

# Caccia e ambiente nella prospettiva delle politiche europee

Roberta Agnoletto

(Dottore di ricerca in Pianificazione territoriale e politiche pubbliche del territorio nell'Istituto Universitario di Architettura di Venezia)

**Abstract** The contribution aims to analyse the distribution of legislative powers between State and Regions on hunting. In this regard, after rebuilding the legislative framework of the subject, it offers a reasoned reading of constitutional law both before the reform of Title V, and after the same. Such an *excursus* offers a reinterpretation of the hunt as part of the wider safeguard of the environment and ecosystem, as well a re-reading of this issue as a constitutional value.

**Sommario** 1. Premessa. – 2. La Direttiva Uccelle e il lento recepimento in ambito nazionale. - 3. Misure per la conservazione delle biodiversità. – 4. Alcune considerazioni conclusive.

## 1 Premessa

Un adeguato inquadramento del tema che qui ci si propone di affrontare impone, assecondando anche una prospettiva di natura sistemica, di prendere le mosse, sia pur per estrema sintesi, dalle regole e dai principi di rango superprimario che si occupano della salvaguardia dell'ambiente. Accolti fin dall'origine nei Trattati fondamentali, ancorché oggetto di progressive significative evoluzioni, tale complesso di valori doveva ispirare e conformare tutta la legislazione di dettaglio successivamente introdotta ma, per quanto qui interessa, appaiono di indubbio aiuto per definire i rapporti intercorrenti tra la materia "caccia" e la materia "ambiente" che, giova premetterlo, solo apparentemente appaiono in contraddizione<sup>1</sup>.

Anzitutto, nella più recente versione ma in linea netta di continuità

Relazione al Convegno La Caccia e l'ambiente: profili giuridici, antropologici, etici e di sostenibilità – Venezia 5 giugno 2015.

<sup>1</sup> Sul tema si veda ampiamente P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, 2004; N. DE SADELEER, *I principi del diritto ambientale: da slogan politici a diritto positivo*, in *Dir. e gestione dell'Ambiente*, 2003; O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in *Trattato di diritto dell'Ambiente*, a cura di R. Ferrara e C.E. Gallo), I, p. 153 ss.

rispetto all'impianto originario, l'art. 11 TFUE<sup>2</sup> iscrive fra i principi fondamentali del Trattato l'integrazione delle esigenze ambientali nella definizione e nell'attuazione delle altre politiche comunitarie e tanto nella prospettiva prioritaria di promuovere lo sviluppo sostenibile<sup>3</sup> ossia uno sviluppo in grado di «garantire che il soddisfacimento dei bisogni delle generazioni attuali non possa compromettere la qualità della vita e le possibilità delle generazioni future»<sup>4</sup>. Di tal ché appare evidente che qualsiasi intervento, sia esso europeo o nazionale (e tanto in forza dei principi richiamati espressamente dagli art. 3 ss. del nostro Codice dell'Ambiente d.lgs. n. 152/2006), deve accompagnarsi ad opportuna valutazione sotto il profilo ambientale al punto da non poterne prescindere.

Più nel dettaglio, l'Unione europea, che in questa materia detiene una competenza concorrente con quella degli Stati membri, persegue, ai sensi dell'articolo art. 191 TFUE (ex art. 174 TCE), un elevato livello di protezione dell'ambiente ossia un obiettivo essenziale di interesse generale per mezzo di misure ispirate ai noti principi di precauzione, prevenzione, di correzione alla fonte e sul principio di "chi inquina paga"<sup>5</sup>. E in particolare, per giungere a declinare nei termini corretti il rapporto tra "caccia" e "ambiente", proprio il primo obiettivo evocato dall'art. 191 ora citato, dedicato alla «salvaguardia, tutela e miglioramento della qualità dell'ambiente» si realizza attraverso tutte le azioni finalizzate alla preservazione delle specie in via di estinzione e alla salvaguardia degli *habitat* che li ospitano (anche in fase di migrazione).

2 Che corrisponde al vecchio art. 6 TCE e che così recita: «Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile».

3 Sul concetto di sviluppo sostenibile nella prospettiva del giurista si veda F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, Napoli, 2010.

4 Si veda R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in *Dir. amm.*, 2005, p. 522 secondo cui esso non ha più solo valore come principio ordinatore del fondamentale pilastro rappresentato dalla Comunità Europea, ma dell'Unione stessa, nel senso che il principio di integrazione si applica a tutte le politiche europee secondo un criterio di generalità e pervasività; R. FERRARA, *I principi comunitari della tutela dell'ambiente*, in R. FERRARA (a cura di), *Tutela dell'Ambiente - Trattato di diritto privato dell'Unione europea Ajani - Benacchio*, Torino, 2005, p. 19; B. NASCIBENE, *Ambiente (Tutela dell')* (*Diritto comunitario*) (voce), in *Noviss. Dig. it. app.*, I, Torino, 1980, p. 274 ss.; P. FOIS, *Il diritto ambientale nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in G. CORDINI, P. FOIS, S. MARCHISIO, *Diritto ambientale. Profili internazionali europei e comparati*, Torino, 2005, p. 51 ss.

5 Per una analisi approfondita dei principi sovranazionali citati si veda, anche in una prospettiva di diritto comparato L. MARINI, *Il principio di precauzione nel diritto internazionale e comunitario*, Padova, 2004; G. Manfredi, *Note sull'attuazione del principio di precauzione*, in *Dir. pubbl.*, 2004, p. 1075 ss.; A. FODELLA, L. PINESCHI (a cura di), *La protezione dell'ambiente nel diritto internazionale*, Torino, 2009; F. MUNARI, L. SCHIANO DI PEPE, *Tutela transnazionale dell'ambiente*, Bologna, 2012.

Senza poter indugiare oltre nei dettagli, occorre qui sottolineare come la specificità del regime giuridico cui sottostà questa materia è legato alla consapevolezza che in materia ambientale ogni cosa è connessa con qualsiasi altra: invero, posto che il Trattato non fornisce alcuna nozione di ambiente, pare meglio adeguarsi all'impostazione sovranazionale la nozione di "ecosistema", inteso come complesso dinamico di flora e fauna e dell'ambiente in cui vivono, nonché le loro interazione reciproche. Ci si raffronta, quindi, non con un concetto statico bensì dinamico. Ciò importa che le diverse matrici ambientali siano reciprocamente interconnesse in una complessa rete di relazioni e ogni valutazione isolata a specifiche componenti finirebbe per frustrare ogni esigenza di elevata protezione.

Gli interventi normativi che ci prestiamo ad esaminare rappresentano un terreno idea per cogliere la dimensione relazionale appena evocata in quanto rappresentano la colonna portante della politica comunitaria in una componente specifica quale è la conservazione della biodiversità e degli ecosistemi, per i quali è stata approntata una strategia che si prefigge di arrestarne il degrado entro il 2020<sup>6</sup>. Essi infatti pur regolando determinati ambiti intimamente connessi si prefiggono essenzialmente di tutelare, proteggere e migliorare la qualità dell'ambiente il quale, senza perdere la sua dimensione unitaria, abbisogna di specifici strumenti volti a disciplinare la particolarità delle singole componenti in funzione proprio della tutela della risorsa ambientale<sup>7</sup>.

## 2 La Direttiva Uccelli e il lento recepimento in ambito nazionale

La politica ambientale dell'Unione Europea, già a partire dagli anni '70, si è mostrata particolarmente attenta al crescente timore di un inesorabile degrado degli *habitat* naturali e alle continue minacce in ordine alla sopravvivenza di numerose specie animali e vegetali che il territorio europeo ospita<sup>8</sup>.

Invero, la Direttiva 79/409/CEE del 2 aprile 1979, comunemente nota come Direttiva Uccelli, come sostituita dalla più recente Direttiva codificata 2009/147/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 (la quale, tuttavia, apporta delle minimali modifiche all'impianto

6 Comunicazione della Commissione del 3 giugno 2011, dal titolo: «*La nostra assicurazione sulla vita, il nostro capitale naturale: strategia dell'UE sulla biodiversità fino al 2020*» [COM(2011) 244 def.].

7 AA. VV., a cura di L. MEZZETTI, *I diritti della natura*, Padova, 1997 e recentemente C. PITEA, *Diritto internazionale e democrazia ambientale*, Napoli, 2013.

8 L'aspetto è stato rilevato fin dalla più attenta dottrina v. M.C. MAFFEI, *La protezione internazionale delle specie animali minacciate*, Padova, 1992, p. 5 ss.

originario)<sup>9</sup> è stata il primo documento legislativo dell'Unione europea concernente la natura: essa, che più precisamente si applica "agli uccelli, alle uova, ai nidi e agli habitat", ha stabilito per la prima volta un regime generale per la conservazione, la protezione, la gestione e la regolazione di tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo degli Stati Membri, che sono in gran parte specie migratrici (art. 1), e ne disciplina altresì lo sfruttamento nonché la caccia.

Ciò che preme evidenziare fin da subito è che tale innovativo intervento normativo ritiene che gli uccelli selvatici costituiscano un "patrimonio comune" (così definito dal 4° *Considerando* della Direttiva) degli Stati membri dell'UE e conseguentemente sottolinea che la loro protezione e conservazione, per risultare efficace, rappresenta un problema ambientale che abbisogna di un approccio e una cooperazione a livello globale che implica responsabilità comuni. In una prospettiva più ampia, capace di cogliere la problematica in tutta la sua interezza, non può non rilevarsi come la progressiva diminuzione di questa popolazione rappresenti un allarmante pericolo per la conservazione dell'ambiente naturale stesso poiché capace di destabilizzare i complessivi equilibri biologici. Si aggiunga poi che la conservazione delle specie in questione è altresì necessaria per raggiungere gli ulteriori obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo sostenibile (così 5° *Considerando*). Ciò rende doveroso adottare misure capaci di incidere sui diversi e plurimi fattori che influiscono sull'entità della popolazione aviaria quali gli effetti e le ripercussioni delle attività umane, in particolare la distruzione e l'inquinamento degli habitat, l'attività di cattura e l'uccisione da parte dell'uomo e il commercio che ne consegue: il tutto adeguando la severità delle specifiche misure intraprese, da coordinarsi in vista della costituzione di una rete coerente, alla situazione delle differenti specie aviarie con particolare attenzione alle specie migratrici.

Il presupposto logico, quindi, per il raggiungimento di tale ambizioso obiettivo ambientale, volto sostanzialmente a preservare questo patrimonio secondo un approccio transazionale e capace di cogliere la dimensione ambientale complessiva in tutte le sue componenti, è rappresentato anzitutto dalla protezione, a lungo termine, dei c.d. *habitat* il cui rapidissimo deterioramento, con rischio fondato di sparizione, costituisce una minaccia proprio per la conservazione di molte specie. Contemporaneamente ciò realizza una conservazione e una gestione, nell'ottica della protezione, del complesso delle risorse naturali costituenti parte integrante del patrimonio dei popoli europei, disciplinandone lo sfruttamento secondo interventi mirati al mantenimento degli equilibri naturali delle specie, ancorché entro i limiti di quanto è ragionevolmente possibile.

9 Nell'Allegato VII è riprodotta una tabella a sezioni contrapposte che elenca i cambiamenti rispetto la precedente Direttiva del 1979 annunciata nell'art. 18.

Al fine di preservare, mantenere, ed eventualmente, ripristinare i biotopi, intesi come unità base di ambiente fisico, e le superfici sufficienti di *habitat* delle specie, sugli Stati membri, ex art. 3 della Direttiva, gravava l'obbligo di:

- istituire Speciali Zone di Protezione (ZPS);
- mantenere, adeguare e gestire le popolazioni di tutte le specie di uccelli oggetto della direttiva nonché superfici sufficienti di *habitat*, interni ed esterni alle zone di protezione, in conformità alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali senza perdere di vista, tuttavia, le esigenze economiche e ricreative (art. 3 in combinato disposto con l'art. 2);
- ripristinare i biotopi distrutti nonché crearne di nuovi.

Il fulcro dell'intera disciplina ruota, quindi, attorno all'istituzione di specifiche Zone di Protezione (ZPS)<sup>10</sup>, la cui individuazione è funzionale a garantire la sopravvivenza delle specie minacciate di estinzione e per gli uccelli migratori di cui all'Allegato I, per le quali devono essere approntate misure speciali di conservazione con riguardo agli *habitat*, essenzialmente per garantire la sopravvivenza e la riproduzione delle stesse. Tali zone sono situate nell'area di distribuzione naturale degli uccelli e possono comprendere le aree di riproduzione, di muta e di svernamento e le zone in cui si trovano le stazioni lungo le rotte di migrazione. La designazione delle ZPS è relativamente semplice in quanto viene effettuata direttamente dagli Stati membri senza necessità di alcun dialogo con le istituzioni europee (come invece prevede la direttiva Habitat di cui diremo oltre). Questo perché l'identificazione e la delimitazione delle ZPS, che in Italia è affidata alle Regioni e alle Province autonome<sup>11</sup>, si basa interamente su criteri scientifico-tecnici: nello specifico veniva individuato nel progetto "Important Bird Area - IBA" di *BirdLife International* il punto riferimento per istituire tali zone.

Gli Stati membri devono attribuire un'importanza particolare alla protezione delle zone umide, specialmente nelle zone di importanza interna-

<sup>10</sup> Sul sito della Commissione è pubblicato l'elenco dei siti ZPS di tutti gli Stati membri suddivisi per nazione: [http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites\\_birds/sites\\_spa.htm](http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites_birds/sites_spa.htm). In giurisprudenza cfr. Tar Trentino Alto Adige, 31 luglio 2008, n. 218; Tar Veneto, II, 26 aprile 2011, n. 695; Tar Marche, I, 29 settembre 2009, n. 930.

<sup>11</sup> Regioni e Province autonome trasmettono i dati al Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare il quale, dopo la verifica della completezza e congruenza delle informazioni acquisite, trasmette i dati alla Commissione Europea. Le ZPS si intendono designate dalla data di trasmissione alla Commissione e il Ministero con proprio decreto pubblica successivamente l'elenco delle ZPS. Per una nota critica al processo di attuazione P. BRAMBILLA, *Le lacune del legislatore italiano in tema di tecnica normativa di trasposizione delle direttive comunitarie*, in *Riv. giur. amb.*, 1996, p. 643 ss.; R. MARTIRE, *La normativa CEE in tema di uccelli selvatici: l'Italia fa orecchie da mercante*, in *Riv. giur. amb.*, 1991, p. 671 ss.

zionale, che sono quelle maggiormente a rischio di estinzione in Europa. Nello specifico devono garantire condizioni favorevoli per la sopravvivenza e la riproduzione delle specie presenti nelle zone di protezione speciale, ma devono altresì adottare misure analoghe per quelle specie migratrici non menzionate nell'Allegato I che ritornano regolarmente. A tale scopo adottano misure idonee a prevenire l'inquinamento o il deterioramento degli *habitat*, nonché le perturbazioni dannose agli uccelli. Inoltre, valutano l'impatto dei progetti che potrebbero avere effetti significativi sui siti designati e adottano misure adeguate per evitarli.

Nel complesso, quindi, la normativa europea ha istituito un regime generale di protezione di tutte le specie di uccelli selvatici presenti sul territorio europeo<sup>12</sup>, ricomprendendo in particolare il divieto di:

- uccidere o catturare deliberatamente gli uccelli selvatici;
- distruggere o danneggiare i nidi e le uova e di asportare i nidi;
- raccogliere nell'ambiente naturale o detenere le uova (anche vuote);
- disturbare deliberatamente gli uccelli durante la riproduzione o compromettere la conservazione delle specie;
- commercializzare (vendita; trasporto e offerta per la vendita) e detenere uccelli vivi o morti dei quali è vietata la caccia e la cattura (divieto, questo, da applicarsi anche a qualsiasi parte o prodotto ottenuti dagli uccelli).

Se sussistono le condizioni necessarie, gli Stati membri possono concedere delle deroghe alle disposizioni previste per la protezione degli uccelli selvatici (art. 6). Le conseguenze di tali deroghe non devono tuttavia essere incompatibili con gli obiettivi di conservazione fissati dalla direttiva e possono riguardare solo determinate specie di cui all'Allegato III - Parte A: in ogni caso l'operatività delle suddette deroghe necessita di una preventiva attività di consultazione con la Commissione e presuppone verifiche successive e regolari da parte dello Stato in ordine alla sussistenza delle condizioni necessarie alla concessione della deroga originaria.

Se come visto nel dettaglio, la normativa ha elaborato un rigido sistema di conservazione e protezione delle popolazioni aviarie tutte, la stessa non manca di regolamentare, in funzione dello specifico livello di popolazione, della distribuzione geografica nonché del tasso di riproduzione, gli atti di caccia consentiti limitatamente ad alcune specie e comunque nel rispetto di alcuni principi<sup>13</sup>:

<sup>12</sup> Sul livello di protezione introdotto si v. A. GRATANI, *Contro la caccia "selvatica", per una più completa protezione delle specie di uccelli selvatici*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 637 ss.; F. RESCIGNO, *Deroghe alle specie cacciabili. Una pressione giustificata delle competenze regionali*, in *Giur. it.*, 1999, p. 2389.

<sup>13</sup> Per la trattazione delle deroghe ammissibili e il ruolo delle stesse si v. G. TALLONE, *I venticinque anni della Direttiva "Uccelli". Lo stato di applicazione della Direttiva 79/409/*

- il numero di uccelli cacciati dev'essere compatibile con il mantenimento della popolazione delle specie a un livello soddisfacente;
- le specie non devono venire cacciate durante il periodo di riproduzione e di dipendenza;
- gli uccelli migratori non sono cacciati durante il ritorno al luogo di nidificazione;
- sono vietati i metodi di cattura o di uccisione in massa o non selettiva (cfr. Allegato IV).

Il legislatore europeo ha così elaborato un elenco delle specie di cui è autorizzata la caccia (Allegato II) il quale si compone della parte A, che riporta l'elenco delle specie cacciabili in tutta l'Unione Europea, e la parte B, che elenca le specie cacciabili solo in certi paesi<sup>14</sup>.

Il recepimento e l'attuazione in Italia della Direttiva Uccelli è avvenuto, con notevole ritardo, attraverso la l. 11 febbraio 1992, n. 157 rubricata "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio"<sup>15</sup>, che si preoccupa anche di definire il quadro delle competenze tra enti, mentre il successivo Regolamento d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357 e s.m.i., integra il recepimento della Direttiva Uccelli. La normativa interna definisce all'art. 1, co. 1, la fauna selvatica in termini di «*patrimonio indisponibile dello Stato*» sancendone la tutela «*nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale*».

La medesima legge consente l'esercizio dell'attività venatoria «*purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole*». Spetterà alle Regioni a statuto ordinario emanare norme relative alla gestione ed alla tutela di tutte le specie della fauna selvatica in conformità alla legge medesima,

CEE, in *Gazz. amb.*, 2004, p. 103 ss.; R. CARANTA, *La questione della diretta applicabilità della normativa comunitaria in materia di caccia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 508, il quale tratta ampiamente il tema della natura immediatamente prescrittiva delle disposizioni contenute nella norma europea quale garanzia per una tutela effettiva; C. DI PAOLO, *La tutela degli uccelli selvatici tra normativa internazionale e comunitaria*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1992, p. 524 ss.; F. CAPELLI, *La polemica Cee-Italia sulla uccellazione*, in *Riv. giur. amb.*, 1986, p. 73.

**14** Per completare il quadro disciplinare è interessante evidenziare che sugli Stati membri grava l'obbligo di incoraggiare le ricerche necessarie alla gestione, la protezione e lo sfruttamento saggio delle specie di uccelli selvatici presenti nel territorio europeo (così art. 10 e cfr. Allegato V) e trasmettere alla Commissione le opportune informazioni in merito per esigenze di coordinamento. In dottrina si v. M. PEDETTA, *Le "detoghe" in materia di caccia tra diritto comunitario e diritto interno*, in *Giur. cost.*, 1997, p. 2715 ss.

**15** Nonché le direttive nn. 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991 sempre in materia di conservazione degli uccelli selvatici. La medesima legge inoltre costituisce attuazione della Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva con l. 24 novembre 1978, n. 812, e della Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, resa esecutiva con l. 5 agosto 1981, n. 503.

alle convenzioni internazionali ed alle direttive comunitarie<sup>16</sup>.

Ai sensi dell'art. 10 le regioni e le province realizzano, su il territorio agro-silvo-pastorale nazionale, la pianificazione faunistico-venatoria, mediante destinazione differenziata dello stesso, finalizzata:

- per quanto attiene alle specie carnivore, alla conservazione delle effettive capacità riproduttive e al contenimento naturale di altre specie;
- per quanto riguarda le altre specie, al conseguimento della densità ottimale e alla sua conservazione mediante la riqualificazione delle risorse ambientali e la regolamentazione del prelievo venatorio.

Una quota dal 20 al 30 per cento del territorio agro-silvo-pastorale di ogni regione è destinato a protezione della fauna selvatica (art. 10, co. 3), protezione che si sostanzia nel divieto di abbattimento e cattura a fini venatori ma che è accompagnata anche da provvedimenti atti ad agevolare la sosta della fauna, la riproduzione, la cura della prole. Sul rimanente territorio agro-silvo-pastorale le regioni promuovono comunque forme di gestione programmata della caccia (co. 6).

Per quanto attiene alle modalità concrete di attuazione della pianificazione, è prevista dapprima l'elaborazione dei piani faunistico-venatori provinciali, articolati per comparti omogenei, entro 12 mesi dall'entrata in vigore della legge. Ma le province devono anche predisporre: i piani di miglioramento ambientale, tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica, e i piani di immissione di fauna selvatica, anche tramite la cattura di selvatici presenti in soprannumero nei parchi nazionali e regionali e in altri ambiti faunistici. Questi piani, il cui contenuto è articolato nel comma 8, sono suddivisi in zone indicate da tabelle perimetrali. Le regioni, poi, attuano il piano faunistico-venatoria regionale mediante il coordinamento dei piani provinciali ora menzionati, secondo criteri omogenei stabiliti dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica *ex co.* 11.

Per quanto concerne l'esercizio dell'attività venatoria, che consiste in «ogni atto diretto all'abbattimento o alla cattura di fauna selvatica», essa si svolge per una concessione che lo Stato rilascia ai cittadini che la richiedano e che posseggano i requisiti previsti dalla presente legge (art. 12, co. 1). L'attività venatoria può essere esercitata da chi abbia compiuto la maggiore

<sup>16</sup> Le regioni a statuto speciale e le province autonome provvedono in base alle competenze esclusive nei limiti stabiliti dai rispettivi statuti. Le province attuano la disciplina regionale ai sensi dell'articolo 14, co. 1, lett. f), della l. 8 giugno 1990, n. 142 (art. 1, co. 2). In merito di riparto delle competenze tra Stato e Regioni in materia venatoria alla luce delle modifiche del Titolo V della Costituzione cfr. C. Cost., 18 dicembre 2002, n. 536 che si è pronunciata sulle legittimità della l.r. Sardegna n. 5/2002, in materia di protezione della fauna selvatica e esercizio della caccia, dichiarandola incostituzionale in quanto riduttiva del grado minimo di tutela riconosciuto dal legislatore statale al valore ambientale costituzionalmente protetto.

età e sia munito di licenza di porto di fucile per uso di caccia (valida su tutto il territorio nazionale), di polizza assicurativa per la responsabilità civile verso terzi, di polizza assicurativa per infortuni nonché in possesso di un apposito tesserino rilasciato dalla regione di residenza nel quale sono indicate le specifiche norme inerenti il calendario regionale, nonché le forme di esercizio venatorio di cui al co. 5 dell'art. 12 e gli ambiti territoriali di caccia ove è consentita l'attività venatoria (art. 12, co. 8 e 11).

La normativa all'art. 18 individua quali specie di esemplari di fauna selvatica è consentito abbattere, specificando anche il periodo senza alcuna possibilità di deroga da parte di province o regioni.

Solo recentemente, con decreto interministeriale del 6 novembre 2012 del Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare e del Ministro delle Politiche Agricole alimentari e forestali sono state stabilite le modalità di trasmissione e la tipologia di informazioni che le Regioni sono tenute a comunicare per la rendicontazione alla Commissione europea sulle ricerche e i lavori riguardanti la protezione, la gestione e l'utilizzazione delle specie di uccelli, di cui all'articolo 1 della direttiva n. 2009/147/CE (documenti e informazioni specifiche sull'art. 7 della Direttiva Uccelli si trovano sul sito della Commissione).

### 3 Misure per la conservazione delle biodiversità

Ciò premesso con specifico riferimento alla normativa ambientale a tutela degli uccelli, occorre ora soffermarsi sui successivi interventi regolatori, a contenuto più generale, volti a garantire la conservazione delle biodiversità mediante incisivi strumenti di salvaguardia degli habitat naturali (quelli meno modificati dagli interventi umani) e seminaturali (come le aree agricole, i boschi e foreste utilizzati, i pascoli, ecc.) ma, altresì, della flora e della fauna selvatiche sul territorio degli Stati membri attraverso una gestione coordinata dei siti interessati<sup>17</sup>.

La complessa e articolata materia è stata regolata dalla c.d. Direttiva «Habitat», Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992<sup>18</sup>, la qua-

17 Si confronti altresì direttiva n. 97/62/CE del Consiglio del 27 ottobre 1997 recante adeguamento al progresso tecnico e scientifico della direttiva n. 92/43/CEE del Consiglio relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Sull'obbligo di trasposizione integrale negli ordinamenti giuridici interni delle definizioni contenute nella direttiva cfr. Corte Giust., 10 maggio 2007, C-508/04, in *Foro it.*, Rep. 2007, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1616 e Corte Giust., 24 giugno 2003, C-72/02, in *Foro it.*, Rep. 2004, voce *Unione europea*, n. 1613, e, per esteso, in *Racc.*, 2003, I, 6597. In dottrina P. PIRRUCCIO, *ZSC e ZPS: quale inquadramento e tutela?*, in *Giur. merito*, 2006, p. 5.

18 E. BRACHINI, "La regolamentazione degli interventi di trasformazione del territorio in attuazione della direttiva Habitat tra diritto europeo e diritto interno", in *Riv. giur. amb.*, 2013, p. 630.

le ha istituito la rete ecologica denominata “Natura 2000” e, per quanto anticipato con specifico riferimento alla tutela della popolazione venatoria, questa successiva normativa ha ad oggetto parte degli ambiti già regolati dalla Direttiva Uccelli ma si propone, in particolare, di “completarla” attraverso l’istituzione di un sistema generale di protezione di talune specie di fauna e di flora<sup>19</sup>.

Il legame tra i due interventi normativi, anche se molto distanti nel tempo, emerge dalla lettura dei principi ispiratori, perfettamente sovrapponibili, come ricavabili dai Considerando della Direttiva Habitat. Invero, senza soluzioni di continuità con la Direttiva Uccelli, gli ambiti di intervento della stessa, da considerarsi “*patrimonio naturale della Comunità*”, costituiscono un obiettivo essenziale di interesse generale perseguito dall’UE nell’ambito delle politiche ambientali (ex art. 191 TFUE) al fine di assicurare, in particolare uno sviluppo durevole nell’ottica di una responsabilità comuni di tutti gli Stati membri. Eloquente, e in parte innovativa, appare poi la presa di consapevolezza che se, da un lato, le misure necessarie per un’efficace conservazione di habitat e specie prioritarie possono costituire un onere finanziario eccessivo per taluni Stati membri, stante la distribuzione non uniforme nella Comunità di habitat e specie, dall’altro, nel caso specifico della conservazione della natura, il principio “chi inquina paga” è di applicazione limitata.

Passando da lato teorico a quello applicativo, il più significativo punto di incontro tra la Direttiva Uccelli e la Direttiva Habitat risiede nel fatto che la rete “Natura 2000” comprende anche le Zone di Protezione Speciale - ZPS già istituite dalla direttiva «Uccelli» n. 2009/147/CE, andando a costituire la rete europea di siti ecologici protetti più grande del mondo denominata (essa rappresenta circa il 18% del territorio terrestre dell’UE)<sup>20</sup>.

Scendendo alla disamina della disciplina di dettaglio, puntualmente il

**19** Una menzione meritano gli strumenti finanziari dedicati alla realizzazione di queste ambiziose politiche comunitarie. Ci si riferisce al Programma LIFE di cui al regolamento n. 614/2007/CE del 23 maggio 2007 che con la c.d. linea finanziaria LIFE+ natura e biodiversità è destinato a contribuire all’attuazione delle politiche in materia di natura e biodiversità e sostenere, quindi, l’attuazione della rete Natura 2000; v. E. FENZI, *Il nuovo strumento finanziario per l’ambiente: LIFE+*, in *Riv. giur. amb.*, 2006, n. 2, p. 375.

**20** La Corte Giust., II, 13 gennaio 2005, causa-117/03 ha chiarito che, anzitutto, il regime di protezione di cui alla Direttiva Habitat si impone soltanto in relazione ai siti iscritti nell’elenco della Commissione: nondimeno, gli stati membri sono tenuti a tutela re in modo adeguato i siti atti ad essere individuati quali siti di importanza comunitaria sin dal momento in cui li propongono alla Commissione, al fine di non compromettere la realizzazione degli obiettivi di conservazione degli habitat naturali nonché della fauna e della flora selvatiche, perseguiti dalla direttiva “habitat”; cfr. in dottrina C. SCHESSI, *Gli obblighi incumbenti sugli Stati membri in materia di tutela della fauna e degli habitat naturali*, in *Diritto e giurisprudenza agraria e dell’ambiente*, 2003, p. 353; E. STEFANINI, *Esigenze prioritarie di tutela della biodiversità nel procedimento di designazione dei Siti di importanza comunitaria*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2005, II, p. 938.

legislatore europeo ha definito, nell'Allegato I (dedicato ai tipi di habitat naturale di interesse comunitario) e nell'Allegato II (dedicato alle specie animali e vegetali di interesse comunitario) alla Direttiva, le tipologie di habitat e le specie la cui conservazione richiede la designazione di Zone Speciali di Conservazione: alcuni di essi sono definiti come tipi di habitat o di specie «prioritari» (che rischiano, quindi, di scomparire). Analogamente, l'Allegato IV elenca le specie animali e vegetali che richiedono una protezione rigorosa.

La designazione delle Zone Speciali di Conservazione avviene attraverso un complesso procedimento, ed in questo risiede la principale differenza rispetto al meccanismo di individuazione delle ZPS di cui alla Direttiva Uccelli, che impegna i governi nazionali e la Commissione Europea, procedimento è possibile articolare in tre momenti. Anzitutto, secondo i criteri stabiliti dall'Allegato 3, ogni Stato membro redige un elenco di siti nazionali indicando quali habitat naturali nonché specie animali e vegetali selvatiche sono in esso ospitati (c.d. pSIC - proposte di Siti). In base a tali elenchi nazionali e d'intesa con gli Stati membri, la Commissione provvederà ad adottare un elenco di Siti d'Importanza Comunitaria (SIC) per ognuna delle nove regioni biogeografiche dell'UE (la regione alpina, la regione atlantica, la regione del Mar Nero, la regione boreale, la regione continentale, la regione macaronese, la regione mediterranea, la regione pannonica e la regione steppica) che andranno a costituire la rete Natura 2000<sup>21</sup>. Entro un termine massimo di sei anni a decorrere dall'individuazione di un sito come sito d'importanza comunitaria, lo Stato membro interessato designa il sito in questione come zona speciale di conservazione<sup>22</sup>.

21 V. Corte Giust., 14 settembre 2006, n. 244/05 in *Racc.*, 2006, I, p. 8445 e in *Foro it. - Rep.*, 2008, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 90 secondo cui prima dell'iscrizione di un sito nell'elenco dei siti di importanza comunitaria redatto dalla commissione, ai sensi dell'art. 4, n. 2, Direttiva 92/43, gli stati membri sono tenuti ad adottare misure di protezione appropriate al fine di mantenere le caratteristiche ecologiche dei siti che figurano un elenco nazionale trasmesso a tale istituzione, in forza dell'art. 4, n. 1, stessa Direttiva 92/43. Tale regime di protezione appropriata, infatti, richiede non solo che gli stati membri non autorizzino interventi che rischiano di compromettere seriamente le caratteristiche ecologiche di questi siti, ma anche che essi adottino, conformemente alle disposizioni del diritto nazionale, tutte le misure necessarie per evitare siffatti interventi.

22 Anche se i siti sono normalmente scelti dagli Stati Membri, qualora la Commissione ritenga che un sito che ospita un tipo di habitat naturale o una specie prioritaria non sia stato incluso in un elenco redatto a livello nazionale, la Direttiva concepisce l'avvio di una procedura di concertazione tra lo Stato membro interessato e la Commissione stessa. Qualora tale concertazione non porti a un risultato soddisfacente, la Commissione può proporre al Consiglio di selezionare il sito come sito di importanza comunitaria. Inoltre, secondo quanto precisato dalla Corte di Giustizia con sentenza 14 gennaio 2010, C-226/08, qualora vi siano tutte le caratteristiche indicate dall'Allegato III, lo Stato membro, non essendo consentito eludere le risultanze tecnico-scientifiche, non può non prestare il proprio consenso all'inserimento del sito nel progetto di elenco di SIC della Commissione, in quanto non possono essere adottate esigenze diverse dalla tutela ambientale al fine di non

In ogni caso, nelle zone speciali di conservazione, gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie per garantire la conservazione degli habitat e per evitarne il degrado, anche incoraggiando studi e ricerche per assicurare il perseguimento degli obiettivi, e ogni sei anni riferiscono sulle disposizioni adottate in applicazione della direttiva<sup>23</sup>.

La Direttiva Habitat è stata recepita nel nostro ordinamento, anche in questo caso con notevole ritardo e per lo più senza nulla aggiungere alla direttiva stessa, con apposito regolamento, il d.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, modificato ed integrato dal d.P.R. del 12 marzo 2003, n. 120<sup>24</sup>.

La stretta interdipendenza tra le due normative, sia pur così distanti nel tempo, è evidenziata dal d.P.R. n. 357/1997 dove all'art. 6, co. 1, dispone che alle ZPS individuate debbano essere applicati gli obblighi previsti dall'art. 4, in materia di *misure di conservazione*, e dall'art. 5, in tema di *valutazione di incidenza* la quale impone, in fase di pianificazione e programmazione territoriale (urbanistica e di settore, ivi compresi i piani agricoli e faunistico-venatori), di tenere in considerazione la valenza naturalistico-ambientale dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione, attraverso l'individuazione e la valutazione degli effetti che il piano in questione può avere su questi siti<sup>25</sup>. Deve essere precisato che, a ben vedere, la valutazione di incidenza dei piani e dei progetti costituisce fuor di dubbio il cuore dell'intera disciplina qui analizzata, in quanto impone un innovativo procedimento amministrativo per accertare, al fine di realizzare un progetto o per adottare un piano non solo all'interno ma anche in prossimità di un sito, il rispetto dei valori tutelati dalla rete Natura 2000.

Da segnalare, peraltro, che con d.m. 17 ottobre 2007 il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare ha dettato, in adempimento all'art. 1, co. 1226, l. 26 dicembre 2006, n. 296, dei "*Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)*" in base

compromettere la corretta realizzazione della rete Natura 2000. Sul punto in dottrina si veda M. ZINZI, *Natura 2000 e criteri di selezione dei SIC: l'inderogabilità del dato tecnico-scientifico*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, II, p. 901.

**23** Nel senso che la tutela delle specie per le quali le zone speciali di conservazione sono state designate deve essere garantita in modo completo cfr. Corte Giust., 13 febbraio 2003, C-75/01, in *Foro it.*, Rep. 2004, voce *Unione Europea*, p. 1608.

**24** Sulla trasposizione nel diritto interno della direttiva v. Corte Giust., 20 ottobre 2005, n. 6/04 in *Racc.*, 2005, I, p. 9017.

**25** Si veda recentemente Corte Giust., 4 marzo 2010, C-241/08, sugli obblighi dei singoli Stati in sede di attuazione della Direttiva e in particolare sull'impossibilità degli stessi derogare a tali obblighi in forza di interessi differenti da quelli contemplati dalla normativa comunitaria di riferimento cfr. C. DI MARCO, "*La direttiva habitat ancora all'attenzione della Corte di Lussemburgo*", in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2010, III, p. 1297.

ai quali le regioni ordinarie e le province autonome adottano le misure di conservazione o all'occorrenza i piani di gestione per tali aree. L'obiettivo è quello di garantire la coerenza ecologica della rete Natura 2000 e l'adeguatezza della sua gestione su tutto il territorio nazionale ma, altresì, assicurare il mantenimento o il ripristino di uno stato di conservazione soddisfacente degli habitat e degli habitat di specie di interesse comunitario nonché stabilire misure idonee ad evitare la perturbazione di specie per cui i siti sono stati designati tenuto sempre conto degli obiettivi delle Direttive nn. 79/409/CEE e 92/43/CEE.

Da ultimo, si deve soffermarsi sul rapporto tra questa normativa derivata e quella in materia di aree naturali protette<sup>26</sup>, rilevando che trattasi di due normative indubbiamente collegate<sup>27</sup> ma rette da principi e finalità differenti<sup>28</sup>.

E invero, il regolamento n. 357/1997 introduce importanti punti di raccordo tra questa normativa e quella di cui alla l. 394/1991 stabilendo all'art. 4, co. 3, che qualora la zone speciali di conservazione ricadono all'interno di un'area naturale protetta «*si applicano le speciali misure di conservazione per queste previste dalla normativa vigente*»<sup>29</sup> e al successivo art. 5, co. 7, che «*la valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa*», mostrando una preferenza, in ipotesi di sovrapposizione, per le forme di tutela di cui alla legge sulle aree naturali protette<sup>30</sup>.

26 Si veda per il rapporto tra le tutele in oggetto G. GRECO, *La Direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 1209; V. PARISIO, *Istituzione di riserve naturali regionali e poteri del Ministero dell' Ambiente*, in *Riv. giur. amb.*, 1989, p. 323.

27 T. MONTECCHIARI, *La tutela dell'ambiente attraverso la legge quadro sulle aree protette. Problemi di competenza giurisdizionale*, in *Riv. giur. amb.*, 1995, p. 473; B. Caravita di Toritto, *Potenzialità e limiti della recente legge sulle aree protette*, in *Riv. giur. amb.*, 1994, p. 1 ss.

28 G. DI PLINIO, *Diritto pubblico dell'ambiente e aree naturali protette*, Torino, 1994, p. 201; sulla tutela c.d. differenziata della normativa sulle aree naturali cfr. P. Urbani, *Urbanistica, tutela del paesaggio e interessi differenziati*, in *Reg.*, 1986, p. 665; AA.VV., *Diritto dell'ambiente*, a cura di A. Crosetti, R. Ferrara, F. Fracchia, N. Olivetti Rason, Milano, 2007, p. 425; V. CERULLI IRELLI, *Pianificazione urbanistica ed interessi differenziati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 432; in giurisprudenza si veda C. Cost., 26 aprile 1971, n. 79, in *Giur. cost.*, 1971, p. 690; C. Cost., 24 luglio 1972, n. 142, in *Giur. cost.*, 1972, p. 1449 e, tra la giurisprudenza amministrativa, cfr. Cons. St., II, 16 maggio 1983, n. 353, in *Cons. St.*, 1983, p. 577; Tar Lazio, II, 11 giugno 1986, n. 1032, in *Foro it.*, 1987, c. 534. In dottrina: M. Libertini, *Le aree naturali protette nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1991, p. 135.

29 R. FUZIO, *Aree naturali protette di origine comunitaria: quale tutela per gli «habitat» naturali e di specie?*, in *Ambiente*, 2004, p. 5.

30 In materia G. GRECO, *La direttiva habitat nel sistema delle aree protette*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 1999, p. 1297; cfr. altresì N. AICARDI, *Specificità e caratteri della legislazione sulle aree protette: spunti ricostruttivi sulle discipline territoriali differenziate*, in *Riv. giur.*

## 4 Alcune considerazioni conclusive

Quanto fin qui esposto consente all'interprete di formulare alcune considerazioni sul complessivo impianto normativo delineato nonché di proporre una lettura sistemica della specifica regolamentazione analizzata in questa sede.

Da un lato, i tentativi europei appaiono un buon punto di partenza per contenere la perdita di biodiversità e tutelare le specie animali (oltre che vegetali) che negli habitat ivi protetti trovano il loro ambiente "naturale" per la sopravvivenza e riproduzione. Pesa indubbiamente la lentezza con la quale il legislatore nazionale ha dato seguito, peraltro con non pochi contrasti giurisprudenziali, ad una disciplina così rilevante, anche se non mancavano sforzi orientati a trovare un punto di equilibrio tra interessi opposti e configgenti che non appaiono, quindi, trascurati (si pensi ai profili economici e al consenso in ordine all'attività venatoria)<sup>31</sup>. Peraltro, strumenti innovativi, qual è la valutazione di incidenza, rappresentano soluzioni soddisfacenti per considerare, in un contesto unitario, opposte esigenze e interessi confliggenti<sup>32</sup>.

Dall'altro, e qui si vuol tentare di proporre una lettura particolare al tema di partenza ossia al rapporto tra il "valore" ambiente e la tematica della "caccia", questa complessa, articolata e interconnessa normativa, che si sviluppa sul piano sovranazionale e nazionale, appare in grado di chiarire come la regolazione degli atti di caccia e, in generale, di atti sfruttamento della fauna sia destinata a rimanere "assorbita" nella materia trasversale "ambiente", acquisendo così il ruolo di componente dell'ambiente stesso

*urb.*, 1999, p. 171 ss.; A. ABRAMI, *Il regime giuridico delle aree protette*, Torino, 2000; nonché AA. VV., *Parchi e aree naturali protette*, a cura di Cordini, Padova, 2000; F. TERESI, *Parchi*, in *Enc. dir. - Agg. V*, Milano, 2001; tra i manuali V. CELENZA, *Le aree naturali protette*, in (voce) *Manuale di diritto dell'ambiente*, a cura di L. Mezzetti, Padova, 2001, p. 561; in giurisprudenza cfr Cass. Pen., sez. III, 12 marzo 2014, n. 11875: «il concetto di "aree naturali protette" è più ampio di quello comprendente le categorie dei parchi nazionali, riserve naturali statali, parchi naturali interregionali, parchi naturali regionali e riserve naturali regionali, in quanto ricomprende anche le zone umide, le zone di protezione speciale, le zone speciali di conservazione ed altre aree naturali protette. Le ZPS - per principio ormai consolidato - rientrano nell'ambito delle aree protette, in quanto "parchi e riserve" (art. 142, co. 1, lett. f) d. lgs. 42/2004)» che ha confermato un recente importante orientamento giurisprudenziale (v. Cass. Pen., sez. III, 7 ottobre 2003, n. 44409) in campo ambientale; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Alcune riflessioni sulla potestà normativa statale e regionale a margine della recente giurisprudenza costituzionale sulla materia ambiente. L'ambiguo caso delle aree protette regionali*, in *Giur. cost.*, 2009, p. 5132.

<sup>31</sup> Per una prospettiva economica al tema si veda già A. ALPA - M. BESSONE, *Iniziativa economica privata e tutela dell'ambiente*, in *Riv. dir. comm.*, 1997, I, p. 248; B. CARAVITA DI TORITTO, *Diritto all'ambiente e diritto allo sviluppo*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 343; M. CAFAGNO, *Principi e strumenti di tutela dell'ambiente*, Torino, 2007.

<sup>32</sup> P. DELL'ANNO, *Il principio di maggiore protezione nella materia ambientale e gli obblighi comunitari di riavvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Foro Amm.-Tar*, 2000, p. 1431.

ossia il ruolo di una matrice ambientale, ancorché significativa, reciprocamente interconnessa in una complessiva rete di relazioni.

Una tale conclusione appare a ben vedere suffragata anzitutto da quella impostazione di fondo della norma, tracciata fin dalle premesse, ossia dalla presa di consapevolezza che per tutelare, proteggere e preservare le specie animali in pericolo di estinzione occorre anzitutto proteggere le condizioni di biodiversità ove gli stessi vivono, ancorché in differenti momenti dell'anno sulla spinta delle esigenze migratorie. E la protezione da approntare impone prioritariamente di elaborare anzitutto strumenti di portata generale in grado di ridurre le ripercussioni delle attività umane sugli habitat naturali, sovente inquinati se non distrutti, nonché immaginare interventi mirati a regolamentare, ove occorre anche inibendoli, gli atti di caccia e di commercio delle specie tutelate.

Ma ciò non significa, attraverso questa lettura, sminuire l'importanza del tema e delle tematiche, anche di ordine non strettamente giuridico, che essa involge. Significa, di converso, prende atto che ogni valutazione individualista ed isolata di specifiche componenti a vocazione ambientale finirebbe per vanificare e frustrare ogni esigenza di elevata protezione come preteso dai valori fondamentali dei Trattati nella versione più recente in prospettiva solidaristica<sup>33</sup>.

**33** E sia consentito un rinvio ai più autorevoli interventi sul lungo dibattito sull'ambiente come nozione giuridica unitaria A. POSTIGLIONE, *Ambiente: suo significato giuridico unitario*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, p. 50; B. CAVALLO, *Profili amministrativi della tutela dell'ambiente: il bene ambientale tra tutela del paesaggio e gestione del territorio*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, p. 397; G. MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Scritti in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, p. 1122; F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientali*, in *Dir. econ.*, 2002, p. 218.

