e) del Trattato di Roma dispone l'introduzione di "una politica comune nei settori dell'agricoltura e della pesca". L'art. 32 specifica che "per prodotti agricoli si intendono i prodotti del suolo, dell'allevamento e della pesca", e i pesci, i crostacei, i molluschi, nonché le loro preparazioni e le farine di pesce sono presenti nell'allegato I al Trattato. Dubbi non sussistono: il diritto comunitario, che per identificare la speciale e diversa normativa agraria utilizza il criterio merceologico, considera i prodotti della pesca prodotti agricoli. La politica dei mercati e la politica delle strutture possono essere indirizzate al settore ittico.

L'agricoltura e la pesca, dunque, hanno identici valori culturali, sociali ed ambientali. Si potrebbero allora estendere anche all'attività ittica le due formule già utilizzate dalla dottrina per sintetizzare il peculiare rapporto agricoltura-ambiente, cioè potremmo parlare di "pesca inquinata" e

³⁾ E' tutt'oggi aperto il dibattito se e come governare la relazione tra attività produttive ed ambiente. E' in atto l'elaborazione di strumenti teorici e di *policy* che permettano di analizzare e valutare il rapporto che esiste tra il "sistema delle regole" e l'esito sociale che questo produce, e di applicare questa conoscenza alla valutazione ed al miglioramento degli assetti istituzionali esistenti. Ad esempio, i concetti ed il metodo dell'analisi economica del diritto sono stati utilizzati per tentare di risolvere il problema dell'inquinamento a causa di attività produttive: nella legislazione ambientale, si è affermato (LAYARD e GLAYSTER, *Cost-Benefits Analysis*, Cambridge University Press, 1999, 197, e nello stesso senso BAIRD, GERTNER e PICKER, *Game Theory and the Law*, Harvard University Press, 1999) che ogni tentativo di intervento che non si lasci guidare da una lucida e concreta valutazione dei fatti e da una responsabile esplicitazione dei criteri di scelta equivale ad una negazione dei principi di democrazia. In argomento, v. il fondamentale studio di GERELLI, *Economia e tutela dell'ambiente*, Bologna, 1974. Di recente, opere interessanti sul rapporto tra ambiente ed attività produttiva, con riflessioni estendibili al rapporto ambiente acquatico e attività ittica, sono: MUSU, *Introduzione all'economia dell'ambiente*, Bologna, 2000; SIRIANNI (a cura di), *Gestire l'ambiente*, Milano 1999; CONRAD, *Resources economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000; PIGNATTI e TREZZA, *Assalto al pianeta. Attività produttiva e crollo della biosfera*, Torino, 2000. Sulla esauribilità delle risorse ambientali e sulla loro configurabilità quali beni economici e giuridici offre ancora spunti interessanti, RICHARDSON, *Economics and the Environment: a Study of Private Nuisance*, in *Cambridge Law Journal*, 1977, 288.

“pesca inquinante”⁽⁴⁾ La pesca è inquinata poiché l’ambiente marino, che svolge un ruolo fondamentale nella vita dei pesci, è caratterizzato da parametri chimico-fisici e biologici la cui variazione, provocata - ad esempio- dall’inquinamento delle acque, da una temperatura inferiore o superiore alla norma o da una minore disponibilità di cibo, si ripercuote sulla fauna ittica, provocando tra le specie una mortalità maggiore del normale. Inoltre, la pesca è inquinante in quanto, se non razionalmente esercitata, provoca il depauperamento delle risorse ittiche e ciò innanzitutto a danno della stessa attività ittica. Non è possibile incrementare il livello di sforzo di pesca oltre un certo limite e forzare gli equilibri che caratterizzano ogni specie. E’ illogico oltrepassare quella dimensione minima critica al di sotto della quale soltanto a determinate condizioni lo stock è in grado di rigenerarsi. Una volta superata la “porzione della curva della produzione sostenibile” nei vari modelli economici di utilizzazione della pesca⁽⁵⁾, a causa delle differenze tra i tassi di variazione della cattura e della crescita, il livello di sforzo deve essere ridotto in misura molto forte per poter riportare il sistema in equilibrio.

Quindi, le esigenze ambientali giustificano interventi regolatori degli Stati nella gestione delle risorse ed il passaggio dal libero accesso alle acque marine ad un sistema disciplinato dalle autorità competenti, finalizzato a preservare gli ecosistemi anche a tutela della sopravvivenza delle stesse imprese di pesca. Nascono le regole del “territorio” della pesca, il mare⁽⁶⁾.

Partendo da queste considerazioni, deve evidenziarsi un particolare aspetto della pesca, rilevante per le funzioni assunte dalle Regioni nella disciplina del settore. Il nuovo ruolo dell’imprenditore agricolo nel territorio rurale, sottolineato già dalla dottrina⁽⁷⁾, potrebbe estendersi all’imprenditore ittico nel “territorio” marino e costiero. Tra pesca ed ambiente esiste una specifica relazione di tipo interattivo, caratterizzata da una forte interdipendenza: essendo gli imprenditori ittici i maggiori fruitori delle acque, devono gestire la propria attività preservando per le generazioni future gli habitat acquatici e sono in grado di effettuare agevolmente attività diverse collegate alla pesca, quali la pulizia dei fondali o dei litoranei, ripopolamento dei territori costieri e acquatici.

Tali considerazioni, oggi, possono ritenersi fondamentali anche alla luce del diritto comunitario. La politica comunitaria della pesca (PCP)⁽⁸⁾, da un lato dispone un gruppo di

⁴() In dottrina il rapporto agricoltura, ambiente e territorio è già stato oggetto di attente riflessioni. Ci permettiamo di rinviare a GERMANO⁷, ROOK BASILE, BRUNO e BENOZZO, *Commento al Codice dell’ambiente*, Torino, 2008.

⁵() Per tutti, v. LAURETI, *Economia e politica della pesca: lo sviluppo sostenibile Economia e politica della pesca: lo sviluppo sostenibile*, Pescara, 1996, 35.

⁶() Sul diritto del mare ci permettiamo di rinviare alla dottrina citata in BRUNO, *L’impresa ittica cit.* cap. II.

⁷() Per tutti, GALLONI, *Profili giuridici di un nuovo rapporto tra agricoltura ed ambiente*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 1993, 5 ss.

⁸() La PCP è stata recentemente riformata nel 2003 (e probabilmente lo sarà nuovamente nei prossimi mesi). In merito ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *L’impresa ittica cit.* cap. III, nonché a BRUNO, *La tutela dell’ambiente marino nella politica comunitaria della pesca*, in CASADEI e SGARBANTI (a cura di), *Il nuovo diritto agrario comunitario*, Atti del convegno organizzato in onore del prof. Luigi Costato, Ferrara-Rovigo, 19-20 novembre 2004, Milano, 2005.

strumenti che non impediscono direttamente il libero accesso alle risorse. Tra questi vi sono il fermo pesca, che riduce lo sforzo di pesca per stock, le misure tecniche che prevedono le aree in cui è possibile svolgere l'attività ittica o le dimensioni minime dei pesci o le limitazioni alle reti, ed, infine, i TAC, ossia le quote massime di pesce catturabile, che assumono rilevanza per la loro analogia con le quote di produzione in agricoltura. Altri, invece, impediscono l'accesso alle risorse, e tra questi il più importante è senza dubbio l'autorizzazione alla pesca.

Soprattutto, importa evidenziare la nascita in seno alla PCP di un "ramo" territoriale di gestione delle risorse, che in un qualche modo può richiamare l'importanza del reg. 1257/1999 sullo sviluppo dell'ambiente rurale per il settore primario ⁹⁾. Appare emergere l'idea di un mare considerato di per sé oggetto di regole; mare collegato alla attività di pesca *locale e tradizionale* di quel "territorio". Difatti, il reg. n. 2371/2002 (quadro giuridico di riferimento della PCP) autorizza gli Stati membri a consentire entro le 12 miglia, ossia nel mare soggetto alla propria sovranità, lo svolgimento di attività ittica solo «a quelle navi che pescano tradizionalmente in tali acque e provengono da porti situati sulla costa adiacente». In altre parole, le acque territoriali nazionali sono "territorio esclusivo" dei pescherecci delle popolazioni costiere dello Stato membro: è il locale, cioè il radicamento territoriale dell'attività ittica a garantire la tutela di interessi collettivi (la salvaguardia delle coste e delle tradizioni della popolazione costiera), così come la cura di un ciclo biologico vegetale o animale, ossia la coltivazione, l'allevamento e la silvicoltura, se esercitate correttamente, permettono di conservare il territorio e di tutelare le caratteristiche del paesaggio e le tradizioni della popolazione rurale.

Non è ancora possibile affermare che nella tutela e gestione dell'ambiente marino e del territorio costiero la pesca sia diventata protagonista. Siamo lontani dal poter affermare, come avvenuto per l'agricoltura, che l'impresa ittica abbia assunto non più (o non solo) il ruolo di produttrice di beni, bensì di "fulcro" di un modello di sviluppo endogeno e flessibile del territorio ¹⁰⁾. Tuttavia, cominciano a delinearsi processi giuridici che portano la pesca al centro delle politiche di salvaguardia e di sviluppo degli ecosistemi acquatici.

Anche se la pesca non può considerarsi multifunzionale ¹¹⁾, è possibile (anzi, va incentivato) che l'imprenditore ittico eserciti attività *diverse* collegate alla pesca (ad esempio, pulizia dei fondali o dei litoranei e, soprattutto, il pescaturimo e l'ittiturismo), proprio per l'importanza sociale

⁹⁾ Sostituito, a partire dal 1° gennaio 2007, dal regolamento CE n. 1698 del 20 settembre 2005.

¹⁰⁾ L'impresa agricola di servizi (soprattutto nel settore ambientale) è tema complesso che richiederebbe una riflessione approfondita ed analitica. In questa sede è solo possibile richiamare: FRANCIOSI, *L'impresa agricola di servizi cit.* e ADORNATO, *L'impresa forestale cit.*, in particolare il cap. V. Inoltre, ci permettiamo di segnalare, per la dottrina e la giurisprudenza citata, BRUNO, *La gestione «negoziata» dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea*, in *Contratto e Impresa/Europa*, 2003, p. 612.

¹¹⁾ Sul punto v. CARBONARI e SOTTE, *La pesca come attività agricola*, in ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di orientamento*, Milano, 2002, 169).

(ambientale), economica e di opportunità occupazionali, che rivestono siffatte ulteriori attività. Si tratta della cosiddetta pluriattività dell'imprenditore ittico, peraltro comune anche all'imprenditore agricolo.

Venendo al diritto nazionale, il settore ittico sembrerebbe apparentemente centrale nelle due ultime legislature. Dal 2001 ad oggi, dopo che per più di trent'anni ci si era limitati a regolare il fatto tecnico della navigazione, lasciando al diritto comunitario (come spesso accade) la strategia complessiva di sviluppo del comparto, hanno visto luce: una nuova figura soggettiva, l'"imprenditore ittico"; le attività connesse a quella ittica principale, i servizi ambientali, il pescaturismo, l'ittiturismo⁽¹²⁾ e la trasformazione del pescato proprio e altrui⁽¹³⁾; una revisione della nuova figura soggettiva; una revisione delle attività connesse⁽¹⁴⁾; la scomparsa di un riferimento espresso ai servizi ambientali nel novero di queste ultime; una riforma degli assetti istituzionali che ha (almeno in apparenza, ma v. *infra*) trasferito la competenza sulla pesca marittima dallo Stato alle Regioni; nuove regole della attività⁽¹⁵⁾, dopo l'ultimo intervento avvenuto nel 1969; nuovo quadro di programmazione settoriale, nelle intenzioni del legislatore "adeguato" all'attuale contesto internazionale e comunitario del mercato e alle esigenze di sviluppo dei territori.

Una volta precisato che la competenza sul settore ittico è esclusiva della Unione Europea, e che le risorse da questa destinate al comparto sono coordinate e gestite insieme agli Stati membri, è necessario verificare quale ruolo rivestano le regioni in siffatto sistema istituzionale.

Punto di partenza è legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. L' art. 3 ha sostituito l'art. 117 della Costituzione. Il "vecchio" testo prevedeva che le Regioni potessero legiferare, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e sempreché non vi fosse contrasto con l'interesse nazionale e con quello delle altre Regioni, su un elenco di materie, nel quale era ricompresa la "pesca nelle acque interne", ma non la pesca marittima, che dunque era considerata materia di competenza statale.

¹²() Equiparati all'agriturismo con l'art. 12 della legge 20 febbraio 2006 n. 96, su cui ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *commento all'art. 12 della legge 20 febbraio 2006, n. 96 "Disciplina dell'agriturismo"*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006.

¹³() Si tratta della legislazione di orientamento del 2001, che ha coinvolto i settori ittico (dlgs. n. 226), forestale (dlgs. n. 227) e agricolo (dlgs. n. 128).

¹⁴() Revisione avvenuta con il dlgs. 26 maggio 2004, n. 154, dal titolo "Modernizzazione del settore pesca e acquacoltura, a norma dell'art. 1, comma 2, della legge 7 marzo 2003, n. 38".

¹⁵() Con il dlgs 26 maggio 2004, n. 153.

Il nuovo articolo 117 della Costituzione (¹⁶), nello stabilire che la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, ha rovesciato il previgente criterio di ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni. Prima, l'art. 117 si limitava ad indicare le sole materie in cui la Regione poteva legiferare, riservando in via residuale allo Stato tutte quelle non espressamente indicate.

Ora, al contrario, si indicano le materie riservate esclusivamente allo Stato (tra cui vi è la *tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali* (lett. s) (¹⁷). Inoltre, le materie di potestà legislativa concorrente delle Regioni sono individuate nel 3° comma dell'art. 117 Cost. e, infine, si stabilisce che su tutto ciò non espressamente menzionato le Regioni hanno competenza esclusiva. Dunque, oltre all'elenco delle materie in cui lo Stato mantiene la legislazione esclusiva, vi è l'indicazione di un'altra serie di materie che spettano alle Regioni "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali" riservata allo Stato (si tratta delle materie di legislazione concorrente). Per il resto, le Regioni hanno competenza esclusiva, e sulle materie non espressamente riservate alla legislazione nazionale, possono "concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato".

La materia pesca - che nel sistema previgente era compresa nelle materie di competenza concorrente con riguardo alla pesca nelle acque interne, nelle materie esclusive dello Stato con riguardo alla pesca in mare - ora, per il fatto di non far parte né dell'elenco del 2° comma (competenze esclusive dello Stato) né dell'elenco del 3° comma (competenza concorrente), sembrerebbe essere unicamente delle Regioni.

Il nuovo quadro istituzionale pone molti interrogativi, soprattutto in riferimento all'estensione della competenza legislativa attribuita alle Regioni. Ai nostri fini, è necessario precisare che, secondo l'art. 117, la potestà legislativa dello Stato e delle Regioni si esercita (solo) nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato avrebbe il compito di sopperire alla mancanza di attività regionale nell'ottemperare agli obblighi internazionali e comunitari, ma l'art. 117, comma 5, dispone che le

¹⁶() La letteratura sulla riforma del titolo V della Costituzione è ormai sterminata notevole. Con riferimento al settore primario, si segnala GERMANO' (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo titolo V della Costituzione*, Milano, 2003, che raccoglie gli atti di una giornata di studio sul tema organizzato dall'Istituto di diritto agrario internazionale e comparato (IDAIC); con riferimento al settore ittico, anche alla luce della recente riforma del 2005 in attesa del referendum confermativo (il 25 e il 26 giugno 2006), v. IANI', *Economia ittica e devolution*, Roma, 2006. Infine, ci permettiamo di segnalare, per la giurisprudenza e la dottrina citata, BRUNO, *L'impresa ittica cit.*, in particolare il cap. V, par. 7. Sul riparto di competenze correlate all'ambiente, ci permettiamo di rinviare a GERMANO', ROOK BASILE, BRUNO e BENOZZO, *Commento al Codice dell'ambiente cit.* Sui profili riguardanti il paesaggio v. le considerazioni critiche (anche in relazione alla normativa nazionale di riferimento) di DESIDERI, *Dalla disciplina del paesaggio alla valutazione delle "condizioni di esistenza"*, in <http://www.issirfa.cnr.it>. In generale, di recente, SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in <http://www.issirfa.cnr.it>

¹⁷() Cfr., di recente, GRECO, *Costituzione e regolazione. Interessi, norme e regole sullo sfruttamento delle risorse naturali*, Bologna, 2007

Regioni, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea, ancorché tale partecipazione debba attuarsi nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato.

Tuttavia, deve evidenziarsi che il silenzio dell'art. 117 sul settore ittico non può significare che la materia si è disintegrata; essa esisteva nel sistema dell'ordinamento italiano prima del 2001, sia riferendosi solo alle normative nazionali, sia richiamando il diritto comunitario della pesca. Il legislatore costituzionale del 2001 la ha avuta "davanti" a sé nel momento in cui si è messo in procinto di individuare le varie materie, per assegnarle alla competenza esclusiva o ripartita dello Stato o, servendosi del criterio residuale, alla competenza esclusiva delle Regioni. Ed ha utilizzato quest'ultimo.

Non può essere taciuto che molti degli aspetti del settore ittico sono di competenza comunitaria (della politica comunitaria della pesca-PCP) o sono trasversalmente soggetti ad altre competenze legislative. Ciò è conseguenza del criterio utilizzato dal legislatore costituente per definire il riparto delle competenze: l'individuazione delle materie di competenza statale esclusiva e quelle concorrenti tra Stato e Regioni, sembrerebbe essere orientata in chiave *funzionalistica*, in contrapposizione all'originario criterio *oggettivistico* adottato nella formula madre contenuta nell'art. 117 della Costituzione.

Precisamente, riguardo la PCP, va evidenziato che lo Stato ha mantenuto la competenza normativa nei rapporti con l'Unione europea. La Politica Comune della Pesca (PCP) ha un ruolo non certo residuale, in quanto attribuisce ai singoli Stati una articolata serie di competenze che riguardano la ripartizione delle risorse finanziarie della Unione Europea per il settore, la adozione di misure di controllo, ispezione ed esecuzione dei regolamenti comunitari, la raccolta e verifica dei dati, la adozione delle decisioni compresa quella relativa al divieto di attività e, infine, l'attribuzione di un ruolo vicario in assenza di gestione adottato dalla Unione europea.

Inoltre, deve considerarsi che molte delle materie riservate al nuovo art. 117 al legislatore nazionale, o quanto meno alla sua determinazione dei principi fondamentali, sono in posizione di trasversalità rispetto alle materie di competenza regionale. Tra le materie esclusive dello Stato vi sono la "tutela dell'ambiente", che certamente include la tutela dell'ambiente marino e, quindi, lo sviluppo sostenibile dello "sforzo di pesca", e la materia "tutela della concorrenza", che potrebbe estendere la competenza statale su tutte le regole del mercato (aiuti, sovvenzioni, programmazione economica, ecc.). Inoltre, tra le materie concorrenti vi sono la tutela della salute e l'alimentazione che insieme potrebbero comprendere tutte le disposizioni a protezione dei consumatori, mentre il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali potrebbero includere la

gestione e lo sviluppo delle acque interne e delle coste. In altre parole, ci sembra che sussista un complicato *quadro multilivello degli assetti istituzionali del settore della pesca*.

3. *Segue. La disciplina della caccia.*

Altresì la caccia trova riferimento disciplinare nel diritto comunitario ⁽¹⁸⁾. L'attività venatoria però – come precisato- è regolata in negativo: si prevedono limiti temporali e territoriali al suo esercizio per tutelare la fauna selvatica (precisamente gli uccelli, con la direttiva del Consiglio n. 79/409/CEE). La formulazione della norma comunitaria non è equivoca: la caccia è riconosciuta legittima, ma è limitata alle specie elencate nell'allegato II (si tratta ovviamente di uccelli), può essere esercitata solo in alcuni periodi dell'anno ed è sottoposta ad autorizzazioni e controlli (che possono avvenire durante lo svolgimento dell'attività, ma anche in periodi successivi). E' possibile derogare al periodo venatorio, ma, come ha avuto modo di precisare la Corte di Giustizia ⁽¹⁹⁾, non è possibile per uno Stato fissare date diverse per l'esercizio della caccia, salvo che lo stesso non fornisca prova, fondata su dati scientifici e tecnici appropriati a ciascun caso particolare, che una modifica delle date di apertura e/o chiusura non comprometta la protezione della specie.

Nel nostro ordinamento si conferma la considerazione “in negativo” per l'attività venatoria. La norma di riferimento della caccia è la legge 11 febbraio 1992, n. 157, dal titolo “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”, che ha anche recepito la direttiva 79/409/CEE. La fauna selvatica è considerata “patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale e internazionale” ⁽²⁰⁾. Vi è un sistema di regolazione della caccia articolato su più livelli. In primo luogo, lo Stato individua (anche sulla base della norma comunitaria per la preservazione degli uccelli) i confini dell'attività venatoria che può essere esercitata. Essa non deve contrastare con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non deve arrecare danno alle produzioni agricole. Inoltre, sono disposte modalità e mezzi di abbattimento consentiti, le specie cacciabili e i periodi di attività ⁽²¹⁾, nonché sono previsti specifici reati a tutela della biodiversità ⁽²²⁾. In secondo luogo, alle Regioni sono attribuite dalla legge n. 157

¹⁸() Cfr. GRATANI, *Contro la caccia “selvatica”, per una più completa protezione delle specie di uccelli selvatici*, in *Riv. Giur. amb.*, 1994, 637; BRAMBILLA, *L'attuazione del diritto comunitario da parte delle Regioni in tema di caccia: competenze e limiti*, in *Riv. Giur. amb.*, 1998, 280.

¹⁹() Corte di Giustizia 19 gennaio 1994, in causa C-435/92. Per approfondimenti, GRATANI, *Contro la caccia “selvatica”*, cit., 637.

²⁰() Tale formula è stata dapprima introdotta dalla legge 27 dicembre 1977, n. 968 che aveva sostituito il r.d. 5 giugno 1939, n. 1016 che invece attribuiva agli animali selvatici la qualifica di *res nullius*.

²¹() Per approfondimenti, v. LUCIFERO, *I confini dell'attività venatoria. La caccia nella normativa e giurisprudenza comunitaria e nazionale*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2005, 631.

²²() Per approfondimenti, CITTARELLO, *Il regime penale della caccia tra normativa comunitaria e legislazione regionale*, in *Cass. pen.* 2004, 12, 3932 e NICOLUCCI, *Qualche appunto in tema di caccia in deroga ed abbattimenti*

del 1992 funzioni attinenti la programmazione e pianificazione, il coordinamento dei controlli e la conformazione dell'attività venatoria alle disposizioni europee e nazionali. Infine, alle Province sono delegate le funzioni di amministrazione attiva e di protezione della fauna.

Precisamente, tutto il territorio agro-silvo-pastorale nazionale è soggetto a pianificazione faunistico-venatoria (con una quota obbligatoria dal 20 al 30 per cento di protezione integrata) finalizzata a conseguire la densità ottimale e la conservazione della fauna selvatica attraverso una riqualificazione delle risorse ambientali e la limitazione del prelievo venatorio. Le Regioni devono ripartire il territorio destinato alla attività venatoria in "ambiti territoriali di caccia" (ATC), sulla cui base le Province devono predisporre piani faunistico-venatori, piani di miglioramento ambientale finalizzati alla riproduzione naturale della fauna selvatica e piani di immissione della stessa. Il piano faunistico-venatorio è poi pubblicizzato dalle Regioni, che devono altresì stabilire il calendario venatorio.

Infine, le Regioni sono state delegate a disciplinare l'esercizio delle deroghe previste dalla direttiva "uccelli" all'art. 9. Si tratta di un passaggio rilevante che conviene approfondire. Tale disposizione prevede che gli Stati membri, a condizione che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, possano derogare agli obblighi di conservazione delle specie volatili protette e ai divieti di caccia relativi solo per tre specifiche regioni: a) nell'interesse della salute e della sicurezza pubblica; nell'interesse della sicurezza aerea; per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque; per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell'insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l'allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccola quantità.

La legge n. 157 del 1992, tuttavia, non disciplina in modo puntuale la facoltà di deroga ai divieti posti dalla direttiva, né attribuisce tale facoltà allo Stato o agli Enti locali. L'unico riferimento a un elenco di specie cacciabili si può rinvenire nell'art. 18 comma 3 della legge, dove vengono individuati gli esemplari di fauna selvatica che è consentito abbattere; elenco le cui variazioni possono essere disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con il Ministero dell'ambiente.

Il potere di deroga in materia di specie protette e quello di modifica dell'elenco, come era già stato rilevato dalla Corte Costituzionale⁽²³⁾, sono in realtà due poteri distinti ed eterogenei: l'art. 18, l. n. 157 del 1992 prende infatti in considerazione l'adozione di provvedimenti diretti a modificare in modo tendenzialmente stabile gli elenchi delle specie cacciabili, mentre l'art. 9 della direttiva CE 79/409 si riferisce ad una facoltà di deroga esercitabile in via eccezionale per consentire non tanto la

selettivi, in *Giur. merito*, 2003, 1, 99

²³() Corte Cost., 14 maggio 1999 n. 168, in *Foro it.*, 1999, I, col. 2450

caccia, quanto, piuttosto, l'abbattimento o la cattura di uccelli selvatici appartenenti alle specie protette dalla direttiva medesima, alle condizioni e ai fini di interesse generale indicati dall'art. 9 primo punto, secondo le procedure e le modalità di cui al punto due dello stesso art. 9. I decreti previsti dall'art. 18, l. n. 157 del 1992 appaiono dunque inidonei a consentire in via eccezionale o derogatoria l'attività venatoria nei confronti delle specie protette dalla direttiva ⁽²⁴⁾: sicché, “nonostante il recepimento formale, le prescrizioni della normativa comunitaria restano inattuata” ⁽²⁵⁾.

Si è così aperto un serrato contenzioso tra Stato e Regioni, le quali, intenzionate a sfruttare la possibilità offerta dalla normativa comunitaria, hanno spesso introdotto un regime derogatorio con leggi regionali, sostenendo, alla luce dell'art. 117, Cost., la propria competenza in materia. Tale contenzioso è stato alla base di alcune delle pronunce del giudice delle leggi citate *infra*.

La legge 3 ottobre 2002, n. 221 ha ora inserito l' art. 19-bis nella legge n. 157 del 1992. Si prevede che le citate deroghe siano disposte dalle Regioni. In assenza di altre soluzioni soddisfacenti, esse possono essere previste solo per le finalità indicate dall'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva 79/409/CE e debbano menzionare le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e gli organi incaricati della stessa. Alla Regione viene altresì demandata l'individuazione dei soggetti abilitati al prelievo in deroga, d'intesa con gli ambiti territoriali di caccia ed i comprensori alpini.

Da ultimo, la nuova disposizione prevede che le deroghe siano previste per periodi determinati, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, o gli istituti riconosciuti a livello regionale, e che non possano avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione. Nel caso in cui la Regione violi, con la propria disciplina della caccia in deroga, le disposizioni comunitarie e nazionali, è previsto il potere del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali, di concerto con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, previa delibera del Consiglio dei ministri, di annullare, dopo aver diffidato la Regione interessata, i provvedimenti di deroga illegittimi o comunque incompatibili con queste ultime.

Stabilito che esiste una norma statale che delega le Regioni (e le Province) ad effettuare la pianificazione e la programmazione dell'attività venatoria, è necessario verificare i confini della attività legislativa regionale sulla caccia alla luce del Titolo V. Come nel caso della pesca, la caccia

²⁴() Così, Corte cost., 14 maggio 1999 n. 168, cit. Il potere attribuito allo Stato si deve intendere come mero strumento di adeguamento alle modifiche dell'elenco delle specie cacciabili previste in sede comunitaria.

²⁵() GRASSI, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di specie protette: il nuovo assetto costituzionale modifica qualcosa?*, in *Foro amm.*, TAR, 2002, 1, 14.

non è menzionata né nel comma 2 dell'art. 117 della Cost. (tra le “materie” di esclusiva competenza legislativa dello Stato), né nel comma 3 del medesimo articolo (tra quelle concorrenti Stato e Regioni), sicché sembrerebbe essere di competenza residuale regionale. Tuttavia, anche in tal caso, avendo le regole dell'attività venatoria finalità prevalentemente (se non esclusivamente) “ecologiche”, non può non considerarsi che essa sia disciplinata essenzialmente all'interno della materia “tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali” (lett. s art. 117).

4. La giurisprudenza della Corte Costituzionale e le norme regionali su pesca e caccia.

I suddetti ragionamenti in merito alla ripartizione di competenza legislativa tra Stato e Regioni nelle “materie” pesca e caccia sono confermati dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

In primo luogo, in ordine generale, deve precisarsi che la Corte, nella decisione 23 dicembre 2003, n. 370, ha chiarito che deve essere affermata l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 Cost., “per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.”. D'altronde, ha precisato il Giudice delle leggi, “la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa”; dunque “in siffatti casi di concorso di competenze deve, pertanto, farsi applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione” (in tal senso, sentenza 13 giugno 2005, n. 231).

Venendo nello specifico al settore ittico, merita di essere riportato quanto stabilito nella sentenza 6 aprile 2005, n. 134. La Regione Emilia-Romagna aveva proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), censurando, tra l'altro, le disposizioni di cui all'art. 4, commi 18 e 19, sostenendo che le disposizioni impugnate, nel prevedere una gestione accentrata di risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca, non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni e, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato nella

previsione e gestione del fondo, non prevedrebbero la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato la questione non fondata, ritenendo legittimo l'intervento finanziario dello Stato, "atteso che lo stesso, per la sua dimensione nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, è ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione)". Si tratta, dunque, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato. Inoltre, ha precisato la Corte, "una volta acclarata la competenza statale in materia, risulta evidente che non lede la Regione ricorrente né l'attribuzione delle funzioni statali all'uno piuttosto che ad altro Ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato" .

Infine, è necessario richiamare la sentenza 17 maggio 2005, n. 213 (citata anche nel documento delle regioni). Nel provvedimento la Corte conferma il governo "multilivello" del settore ittico prima precisato. Si legge testualmente: "può rilevare una generale promozione della funzione di razionalizzazione del sistema della pesca in ragione dei principi di sviluppo sostenibile e di pesca responsabile, al fine di coniugare le attività economiche di settore con la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi". E, si aggiunge: "la nozione di pesca marittima – art. 1 del d.lgs. n. 153 del 2004 – quale attività (diretta alla cattura o alla raccolta di organismi acquatici in mare) svolta dagli imprenditori ittici, dai pescatori e dagli altri soggetti per i quali è responsabile, direttamente e unitariamente lo Stato italiano, secondo le pertinenti norme comunitarie ed internazionali, pone in luce l'assorbente carattere di attività economica assunto dalla pesca; a ciò consegue la previsione di una serie di misure di sostegno a favore non solo dell'attività di pesca, ma anche delle diverse e ulteriori attività (quali la trasformazione e la commercializzazione del pescato), svolte sulla terraferma, che ne costituiscono parte integrante o vi sono strettamente connesse".

Sulla base di tali presupposti, i Giudici costituzionali confermano che la pesca costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost. Ma con una determinante precisazione: sulla pesca "per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrative. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme". Sicché, è la conclusione a cui arriva la Corte, "l'analisi dell'intreccio delle competenze deve essere effettuata

caso per caso, con riguardo alle concrete fattispecie normative, facendo applicazione del principio di prevalenza e del principio fondamentale di leale collaborazione, che si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale”.

Riguardo alla caccia, il giudice delle leggi, già all’indomani della riforma del Titolo V, ha avuto modo di affermare che “la fauna selvatica, in quanto parte degli ecosistemi e comunque dell’ambiente, è tutelata nell’interesse nazionale (ed internazionale) e la protezione deve essere assicurata sulla base di previsioni di carattere statale”⁽²⁶⁾. E “particolarmente significativo è il passo in cui la Corte Costituzionale precisa che non esiste alcun preteso diritto individuale di caccia che sia prevalente rispetto all’interesse della conservazione del patrimonio faunistico, di titolarità della collettività nazionale”⁽²⁷⁾. Infine, “la Corte Costituzionale accoglie la motivazione del giudice comunitario ricordando che, nel caso in cui si intenda disporre una chiusura della stagione venatoria posticipata rispetto al termine generale debba essere provato con "dati tecnico-scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non sia di ostacolo alla protezione completa delle specie di uccelli interessate da tale ipotesi”⁽²⁸⁾.

E nello stesso senso va la giurisprudenza successiva, che ha individuato *standard* minimi di tutela della fauna selvatica che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale (anche alla luce degli orientamenti comunitari in materia). Di recente anche il Tar⁽²⁹⁾ ha precisato che la legge n. 157 del 1992 vincola le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, nella “emanazione di norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica” (art. 1, comma terzo). In particolare, il giudice amministrativo ha specificato, richiamando il Giudice delle leggi⁽³⁰⁾, che “la disposizione di cui all’art. 19, comma secondo, nella parte in cui disciplina i poteri regionali di controllo faunistico, costituisce un principio fondamentale della materia a norma dell’art. 117 Cost.,

²⁶() Corte Cost. 20 dicembre 2002, n. 536. Sul punto, v. MAFFIOLETTI, *La disciplina legislativa del prelievo venatorio dopo la riforma dell’art. 117 della Costituzione*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2002, 293; DELIPERI, *La Corte costituzionale frena la “deregulation” in materia venatoria*, in *Riv. Giur. amb.*, 2003, 538; BRAMBILLA, *L’evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia*, in *Riv. Giur. amb.*, 2003, 543; SCHEGGI, *Il riparto di competenze Stato-Regioni in materia di termini di chiusura della stagione venatoria alla luce della recente riforma costituzionale. Una compressione delle potestà regionali*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2005, 159.

²⁷() BRAMBILLA, *L’evoluzione del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di protezione della fauna e di attività venatoria: il valore ambiente contro la materia caccia cit.*, 545.

²⁸() DELIPERI, *La Corte costituzionale frena la “deregulation” in materia venatoria*, cit.

²⁹() T.A.R. Friuli Venezia Giulia, Sez. I, 21 aprile 2008, n. 251. La corte amministrativa ha ritenuto che “nessuna disposizione della legge n. 157 del 1992 prevede invece la obbligatorietà del parere dell’Infs nella disciplina annuale di gestione faunistica e di fruizione venatoria per la caccia tradizionale, dettata con appositi regolamenti dalle Riserve di caccia. Né - a fortiori - può ritenersi che tutti i provvedimenti regionali relativi alla regolazione della caccia debbano essere assistiti nella fase preparatoria dal parere dell’INFS, posto che non è rinvenibile alcuna disposizione della legge n. 157 del 1992 che lo richieda”. Sulla vincolatività del parere dell’INFS, al contrario, si erano espressi: TAR Umbria, 10 luglio 1997, n. 459, in *Riv. giur. amb.*, 1998, 268, con nota di BRAMBILLA e TAR Sardegna, 20 dicembre 1995, n. 1991, in *Riv. giur. amb.*, 1996, 913, con nota di DELIPIERI. Nello stesso senso del TAR Friuli Venezia Giulia, Tar Umbria, 11 maggio 1994, n. 146, in *Riv. giur. amb.*, 1995, 722, con nota di BRAMBILLA.

³⁰() Corte cost., 21 ottobre 2005, n. 392.

tale da condizionare e vincolare la potestà legislativa regionale. Lo stesso è a dirsi per i pareri previsti dall' art. 18, e, segnatamente, per quello afferente il calendario regionale ed il regolamento relativi all'intera annata venatoria...". In altre parole, le Regioni non possono incidere, se non per raggiungere una maggiore preservazione della biodiversità, su: l'elencazione delle specie cacciabili, la delimitazione del periodo venatorio, la disciplina delle modalità dell'esercizio dell'attività venatoria (³¹).

Venendo ora alla normativa regionale nelle materie della pesca e della caccia, si può constatare che è copiosa. Nel settore ittico si tratta in prevalenza di norme di programmazione economica e di gestione delle risorse sulla base degli indirizzi comunitari e nazionali (³²). Talvolta si è scelto di utilizzare regolamenti, invece che norme di primo grado, per le misure applicative delle disposizioni comunitarie (ad esempio per il fermo biologico di pesca o per la distribuzione delle misure di sostegno). Ovviamente la scelta dipende dalle scelte effettuate dalle stesse Regioni nei loro Statuti, ma appare coerente con gli attuali assetti istituzionali e con le esigenze di efficienza e velocità dell'azione amministrativa (specialmente in settori fortemente dipendenti dall'intervento pubblico come quello ittico) (³³).

³¹() Tra le altre, Corte Cost. 4 luglio 2003, n. 226, 4 luglio 2003, n. 227 e 15 ottobre 2003, n. 311. Per approfondimenti, Di Dio, *La tutela della fauna selvatica, dell'ambiente e dell'ecosistema nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2004, 89.

³²() Le principali leggi regionali sulla pesca: Regione Basilicata: Legge del 27 marzo 2000 n. 24 dal titolo "Tutela e sviluppo della fauna ittica e regolamentazione della pesca nelle acque pubbliche interne della Basilicata"; Regione Calabria: Legge del 12 novembre 2004 n. 27 dal titolo "Azioni a sostegno di uno sviluppo dell'economia ittica della Calabria compatibile con l'obiettivo di valorizzazione della fascia costiera marina"; Regione Emilia-Romagna: Legge del 22 febbraio 1993 n. 11 dal titolo "Tutela e sviluppo della fauna ittica e regolazione della pesca in Emilia – Romagna"; Regione Liguria: Legge 22 febbraio 2005 n. 7 dal titolo "Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 20 maggio 1996 n. 23 (Interventi regionali per l'incentivazione ed il consolidamento delle attività di pesca e dell'acquacoltura marittima) modificata ed integrata dalla legge regionale 7 agosto 1997 n. 30"; Legge 16 novembre 2004 n. 21 dal titolo " Norme per la tutela della fauna ittica e dell'ecosistema acquatico e per la disciplina della pesca nelle acque interne"; Regione Marche: Legge 5 febbraio 2007, n. 1 dal titolo "Modifiche alla legge regionale 13 Maggio 2004, n. 11 concernente: "norme in materia di pesca marittima e acquacoltura " e alla legge regionale 27 Luglio 1998, n. 24 sulle funzioni amministrative in materia agroalimentare, forestale, di caccia e di pesca.; Legge 4 dicembre 2004 n. 26: dal titolo "Modifiche alla Legge Regionale 27 luglio 1998, n. 24 concernente: "Disciplina organica dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia agro-alimentare, forestale, di caccia e di pesca nel territorio regionale"; Legge 13 maggio 2004 n. 11 dal titolo "Norme in materia di pesca marittima e acquacoltura"; Legge 3 giugno 2003, n. 11 dal titolo "Norme per l'incremento e la tutela della fauna ittica e disciplina della pesca nelle acque interne"; Regione Molise: Legge 7 maggio 2003, n. 16 dal titolo "Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale n. 7 del 30 luglio 1998 ad oggetto: "Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne" ed alla legge regionale n. 5 del 27 gennaio 2003 concernente: "modifiche ed integrazioni alla legge regionale n. 7 del 30 luglio 1998 ad oggetto: "Norme per la protezione e l'incremento della fauna ittica e per l'esercizio della pesca nelle acque interne"; Regione Sardegna: Legge 14 aprile 2006 n. 3 dal titolo "Disposizioni in materia di pesca"; Legge 13 maggio 1988 n. 10 dal titolo "Disposizioni in materia di pesca marittima"; Regione Sicilia: Legge 07 agosto 1990 n. 25 dal titolo "Modificazioni e integrazioni della legislazione regionale in materia di pesca"; Regione Toscana: Legge 3 gennaio 2005 n.7 dal titolo "Gestione delle risorse ittiche e regolamentazione della pesca nelle acque interne"; Regione Umbria: Legge 22 febbraio 2005, n. 14, dal titolo "Norme per l'esercizio e la valorizzazione della pesca professionale e dell'acquacoltura". Regione Veneto: Legge 30 giugno 2006 n. 10 dal titolo "Modifiche alla legge regionale 28 aprile 1998, n. 19 "Norme per la tutela delle risorse idrobiologiche e della fauna ittica e per la disciplina dell'esercizio della pesca nelle acque interne e marittime interne della regione Veneto".

³³() Come è noto, la potestà regolamentare delle regioni trova riferimento nell'art. 117, sesto comma, della Costituzione: il governo può emanare fonti secondarie solo nelle materie di propria competenza esclusiva, mentre alle regioni è attribuita, oltre alla competenza sulle materie cd. residuali, anche quella sulle materie concorrenti. Inoltre, la

Le regole regionali dell'attività venatoria, invece, sono indirizzate a rendere operativa l'eccezione dell'art. 9 della direttiva uccelli e ad adempiere a tutti i compiti e le funzioni assegnate agli enti locali dalla legge ⁽³⁴⁾. Sono in prevalenza provvedimenti promulgati dopo la legge nazionale di riferimento (quindi dopo il 1992), ma prima della riforma del Titolo V della Costituzione e della legge n.59/1997 e del d.lgs n.112/1998. Tuttavia, le modifiche necessarie ad adeguare le norme regionali al nuovo quadro di riferimento statale sono state effettuate modificando e integrando i provvedimenti originali, senza emettere nuove norme atte a sistematizzare la

stessa norma prevede anche l'ipotesi che lo Stato deleghi alle regioni la potestà regolamentare in materie di esclusiva competenza legislativa di quest'ultimo. La titolarità della potestà regolamentare è poi disciplinata nelle nuove carte statutarie, adottate dalle varie regioni per attuare la riforma degli assetti istituzionali del 2001. Prima della riforma le funzioni legislative e regolamentare erano attribuite entrambe al consiglio regionale, e la seconda delle funzioni richiamate veniva scarsamente esercitata. Il fenomeno veniva spiegato, in parte, per l'indifferenza sulla scelta dello strumento legislativo o regolamentare data la competenza del medesimo organo e date - almeno in alcune regioni - anche le medesime procedure di formazione dei due tipi di atti; in parte, per essere già la legislazione regionale relegata a fonte sostanzialmente regolamentare, data l'incidenza della legislazione statale "di principio" troppo esaustiva e dettagliata nella disciplina della materia. In realtà, è la legge costituzionale n. 1 del 1999 ad aver sottratto al Consiglio il privilegio del potere regolamentare, senza peraltro attribuirlo espressamente alla giunta ed a qualificare come "emanazione" e non più come "promulgazione" la potestà del presidente della giunta su tali atti. Conseguentemente, nella prevalenza delle regioni le Giunte si attivano con numerosi regolamenti, alla luce della (dell'allora) maggioritaria tesi della immediata titolarità del potere regolamentare di siffatto organo. Di seguito, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 313 del 2003 interviene sul punto e precisa che spetta al legislatore statutario la scelta organizzativa circa la titolarità del potere regolamentare. In attesa dei "nuovi" statuti, per il Giudice delle leggi, vale ancora la distribuzione delle competenze normative stabilita nei testi ancora vigenti i quali, riproducendo, attuando e specificando il testo originario dell'art. 121 Cost., attribuivano la competenza all'approvazione dei regolamenti al consiglio. Per approfondimenti, ARABIA, *La produzione regolamentare nella settima legislatura regionale*, in ISSIRFA-CNR, *Terzo Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2005. Ulteriori approfondimenti in ARABIA e DESIDERI, *L'attività normativa delle regioni*, in ISSIRFA-CNR, *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, 2007., cap. VIII.

³⁴() Le principali leggi regionali sulla caccia: Regione Abruzzo: Legge 31 luglio 2001 n. 32; legge del 27 dicembre 1986 n. 74; legge del 7 maggio 1985 n. 34; Legge del 30 ottobre 1984 n. 64. Regione Basilicata: Legge 9 gennaio 1995 n. 2, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", più volte modificata e integrata (ad esempio da Legge 7 maggio 2003, n. 14 e ; legge 11 marzo 1997, n. 14). Regione Calabria: Legge del 17 maggio 1996 n. 9, dal titolo "Norme per la tutela e la gestione della fauna selvatica e l'organizzazione del territorio ai fini della disciplina programmata dell'esercizio venatorio". Regione Campania: Legge del 10 aprile 1996 n. 8 dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica e disciplina dell'attività venatoria in Campania". Regione Emilia Romagna: Legge 15 febbraio 1994, n. 8 dal titolo "Disposizioni per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio dell'attività venatoria" più volte modificata; Legge 10 luglio 2006 n. 10 dal titolo "Norme per la definizione del calendario venatorio regionale per le stagioni 2006/2007, 2007/2008, 2008/2009". Regione Friuli-Venezia Giulia: Legge 17 aprile 2003, n. 10, dal titolo "Disciplina del regime di deroga previsto dall'articolo 9 della direttiva n. 79/409/CEE concernente la conservazione degli uccelli selvatici e modifiche a disposizioni in materia di tutela della natura, di attività venatoria e di tassidermia". Regione Lazio: Legge 2 maggio 1995, n. 17, dal titolo "Norme per la tutela della fauna selvatica e la gestione programmata dell'esercizio venatorio", più volte modificata e integrata. Regione Liguria: legge 1 Luglio 1994 n. 29, dal titolo "Norme regionali per la protezione della fauna omeoterma e per il prelievo venatorio", più volte modificata e integrata; Legge 31 ottobre 2006 n. 35: dal titolo "Attuazione dell'articolo 9 della direttiva comunitaria 79/409 del 2 aprile 1979 sulla conservazione degli uccelli selvatici. Misure di salvaguardia per le zone di protezione speciale". Regione Lombardia: legge regionale 16 agosto 1993, n. 26, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria", da ultimo modificata con Legge 20 luglio 2007 n. 17. Regione Marche: Legge 5 gennaio 1995 n. 7, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria". Regione Molise: legge 10 agosto 1993, n. 19, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", più volte modificata e integrata. Regione Piemonte: Legge 4 settembre 1996, n. 70, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", più volte modificata. Regione Puglia: legge 13 agosto 1998, n. 27, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma, per la tutela e la programmazione delle risorse faunistico-ambientali e per la regolamentazione dell'attività venatoria". Regione Sardegna Legge Regionale n. 2 del 13-02-2004, dal titolo "Norme in materia di

disciplina del settore (tranne alcune eccezioni, come la Sardegna) che invece si presenta spesso confusa (ad esempio, in molti casi sono promulgate leggi per ogni stagione venatoria quando invece si potrebbero programmare interventi pluriennali).

5. Conclusioni

In sintesi, è possibile trarre alcune (seppur provvisorie) conclusioni:

i) La competenza sulla attività ittica, sia sulle regole del mercato che su quelle del territorio (il mare), sono di esclusiva competenza comunitaria. L'attività venatoria rientra, secondo l'interpretazione della Corte di giustizia, nell'ambito della materia "ambiente" e pertanto è materia concorrente tra UE e Stati membri. Ad oggi, la Comunità si è occupata solo di tutelare parte della fauna selvatica (gli uccelli, con la direttiva 79/409), ma alla luce del principio di sussidiarietà potrebbe intervenire anche per tutelare altra fauna selvatica (o tutta), come peraltro già ha fatto – seppure solo per alcune porzioni di territorio - con l'introduzione della rete "natura 2000" ⁽³⁵⁾;

ii) negli spazi lasciati dal diritto comunitario, nel nostro sistema istituzionale la competenza legislativa sulla materia pesca, essendo innominata nell'art. 117 della Costituzione, dovrebbe essere esclusiva delle Regioni. Tuttavia, essendo molte delle materie riservate dal nuovo art. 117 al legislatore nazionale, o quanto meno alla sua determinazione dei principi fondamentali, in posizione di trasversalità rispetto alle materie di competenza regionale, il settore ittico ha un assetto istituzionale multilivello. Invece, la caccia è inserita a pieno titolo dal Giudice delle leggi nell'alveo della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, quindi è di competenza esclusiva dello Stato (almeno per l'individuazione di standard minimi di preservazione della biodiversità);

iii) Pertanto, il settore ittico dovrebbe essere regolato dalle Regioni in applicazione dei principi di prevalenza e di leale collaborazione (che devono permeare i rapporti istituzionali tra lo

protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio in Sardegna"; Legge 29 luglio 1998 n. 23, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna". Regione Sicilia: Legge 1 settembre 1997, n. 33, dal titolo "Norme per la protezione, la tutela e l'incremento della fauna selvatica e per la regolamentazione del prelievo venatorio. disposizioni per il settore agricolo e forestale". Regione Toscana: legge 12 gennaio 1994, n. 3, dal titolo "Recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"", più volte modificata e integrata; Legge 5 dicembre 2003 n. 57, dal titolo "Attuazione dell'articolo 9 (deroghe) della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli selvatici". Provincia Autonoma di Trento: legge 9 dicembre 1991, n. 24, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia". Regione Umbria: legge 17 maggio 1994, n. 14, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio". Regione Valle D'Aosta: Legge 27 agosto 1994, n. 64, dal titolo "Norme per la tutela e la gestione della fauna selvatica e per la disciplina dell'attività venatoria". Regione Veneto: Legge 9 dicembre 1993 n. 50, dal titolo "Norme per la protezione della fauna selvatica e per il prelievo venatorio".

³⁵) Sulla c.d. direttiva habitat e sulla valutazione di incidenza a tutela della biodiversità, ci permettiamo di rinviare a BENOZZO e BRUNO, *Impresa e ambiente: la valutazione di incidenza tra sviluppo sostenibile e tutela della biodiversità*, in *Contratto e impresa*, 2007, 1578.

Stato e gli enti locali), come peraltro molte regioni hanno iniziato ad attuare. L'attività venatoria è programmata a livello locale alla luce di una delega espressa statale ed il territorio è pianificato sulla base delle prescrizioni nazionali e comunitarie. Tuttavia, spunti interessanti si ritrovano in alcune esperienze regionali di sviluppo e gestione sostenibile dell'attività di caccia;

iv) le normative regionali potrebbero essere maggiormente innovative in merito alla nuova funzione sociale e ambientale del pescatore a presidio del territorio marino e incentivare il ruolo che potrebbe assumere la caccia nel mantenimento delle tradizioni locali nel territorio rurale. Per quanto concerne la pesca, la direzione intrapresa prevede quanto avevamo già rilevato in altra occasione ⁽³⁶⁾: la doppia vocazione alimentare e ambientale dei settori agricolo e della pesca non è più ignorata dal legislatore nazionale a partire dalla riforma del 2001; anzi, le nuove nozioni di impresa agricola e impresa ittica tengono espressamente in considerazione le specifiche esigenze del mercato dell'alimentazione e delle particolari caratteristiche territoriali delle attività. In altre parole, cominciano a delinearsi processi giuridici che vanno ben oltre la "formale" equiparazione tra l'impresa ittica e l'impresa agricola, e che sembrano confermare le ragioni della specificità del settore ittico nell'ambito dell'ampio settore economico: per la pesca, come per l'agricoltura, non varrebbe la regola dell'irrelevanza dell'area territoriale di produzione. La logica che sorregge il "sistema pesca" è analoga alla logica propria del sistema agricolo: come per quest'ultimo dalla logica industriale «residuano una distanza ed una differenza tali per cui il problema giuridico circa la conservazione e tutela della "territorialità", quale connotato che differenzia le produzioni agricole [e ittiche], non solo è serissimo, ma assume oggi un'importanza decisiva quale mezzo di conservazione non tanto e non solo biodiversità...quanto anche e soprattutto di identità storico-culturali, proprie di intere comunità umane» ⁽³⁷⁾.

Così, gli imprenditori ittici, come gli imprenditori agricoli, possono utilizzare i segni distintivi finalizzati alla tutela delle produzioni (nel nostro caso catture) "territoriali" e trovare nuova strutturazione giuridica nelle relazioni con il settore industriale ⁽³⁸⁾. Essi possono esercitare attività connesse di servizi correlati alle crescenti esigenze del turismo di qualità, nonché disporre di nuovi strumenti come i "contratti territoriali" e i distretti.

Si tratta di un percorso appena iniziato in cui le Regioni hanno un ruolo fondamentale. I segnali di questi ultimi anni (seppur ancora timidi), tra i quali si devono annoverare alcune iniziative regionali ⁽³⁹⁾, ci consentono di affermare che la vocazione territoriale dell'attività ittica non appare considerata, al pari di quanto avviene nel settore agrario, subalterna al ruolo di

³⁶() Cfr. BRUNO, *L'impresa ittica cit.*, 301 e ss.

³⁷() JANNARELLI, *Il diritto dell'agricoltura nell'era della globalizzazione*, II ed., Bari, 2003, 133.

³⁸() JANNARELLI, *L'impresa agricola nel sistema agro-industriale*, in *Dir. giur. agr. e ambiente*, 2002, 213.

³⁹() Come quelle della Regione Marche in riferimento alla possibilità di istituire distretti di pesca, o quelle delle regioni dell'alto adriatico per l'istituzione di distretti transnazionali con altri Paesi frontalieri (Croazia e Slovenia).

produzione di beni, ma intesa come paritariamente diretta «ad innovare ed arricchire il comparto nel suo insieme, dotandolo di un'ampia rete di relazioni esterne e sistematiche» (40). Talché potrebbe estendersi anche all'impresa ittica quanto già evidenziato per l'agricoltura (41): ormai lo spartiacque dell'attività si muove lungo il crinale del binomio pesca-mercato/pesca-territorio.

Nella disciplina della caccia i segnali sono ancora timidi, ma una sua valorizzazione territoriale è presente in alcuni provvedimenti regionali, anche se non in quelli direttamente che gestiscono l'attività venatoria. Ad esempio, nel Piano di sviluppo rurale della Regione Toscana 2007-2013 (42) sono previsti interventi di valorizzazione della caccia, in una logica di interazione con l'attività agricola. Le misure destinate al miglioramento ambientale, alla tutela della biodiversità e quelle destinate agli investimenti non produttivi riguardano direttamente (anche) l'attività venatoria: gli ambiti territoriali di caccia possono beneficiare di contributi per “investimenti finalizzati alla gestione sostenibile dell'agroecosistema a fini faunistici finalizzata all'incremento della fauna selvatica e al ripristino degli equilibri naturali, mediante la creazione di strutture per l'incremento della fauna selvatica, l'alimentazione dei riproduttori nel periodo autunnale, la realizzazione e la manutenzione di strutture di ambientamento della fauna selvatica...”. Peraltro, “tali interventi possono essere finalizzati anche alla gestione faunistica in coerenza con gli obiettivi della L.R. 3/94”, ossia la norma regionale che ha attuato la legge n. 157 del 1992 sul prelievo venatorio in Toscana.

⁴⁰⁽⁾ ADORNATO, *Intorno ad una legge di orientamento in agricoltura*, in *La Questione Agraria*, 2000, n. 2.

⁴¹⁽⁾ ADORNATO, *L'impresa agricola tra Stato e mercato*, Introduzione a ADORNATO (a cura di), *Attività agricole e legislazione di orientamento cit.*: “Nell'area post-moderna dell'economia, lo spartiacque dell'attività agricola si muove, più che sul tradizionale binario agricoltura produzione/agricoltura protezione, lungo il crinale del binomio agricoltura-mercato/agricoltura-territorio”.

⁴²⁽⁾ Predisposti in attuazione della politica di sviluppo rurale della UE, su cui ci permettiamo di rinviare a BRUNO, *La gestione «negoziata» dell'ambiente: i contratti territoriali e la politica di sviluppo rurale dell'Unione Europea cit.*