

LILIANA ZAMBOTTI

# La legislazione italiana per la protezione della fauna selvatica

A consultative process on wildlife management legislation  
Progetto CE 353 del 19.11.1998,



In: Atti del Seminario “Un processo di valutazione della legislazione europea sulla fauna selvatica”, Urbino 28-30 settembre 2000. Provincia di Pesaro e Urbino, marzo 2001

## QUADRO LEGISLATIVO GENERALE: LA “QUESTIONE AMMINISTRATIVA”

Il compito che mi è stato assegnato è assai delicato. In presenza dei rappresentanti della Comunità ospiti in questa sede mi trovo infatti costretta ad ammettere, mio malgrado, i ritardi accumulati in passato in materia di politica ambientale nel nostro Paese. L'Italia non dispone a tutt'oggi di una vera e propria legislazione organica di principi e disposizioni fondamentali in materia ambientale e possono esistere difficoltà a comparare la nostra situazione legislativa con quella degli altri Paesi (specialmente europei).

I ritardi nel processo di avvio di una strategia generale per l'ambiente in Italia - a parere di chi Vi sta parlando - sono dovuti in prevalenza ai ritardi nel porre mano alla riforma delle Amministrazioni pubbliche. Cito solamente l'istituzione delle regioni, il conferimento di poteri alle autonomie locali, la riforma dell'organizzazione e del funzionamento delle amministrazioni pubbliche, la riforma della dirigenza pubblica, la trasparenza ed accelerazione delle procedure, il cambiamento del sistema dei controlli, ecc. Tali ritardi sono stati notevoli anche rispetto ai tempi prescritti dalla stessa Costituzione della Repubblica italiana entrata in vigore il 1° gennaio del 1948.

La “questione amministrativa” in Italia ha rappresentato per troppo tempo il punto nodale, che ha condizionato il decollo delle altre riforme e iniziative. La riforma amministrativa si è imposta in Italia come “riforma istituzionale”.

Le “grandi riforme” dell'amministrazione pubblica - e per grandi riforme intendo quelle che richiedono un cambiamento culturale <sup>(i)</sup> - si possono ridurre sostanzialmente a quella del 1865 sull'unificazione del Regno <sup>(ii)</sup>, ed a quella avvenuta nel 1923, sull'ordinamento contabile e del personale. <sup>(iii)</sup>

La “moderna” legislazione italiana si rifà tuttora a quel lontano passato, e ciò in quanto tante leggi di allora sono ancora in vigore, o meglio, quelle emanate in seguito, e attualmente vigenti, sono ancora improntate a quei principi.

Un notevole mutamento in Italia si ha a partire dalla fine del 1992 con gli esecutivi guidati prima da Giuliano Amato, e poi da Carlo Azeglio Ciampi. Nel 1992 con la legge n. 421 <sup>(iv)</sup> si sono poste le basi per una “grande riforma” dell'Amministrazione pubblica concretatasi, tra l'altro, nel decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29. <sup>(v)</sup> Nel 1993, con la legge finanziaria n. 537 <sup>(vi)</sup>, è continuato il processo legislativo davvero “storico” che ha portato all'emanazione del decreto legislativo n. 112 del 1998 sul Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali <sup>(vii)</sup>, e al decreto legislativo n. 300 del 1999, sulla Riforma dell'organizzazione del Governo. <sup>(viii)</sup>

In questa recente vasta riorganizzazione, lo Stato - inteso nella sua unitarietà - si è trattenuto i compiti per la protezione della fauna selvatica specificamente protetta da accordi e convenzioni internazionali e dalla normativa comunitaria, perché considerati compiti di rilievo nazionale. Per la prima volta nel nostro ordinamento, la tutela del patrimonio faunistico è organicamente compresa nell'ambito della più generale tutela dell'ambiente. <sup>(ix)</sup>

Per meglio comprendere la portata della recente svolta organizzativa del nostro Paese, occorre ricordare il quadro normativo precedente addirittura la Costituzione repubblicana, caratterizzato da discipline speciali dirette a tutelare le risorse ambientali minacciate dagli inquinamenti <sup>(x)</sup>. Si consideri che possono essere qualificate prime leggi di tutela ambientale i

Testi unici delle leggi sanitarie e di pubblica sicurezza, o le norme penali di repressione di fatti che potevano configurarsi anche come fatti incidenti sull'ambiente. Nella legislazione sanitaria del 1934 <sup>(xi)</sup> era tuttavia carente una concezione sanitaria di ambiente, e di conseguenza le due discipline rimasero autonome e distinte. Tant'è che le nozioni di "paesaggio" e di "salute" furono iscritte separatamente nel nostro testo costituzionale, laddove manca un esplicito riferimento all'ambiente.

L'ambiente è stato quindi protetto nella Costituzione della Repubblica Italiana, ma non dalla Costituzione. È sulla base dei valori protetti, costituiti dal paesaggio e dalla salute, nonché dalle finalità stesse della Costituzione, fra cui la dignità della persona e il pluralismo degli interessi, che la dottrina e la Corte Costituzionale hanno in seguito volentiersamente e meritevolmente individuato il fondamento giuridico dell'ambiente.

Dopo il 1948 la politica generale per l'ambiente nel nostro Paese si è caratterizzata in un primo tempo per l'episodicità degli interventi. Le norme consideravano le singole componenti ambientali quali ad esempio l'aria, le acque interne e marine, il suolo ed altro <sup>(xii)</sup>, e la tutela ambientale era affidata alla legislazione sanitaria.

La mancanza di una concezione organica della tutela ambientale ha determinato la nascita di discipline parziali e frammentarie, cui ha fatto seguito la frammentazione delle competenze, la dispersione dei poteri pubblici ed una disomogenea ripartizione delle funzioni tra organi, quasi sempre creati *ad hoc*.

La legislazione interna si era limitata ad una tutela indiretta dell'ambiente, agendo in via repressiva e non preventiva, fino alla fine degli anni Settanta, quando si cominciò a considerare l'ambiente in una prospettiva unitaria e autonoma dalle discipline di settore.

La normativa all'epoca vigente evidenziava la necessità di definire l'assetto delle competenze statali e regionali tanto sotto il profilo del riparto delle attribuzioni quanto sotto il profilo della delimitazione di un ambito, qual è quello ambientale, che proprio dalla metà degli anni Settanta ha visto ampliare i propri confini, in quanto con forza emerse l'esigenza fondamentale di una legislazione ecologica specifica, conforme a quella già esistente in altri Paesi industrializzati. <sup>(xiii)</sup>

Si assistette ad un radicale mutamento di natura sociologico-culturale; l'ambiente cominciò ad essere considerato non più soltanto come spazio nel quale si trovano una persona o un oggetto, secondo quella che è la sua etimologia, bensì come habitat, come dimensione ambiente non soltanto estetica o naturalistica, ma anche qualitativa, cioè incidente sulla qualità della vita umana, quale diritto fondamentale dell'individuo. Da qui la sempre più diffusa consapevolezza circa la rilevanza giuridica dell'ambiente per i profili che attengono all'organizzazione delle funzioni e alla gestione delle risorse. <sup>(xiv)</sup>

Con il riparto di competenze in materia ambientale, risultante dalle scelte operate dal legislatore delegato nel 1977, si cominciò a delineare la tutela dell'ambiente come "materia", e la connessione della tutela ambientale con quella della salute; sorsero però difficoltà nel definire aprioristicamente le funzioni di spettanza statale. <sup>(xv)</sup>

Prima degli anni Ottanta, in Italia non esistevano organismi pubblici nazionali istituzionalmente preposti alla difesa dell'ambiente. È perciò doveroso riconoscere l'opera ininterrottamente svolta, fin dall'unificazione del Regno, dal Ministero dell'Agricoltura <sup>(xvi)</sup>, che si è reso protagonista, anche a livello legislativo, della difesa del patrimonio naturalistico del

nostro Paese, non ultimo favorendo l'applicazione pratica dei principi tecnico-scientifici suggeriti dagli studiosi.

Si pose allora l'esigenza di istituire un'autorità responsabile in materia ambientale allo scopo di coordinare gli interventi e porre rimedio al problema della frantumazione delle competenze e conseguenti responsabilità. Venne istituito il Ministero dell'Ambiente e vennero dettate norme sul danno ambientale con legge n. 349 del 1986.<sup>(xvii)</sup>

Ma dobbiamo aspettare il 1991, legge quadro n. 394 sulle aree protette<sup>(xviii)</sup>, per vedere avviata una politica conservativa generale per gli habitat naturali. Pur tuttavia le disposizioni contenute nella legge del 1991 risentono ora della necessità di essere riscritte, soprattutto alla luce delle riforme istituzionali recentemente intervenute (redistribuzione delle competenze, soppressione di organismi, coordinamento degli interventi...).<sup>(xix)</sup>

### LEGISLAZIONE PER LA PROTEZIONE DELLA FAUNA SELVATICA

Nel quadro legislativo generale brevemente esposto, la legislazione per la protezione della fauna - sebbene solo quella omeoterma, cioè i mammiferi e gli uccelli - nel nostro Paese ha una sua specificità, costituisce una storia a sé stante.

In Italia si sono introdotti nell'ordinamento giuridico principi scientifici ed ecologici per la protezione della selvaggina a partire dal 1923, attraverso la legislazione che regolava l'esercizio venatorio. Fu, dunque, attraverso una legislazione di settore (per la caccia) che vennero emanate le disposizioni generali per la tutela della fauna. Questo binomio perdura tutt'oggi nella legislazione vigente.

Ripercorrere la storia della legislazione sulla protezione della fauna selvatica e l'esercizio venatorio ha significato, per chi Vi sta parlando, ripercorrere la storia, la cultura, le diverse tradizioni e diverse realtà economiche e sociali del nostro Paese [e di questi aspetti occorre tener conto anche ai nostri giorni, nella moderna Italia delle autonomie fondate sulla Costituzione repubblicana].

Agli inizi del secolo scorso occorreva riformare e codificare le disposizioni frammentarie e non uniformi in vigore negli ex Stati pre-unitari del Regno. Ma si dimostrò più facile emanare la legislazione del 1865 per l'unificazione dell'Italia, che emanare una legislazione unitaria per tutto il territorio in materia faunistico-venatoria.

La storia parlamentare registrò una vera ecatombe di progetti di legge. Il primo testo unico si riuscì ad ottenere solamente nel 1923 con legge n. 1420.<sup>(xx)</sup> Questa legge non conteneva più solo "disposizioni per l'esercizio della caccia", bensì si intitolò "Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia". Si affermò così il principio prevalente della protezione della fauna selvatica rispetto ad altri diritti, in particolare a quello dell'esercizio dell'attività venatoria. L'estensione della legge del 1923 in tutto il Regno non fu però pacifica in quanto il regime della caccia libera, retaggio di una legislazione meridionale, prevalse e si scontrò con le consuetudini presenti in quelle regioni del Nord e del Centro Italia, che avevano ereditato altre tradizioni giuridiche (mi riferisco in particolare alle nuove Province del Regno alle quali la legislazione unitaria venne estesa nel 1931). In Italia si trattava perciò, in tanta diversità di consuetudini, per via di transazioni e contemperamenti, di raggiungere un risultato che, pur essendo per nessuno di piena soddisfazione, potesse essere da tutti accettato.

Nel 1931 (Ministro dell'Agricoltura era Giacomo Acerbo) venne emanato il testo unico n. 117<sup>(xxi)</sup>, intitolato anch'esso "per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia", il quale si caratterizzò per l'introduzione nel nostro ordinamento di disposizioni intese a disciplinare organicamente la materia, tenendo conto delle esigenze di utilizzo venatorio della fauna e al contempo di assicurarne la conservazione. I principi del testo unico del 1931, con poche varianti formali introdotte nel 1939 con il testo unico n. 1016<sup>(xxii)</sup>, e con vari provvedimenti di legge successivi<sup>(xxiii)</sup>, sono perdurati sostanzialmente sessant'anni, fino all'emanazione della legge del 1977 n. 968.<sup>(xxiv)</sup>

Nel 1939 viene introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano il concetto di "oasi naturale per la fauna selvatica". Nel Regno erano state istituite parecchie riserve, bandite e zone comunque precluse alla libera caccia (la distinzione era soltanto giuridica), ma esse avevano lo scopo principale di facilitare il ripopolamento della selvaggina che formava oggetto di caccia, piuttosto che quello di funzionare quali riserve naturali.

La prima grande oasi di protezione degli uccelli si può far risalire in Italia al 1932 in seguito ad un appello contro la caccia alle specie migratorie nell'isola di Capri dello svedese Axel Munthe, medico della Regina Vittoria d'Inghilterra. Nell'isola di Capri, il Ministro dell'Agricoltura Giacomo Acerbo vietò la caccia e l'uccellazione sotto qualsiasi forma e in qualsiasi stagione, senza voler creare con il disposto una riserva naturale vera e propria. La caccia ai migratori era "tradizionale" in Capri (il bracconaggio pure!). Come il Ministro stesso ricorda, il bando doveva valere fino alla consumazione dei secoli, ma venne invece revocato il giorno stesso della "Liberazione". Il divieto venne poi ripristinato nel 1962 grazie agli interventi del mondo scientifico italiano e di alcuni paesi europei, i quali gridarono letteralmente allo scandalo per la nostra mancanza di sensibilità, ma soprattutto di conoscenza naturalistica (non va tuttavia dimenticato che le consuetudini venatorie di certi territori, per le popolazioni più deboli, costituivano davvero a quei tempi un mezzo per sfamarsi).

Per la protezione degli ambienti naturali esisteva l'art. 23 del testo unico del 1939, in base al quale il Ministro per l'agricoltura poteva limitare o vietare l'esercizio venatorio in zone determinate soltanto nei casi ove ricorreva la necessità di proteggere la selvaggina per insufficiente consistenza faunistica, sopravvenuta per particolari condizioni stagionali e climatiche o per malattie ed altre calamità.

Si faceva appello anche alle "Norme sulla protezione delle bellezze naturali e panoramiche", in quanto la fauna ne era una componente essenziale e determinante. Tali norme, introdotte nel 1922 con legge n. 788, e poi disciplinate in modo organico dalla successiva legge del 1939, n. 1497, sono rimaste in vigore nel nostro ordinamento per sessant'anni, fino alla fine del 1999.<sup>(xxv)</sup>

Il 1° gennaio 1948 entrò in vigore la Costituzione della Repubblica italiana. Quindici giorni dopo, il Ministro dell'Agricoltura volle procedere alla revisione della legge del 1939 per adeguarla ai principi costituzionali, contando sull'azione di impulso del mondo scientifico, specificamente del Prof. Sen. Alessandro Ghigi.

Negli anni Quaranta si stava organizzando un movimento internazionale tendente a stabilire accordi uniformi per quanto riguardava le norme per la conservazione della selvaggina migratoria. Ghigi muoveva da una visione internazionale della conservazione della natura e affrontò l'esigenza della protezione della fauna come naturale ed essenziale componente del

paesaggio e delle bellezze naturali, appellandosi ai principi sanciti dalla nuova Costituzione (art. 9) più rispondenti al crescente spirito di cooperazione europea [nel nostro testo costituzionale manca, come abbiamo detto, un esplicito riferimento all'ambiente].

Nel 1948, Egli disse: *“La nostra legge sulla caccia come quella di tutti gli altri Paesi distingue la protezione della selvaggina dall'esercizio della caccia, perciò in materia occorre una legge statale per disciplinare le disposizioni di carattere generale, mentre alle Province, e meglio, alle Regioni vanno trasferite le competenze di carattere locale”*.

Gli articoli introduttivi della nuova legge dovevano recare l'impronta dei principi costituzionali e ne dovevano essere informatori, pertanto Ghigi propose nel 1948 il seguente testo: *“La selvaggina è posta sotto la tutela dello Stato ed è oggetto di determinate misure protettive, specialmente durante la riproduzione, a vantaggio della totalità dei cittadini”*.

Le proposte fatte nel 1948, a soli 15 giorni dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, sono diventate norme giuridiche circa trent'anni dopo, nel 1977 con la legge n. 968, con cui si introdusse il principio della fauna selvatica quale patrimonio indisponibile dello Stato. Ancora di più tali principi sono stati affermati oltre quarant'anni dopo, nel 1992, con la legge n. 157 <sup>(xxvi)</sup>, attualmente in vigore, che si pone innanzitutto finalità di conservazione della fauna omeoterma nell'interesse anche della comunità internazionale.

Dunque, è solamente nel 1992 che l'Italia ha recepito e dato attuazione alla direttiva del 1979, n. 409 sulla conservazione degli uccelli, e ha dato piena attuazione alle Convenzioni di Parigi del 1950 e di Berna del 1979.

La legge n. 157 del 1992 si caratterizza nel nostro ordinamento come legge di “riforma economico-sociale”, e non esaurisce la sua prospettiva in un'ottica venatoria. Contiene principi generali e fondamentali per la protezione della fauna selvatica, ai quali le regioni anche a statuto speciale non possono derogare [questo non è il semplice convincimento di chi vi sta parlando. La Corte Costituzionale, da anni, è molto chiara in proposito].

La nostra carta Costituzionale ha dettato una vasta serie di limiti allo scopo di assicurare maggiore tutela dell'interesse unitario del Paese in modo da salvaguardare le esigenze dell'unità ed indivisibilità della Repubblica. Ma già a partire dal 1948 si sarebbe voluto togliere qualsiasi competenza centrale dello Stato in materia di protezione della fauna. E già nel 1948 Ghigi fu inflessibile: *“Dovevano esistere norme nazionali o leggi quadro o leggi cornice che indirizzavano le varie norme regionali o comunque periferiche. Tenuto conto del fatto che l'Europa si sta avviando ad un processo comunitario che interessa anche la fauna e soprattutto quella migratoria avremo leggi regionali, nazionali e - se non leggi - almeno convenzioni ed accordi internazionali. Infatti è tipica di una società numerosa e democratica una larga partecipazione di tutti i settori ed a diversi livelli, alla tutela ed amministrazione dei beni pubblici”*.

Sono trascorsi cinquant'anni da allora, e ancora oggi, in nome di “lesa autonomia”, si verificano scontri su questi principi. Riusciremo davvero ad accettare il principio che la fauna selvatica non è un patrimonio regionale e neppure nazionale, ma è un valore ed un bene comune di tutta l'umanità?

Nel nostro Paese la giurisprudenza in materia faunistico venatoria risulta più rilevante che in ogni altro settore. Ma a “colpi di sentenza” non si può ben gestire un patrimonio comune. In

nome di interessi individuali, elettorali, economici, locali e di singole categorie, talvolta si sono messi in discussione persino i principi cardine della nostra stessa Costituzione.

Ora esistono le condizioni, offerte dalla recente riorganizzazione dello Stato, per “uscire dalle aule dei tribunali” e avviare un capitolo nuovo e diverso nei rapporti tra Stato e autonomie locali. Esistono sedi istituzionali preposte ove - se esiste la volontà - si potrebbero prevenire i conflitti, far confluire le diverse istanze e raggiungere intese costruttive, nel rispetto innanzitutto degli interessi prevalenti, fondamentali e irrinunciabili dello Stato.

Alla giurisprudenza nazionale, in particolare la nostra Corte Costituzionale, e alla giurisprudenza internazionale va riconosciuto un ruolo decisivo nella costruzione di un sistema giuridico comune in tema di ambiente e più specificamente un diritto comune per la conservazione delle risorse naturali, e fra queste la fauna selvatica diventata un interesse generale e globale. Questo processo, partito da un esame critico delle relazioni tra il diritto comunitario (norme e sentenze) e quello nazionale, è proseguito con la presa di coscienza della necessità di modificare le norme interne confliggenti e di dichiarare la piena efficacia del diritto comunitario nell’ambito interno.

La creazione di un diritto comunitario e internazionale ha inciso sull’ordinamento del nostro Paese (statale, regionale e provinciale) e lo ha condizionato. Proprio il carattere vincolante delle disposizioni comunitarie ha spinto il legislatore italiano ad intraprendere un processo di adeguamento dell’ordinamento italiano ai dettami della Comunità. Ciò nonostante occorre rafforzare maggiormente gli strumenti per l’adempimento degli obblighi derivanti all’Italia dall’adesione ai Trattati delle Comunità Europee.

L’attuazione degli obblighi comunitari non può consistere in una mera riproduzione delle norme comunitarie nell’ordinamento statale. Andrebbero adottate disposizioni di coordinamento con la normativa pre-vigente (e ripartiti i compiti, le funzioni e le responsabilità), altrimenti si continueranno a creare contraddizioni e lacune nell’ordinamento interno in violazione del principio, di rilievo anche comunitario, di certezza del diritto.

La partecipazione dell’Italia al processo di integrazione europea ed agli obblighi che ne derivano si deve poi coordinare innanzitutto con la nostra struttura costituzionale fondamentale, e cioè alla natura regionale dello Stato. Tale coordinamento dovrà certamente essere fondato su un equilibrio tra garanzia del principio autonomistico e necessaria dotazione di poteri statali per il rispetto degli obblighi comunitari. Deve diventare un impegno comune scrivere nuove leggi di principi generali contenenti disposizioni fondamentali per la protezione di tutta la fauna selvatica e degli habitat.

Non dimentichiamo però che questo non è un compito da delegare ai soli giuristi (pur meritevoli). Le norme di legge non devono soltanto tenere conto dei principi giuridici e dell’evoluzione di questi. La protezione della natura è una disciplina che richiede le più diverse conoscenze, dalla biologia all’economia politica, all’organizzazione amministrativa...

La disciplina nazionale dovrà prioritariamente perseguire gli scopi voluti in sede comunitaria, offrendo chiarezza e certezza delle situazioni giuridiche, trasportando in modo accurato e preciso le disposizioni comunitarie. In modo completo, chiaro ed univoco andranno anche dettati i criteri e le condizioni che vincolano le Regioni nelle loro regolamentazioni per non lasciare gli elementi di insicurezza giuridica finora riscontrati.

A queste necessarie misure legislative di principio per la conservazione di tutta la fauna selvatica, potranno affiancarsi altre legislazioni nazionali dedicate alla regolamentazione di distinti settori (come per esempio, ma non solo, l'esercizio venatorio). A tale proposito è importante sottolineare l'importanza della buona qualità di una legge di settore, che deve offrire, prima di tutto a chi deve operare, un quadro normativo chiaro e univoco. Se realmente una legge di settore deve costituire uno strumento di soluzione dei problemi, considerata l'importanza degli interessi pubblici e privati coinvolti, non occorrono norme sovrabbondanti e talvolta prive del necessario coordinamento, né tanto meno leggi dettagliate su problemi di secondaria rilevanza.

Inoltre, è anche importante cominciare ad intendere la tutela della fauna selvatica non solo in forma statica, come obbligo di conservare o di astenersi da comportamenti in grado di danneggiare, ma anche in forma dinamica, ponendo l'obbligo di azioni positive dirette a garantire gli standard dell'equilibrio ecologico.

Soprattutto, leggi restrittive e punitive non hanno alcuna efficacia se non sono affiancate da una buona istruzione ed educazione naturalistica da impartire ai giovani fin dai primi anni di scuola. Istruzione che non può continuare ad essere demandata, attraverso i moderni mezzi di comunicazione, a persone non qualificate, le quali dicono spesso spropositi controproducenti con la massima disinvoltura.

Solo quando il cittadino avrà assorbito le più elementari cognizioni sui fenomeni della natura, è certo che non si opporrà agli interventi in favore dei beni naturali, che non soltanto contribuiscono al mantenimento della bellezza del nostro Paese, ma varranno a risparmiare i miliardi che siamo costretti a spendere per evitare, o perlomeno diminuire, i danni provocati da un non corretto governo del territorio.

Il mondo scientifico, e mi rivolgo in particolare a quello delle nostre istituzioni pubbliche, può svolgere un ruolo determinante. Esso deve impegnarsi ad imparare a comunicare direttamente ai cittadini, divulgando il suo sapere in modo corretto, credibile e comprensibile. È necessaria una generale e diffusa formazione di una cultura e coscienza naturalistica affinché i cittadini credano nella "propaganda" dei naturalisti qualificati come credono nella propaganda di quanti perseguono, in nome della conservazione delle risorse naturali, finalità ben diverse.

---

<sup>(i)</sup> A parere di chi scrive, tali non possono essere considerate la riforma tributaria del 1972, la riforma della dirigenza pubblica del 1978, l'istituzione del Servizio sanitario nazionale del 1978, la contrattualizzazione del pubblico impiego nel 1983, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio nel 1988, la riforma delle autonomie locali del 1990 e la pur meritevole legge n. 241 sul procedimento amministrativo emanata lo stesso anno.

<sup>(ii)</sup> Si citano, a mero titolo di esempio e limitatamente all'anno 1865, alcune materie che a tutt'oggi sono regolamentate ispirandosi ai principi e disposizioni di allora. Considerate le vaste modifiche e integrazioni introdotte dal 1865 ad oggi, sono tutte materie che quantomeno meriterebbero di essere disciplinate organicamente, con la redazione di testi unici.

Legge 26 gennaio 1865, n. 2134 "Legge contenente disposizioni e norme circa il riparto del prodotto delle pene pecuniarie e di altri proventi in materia penale (Gazz. Uff. 18 febbraio 1865); cfr. per tutti, la legge 7 dicembre 1999, n. 472 "Interventi nel settore dei trasporti" (Gazz. Uff. 16 dicembre 1999, n. 294, S.O.).



---

Legge 20 marzo 1865, n. 2248 "Per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia - All. F, Legge sui lavori pubblici" (Gazz. Uff. 27 aprile 1865), da ultimo modificata con decreto Presidente della Repubblica 21 dicembre 1999, n. 554 "Regolamento di attuazione della legge 11 febbraio 1994, n. 109 legge quadro in materia di lavori pubblici, e successive modificazioni" (Gazz. Uff. 28 aprile 2000, n. 98, S.O.). Cfr. anche, il recente decreto ministeriale 18 aprile 2000, n. 142 "Regolamento di integrazione e modifica del regolamento di attuazione degli articoli 2 e 4 della legge 7 agosto 1990, n. 241, adottato con decreto ministeriale 2 febbraio 1993, n. 284, come modificato dal decreto ministeriale 19 ottobre 1996, n. 702" (Gazz. Uff. 5 giugno 2000, n. 129, S.O.), che in materia di rilascio della certificazione conseguente ad avvisi ad opponendum rimanda all'art. 360/L della legge n. 2248, all. F, del 1865; il decreto Presidente della Repubblica 13 luglio 1998, n. 367 "Regolamento recante norme per la semplificazione del procedimento di presa in consegna di immobili e compiti di sorveglianza sugli immobili demaniali di cui al n. 6 dell'allegato 1 della legge 15 marzo 1997, n. 59" (Gazz. Uff. 23 ottobre 1998, n. 248).

Legge 25 giugno 1865, n. 2359 "Espropriazioni per causa di utilità pubblica" (Gazz. Uff. 8 luglio 1865). V. per tutti, il decreto legislativo 23 maggio 2000, n. 164 "Attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas naturale, a norma dell'articolo 41 della legge 17 maggio 1999, n. 144" (Gazz. Uff. 20 giugno 2000, n. 142), che ancora rimanda alla legge del 1865; il decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352" (Gazz. Uff. 27 dicembre 1999, n. 302, S.O.); il decreto legislativo 20 settembre 1999, n. 354 "Disposizioni per la definitiva chiusura del programma di ricostruzione di cui al titolo VIII della legge 14 maggio 1981, n. 219, e successive modificazioni, a norma dell'articolo 42, comma 6, della legge 17 maggio 1999, n. 144" (Gazz. Uff. 15 ottobre 1999, n. 243); legge 17 maggio 1999, n. 144 "Misure in materia di investimenti, delega al Governo per il riordino degli incentivi all'occupazione e della normativa che disciplina l'INAIL, nonché disposizioni per il riordino degli enti previdenziali" (Gazz. Uff. 22 maggio 1999, n. 118, S.O.), ove è previsto che le opere infrastrutturali per lo sviluppo del sistema del gas siano dichiarate di pubblica utilità nonché urgenti e indifferibili a tutti gli effetti della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

Regio decreto 23 dicembre 1865, n. 2701 "Approvazione della tariffa penale". V. da ultimo, la legge 8 marzo 1999, n. 50 "Delegificazione e testi unici di norme concernenti procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1998" (Gazz. Uff. 9 marzo 1999, n. 56) che in materia di delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi prevede la semplificazione dei procedimenti relativi alle spese di giustizia di cui al regio decreto n. 2701 del 1865 e del regio decreto 23 dicembre 1965 n. 2700.

<sup>(iii)</sup> Sull'attualità nel nostro ordinamento delle norme emanate in materia contabile, limitatamente all'anno 1923, si citano per tutti a titolo di esempio, il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, "Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato" (Gazz. Uff. 23 novembre 1923, n. 275); il successivo Regio decreto 23 maggio 1924, n. 827, con cui è stato emanato il Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato (Gazz. Uff. 3 giugno 1924, n. 130, S.O.).

In materia di trattamento del personale pubblico si citano (a mero titolo esemplificativo) i seguenti provvedimenti del 1923, ai cui criteri si è in seguito richiamata la legislazione moderna:

Regio decreto 11 novembre 1923, n. 2395 "Ordinamento gerarchico delle Amministrazioni dello Stato";  
Regio decreto 21 novembre 1923, n. 2480 "Nuove disposizioni sulle pensioni normali del personale dell'amministrazione dello Stato" (Gazz. Uff. 26 novembre 1923, n. 277);

Regio decreto 7 dicembre 1923, n. 2590 "Nuove disposizioni sulle pensioni del personale dell'amministrazione delle ferrovie dello Stato" (Gazz. Uff. 11 dicembre 1923, n. 290);

Regio decreto 4 febbraio 1937, n. 100 "Disposizioni circa il trattamento del personale non di ruolo in servizio presso l'Amministrazione dello Stato" (Gazz. Uff. 20 febbraio 1937, n. 43);

---

Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2994 “Disposizioni relative allo stato giuridico ed al trattamento economico dei salariati dipendenti delle amministrazioni dello Stato ed abrogazione dell'art. 8 del regio decreto 19 aprile 1923, n. 945, e art. 1 del regio decreto 5 luglio 1923, n. 1772”;

Regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2960 “Disposizioni sullo stato giuridico degli impiegati civili dell'Amministrazione dello Stato”. L'art. 106, primo comma, di tale decreto ha fissato l'orario di servizio per gli impiegati dello Stato in sette ore, divise in due periodi; tale norma, in virtù del richiamo contenuto negli artt. 14 e 385 del decreto Presidente della Repubblica 10 gennaio 1957, n. 3 è tutt'ora vigente. Nella città di Roma si osserva, invece, il disposto del decreto Commissario di Governo 17 settembre 1939 “Adozione dell'orario continuato negli uffici statali e negli Enti pubblici della capitale”, il quale, limitatamente agli uffici pubblici della Capitale, ha stabilito l'orario di lavoro continuato dalle 8 alle 14.

<sup>(4)</sup> Legge 23 ottobre 1992, n. 421 “Delega al Governo per la razionalizzazione e la revisione delle discipline in materia di sanità, di pubblico impiego, di previdenza e di finanza territoriale” (Gazz. Uff. 31 ottobre 1992, n. 257, S.O.).

<sup>(5)</sup> Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 “Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421” (Gazz. Uff. 6 febbraio 1993, n. 30, S.O.).

<sup>(6)</sup> Legge 24 dicembre 1993, n. 537 “Interventi correttivi di finanza pubblica” (Gazz. Uff. 28 dicembre 1993, n. 303, S.O.).

<sup>(7)</sup> Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59” (Gazz. Uff. 21 aprile 1998, n. 92, S.O.).

<sup>(8)</sup> Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 “Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” (Gazz. Uff. 30 agosto 1999, n. 203, S.O.).

<sup>(9)</sup> Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 “Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della L. 15 marzo 1997, n. 59” (Gazz. Uff. 21 aprile 1998, n. 92, S.O.):

Capo III - Protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti

Sezione I - Funzioni di carattere generale e di protezione della fauna e della flora

Art. 69. Compiti di rilievo nazionale.

1. Ai sensi dell'articolo 1, comma 4, lettera c), della legge 15 marzo 1997, n. 59, sono compiti di rilievo nazionale per la tutela dell'ambiente quelli relativi:

a) al recepimento delle convenzioni internazionali e delle direttive comunitarie relative alla tutela dell'ambiente e alla conseguente definizione di obiettivi e delle iniziative necessarie per la loro attuazione nell'ordinamento nazionale;

b) alla conservazione e alla valorizzazione delle aree naturali protette, terrestri e marine ivi comprese le zone umide, riconosciute di importanza internazionale o nazionale, nonché alla tutela della biodiversità, della fauna e della flora specificamente protette da accordi e convenzioni e dalla normativa comunitaria;

c) alla relazione generale sullo stato dell'ambiente;

d) alla protezione, alla sicurezza e all'osservazione della qualità dell'ambiente marino;

e) alla determinazione di valori limite, standard, obiettivi di qualità e sicurezza e norme tecniche necessari al raggiungimento di un livello adeguato di tutela dell'ambiente sul territorio nazionale;

f) alla prestazione di supporto tecnico alla progettazione in campo ambientale, nelle materie di competenza statale;

- 
- g) all'esercizio dei poteri statali di cui all'articolo 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349;
  - h) all'acquisto, al noleggio e all'utilizzazione di navi e aerei speciali per interventi di tutela dell'ambiente di rilievo nazionale;
  - i) alle variazioni dell'elenco delle specie cacciabili, ai sensi dell'articolo 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157;
  - l) all'indicazione delle specie della fauna e della flora terrestre e marine minacciate di estinzione;
  - m) all'autorizzazione in ordine all'importazione e all'esportazione di fauna selvatica viva appartenente alle specie autoctone;
  - n) all'elencazione dei mammiferi e rettili pericolosi;
  - o) all'adozione della carta della natura;
  - p) alle funzioni di cui alle lettere a), b), c) ed e) dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 17 maggio 1988, n. 175, come risultano modificate dall'articolo 1, comma 8, della legge 19 maggio 1997, n. 137, nonché quelle attualmente esercitate dallo Stato fino all'attuazione degli accordi di programma di cui all'articolo 72. ..omissis...

<sup>(ix)</sup> Una legge speciale del 1905 dettava disposizioni per la tutela della pineta di Ravenna, mentre la legge n. 778 del 1922 aveva previsto una tutela generale del paesaggio, utilizzando per la prima volta la nozione di "bellezze naturali". La successiva legge 9 giugno 1939, n. 1497 "Protezione delle bellezze naturali" (Gazz. Uff. 14 ottobre 1939, n. 241), rimasta in vigore fino ai nostri giorni, è stata abrogata con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 "Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell'articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352" [quest'ultima contiene disposizioni sui beni culturali] (Gazz. Uff. 27 dicembre 1999, n. 302, S.O.).

<sup>(x)</sup> La legislazione sanitaria antecedente la Costituzione era vasta e fu oggetto di riordino nel 1934 con regio decreto 27 luglio 1934, n. 1265, tutt'ora vigente, con cui fu approvato il testo unico delle leggi sanitarie (Gazz. Uff. 9 agosto 1934, n. 186, S.O.). Con legge 7 novembre 1942, n. 1528 (anche quest'ultima ancora in vigore) sono state apportate modificazioni agli artt. 124 e 167 del T.U. delle leggi sanitarie del 1934, n. 1265 (Gazz. Uff. 7 gennaio 1943, n. 4).

Va evidenziato, che tutt'ora vigono le disposizioni sulla risicoltura contenute nel regolamento di esecuzione del precedente testo unico del 1908, approvato con Regio decreto 29 marzo 1908, n. 157 (Gazz. Uff. 1 maggio 1908, n. 103), in quanto compatibili con il testo unico del 1934.

<sup>(xii)</sup> I significati giuridici di ambiente si riconducevano alla tutela del paesaggio; alla difesa del suolo, dell'aria e dell'acqua; all'urbanistica. Esistevano discipline settoriali per l'inquinamento atmosferico (legge 13 luglio 1966, n. 615 "Provvedimenti contro l'inquinamento atmosferico"); per l'inquinamento acustico, che non era oggetto di una disciplina legislativa autonoma, si faceva ricorso a disposizioni pertinenti quali l'istituto delle immissioni (artt. 659 e 660 c.p.); per l'inquinamento termico, che non godeva di autonoma disciplina, si ricorreva ad una indiretta regolamentazione del 1976 che fissava limiti massimi di accettabilità delle variazioni di scarico. L'inquinamento idrico era disciplinato dalla legge 10 maggio 1976, n. 319 "Norme per la tutela delle acque dall'inquinamento", modificata con legge 24 dicembre 1979, n. 650 (ora abrogata dall'art. 63, decreto legislativo 11 maggio 1999, n. 152). L'inquinamento da rifiuti solidi urbani e industriali trovò una regolamentazione indiretta nella legge di tutela delle acque e poi venne regolamentato con decreto n. 915 del 1982 (il decreto è stato abrogato dall'art. 56, decreto legislativo 5 febbraio 1997).

Ricordiamo che negli anni Settanta la crisi energetica, affrontata come emergenza, condizionò altri interessi quali appunto la difesa dell'ambiente. Il problema della pianificazione venne espresso nei Piani energetici nazionali. Vennero ristretti alcuni consumi con effetti marginali, e si individuarono fonti energetiche considerate particolarmente aggressive per l'ambiente e la salute (nucleare e carbone).

---

<sup>(xiii)</sup> Si potrebbe affermare che la tutela dei valori ambientali non è stata possibile nel nostro Paese, non tanto perché non esisteva una normativa adeguata, bensì in quanto la tutela dell'ambiente presupponeva il superamento di determinati interessi corporativi, nonché un accordo meditato a livello di classe politica e di amministrazioni locali in ordine alla priorità del bene della salute pubblica rispetto ad altri valori.

<sup>(xiv)</sup> Fin da allora si individuò quale obiettivo quello della gestione globale delle risorse ambientali, da perseguire tramite la predisposizione di testi unici, la ridefinizione dei poteri fra Stato e Regioni, il rafforzamento degli strumenti per l'adempimento degli obblighi derivanti all'Italia dall'adesione ai Trattati delle Comunità Europee.

<sup>(xv)</sup> Decreto Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 "Attuazione della delega di cui all'art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382" (Gazz. Uff. 29 agosto 1977, n. 234, S.O.).

<sup>(xvi)</sup> Ministero così citato per semplificare l'esposizione. Si omettono le variazioni di denominazione assegnate nel tempo a detto Ministero.

<sup>(xvii)</sup> Legge 8 luglio 1986, n. 349 "Istituzione del Ministero dell'ambiente e norme in materia di danno ambientale" (Gazz. Uff. 15 luglio 1986, n. 162, S.O.). La programmazione triennale per la tutela dell'ambiente è avvenuta con legge 28 agosto 1989, n. 305 "Programmazione triennale per la tutela dell'ambiente" (Gazz. Uff. 2 settembre 1989, n. 205), ed ora è stata soppressa dall'art. 68, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Nel 1989 vennero istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri i Servizi tecnici nazionali, che ora sono stati soppressi. Nel 1994 venne istituita l'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente (ANPA), ora soppressa. Vennero poi istituite nuove amministrazioni pubbliche (autorità di bacino, agenzie regionali per la protezione dell'ambiente (ARPA), Enti parco...) ed assegnate ulteriori competenze a preesistenti autorità (Ministero dei lavori pubblici, Dipartimento della protezione civile, province e camere di commercio...). Si assiste poi alla previsione di istituti e procedimenti aventi ad oggetto l'ambiente in ogni suo aspetto (valutazione di impatto ambientale-VIA, diritto all'informazione ambientale, programmazione ambientale...).

<sup>(xviii)</sup> Legge 6 dicembre 1991, n. 394 "Legge quadro sulle aree protette" (Gazz. Uff. 13 dicembre 1991, n. 292, S.O.).

<sup>(xix)</sup> Basti pensare che il Comitato per le aree naturali protette e il Gruppo di lavoro per la carta della natura di cui all'art. 3 della legge quadro sono stati soppressi dall'art. 7, decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e le relative funzioni sono esercitate dalla Conferenza Stato-regioni; il Programma triennale per la tutela dell'ambiente è stato soppresso dall'art. 68, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; il Programma triennale per le aree naturali protette è stato soppresso dall'art. 76, decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112; la Consulta per la difesa del mare dagli inquinamenti, istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 4 ottobre 1979, è stata soppressa dall'art. 2, comma 14, legge 9 dicembre 1998, n. 426, e le relative funzioni sono state trasferite al Ministero dell'ambiente; i Servizi tecnici nazionali istituiti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'art. 9, legge 18 maggio 1989, n. 183 "Norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo", sono stati soppressi dall'art. 38, decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" (Gazz. Uff. 30 agosto 1999, n. 203, S.O.), unitamente all'Agenzia nazionale per la protezione dell'ambiente. Le attribuzioni spettanti all'Agenzia ed ai Servizi tecnici sono state trasferite all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i Servizi tecnici, la cui istituzione è disposta dallo stesso art. 38 cit.

<sup>(xx)</sup> Legge 24 giugno 1923, n. 1420 "Provvedimenti per la protezione della selvaggina e l'esercizio della caccia" (Gazz. Uff. 9 luglio 1923, n. 160).

---

<sup>(xxi)</sup> Regio decreto 15 gennaio 1931, n. 117 “Approvazione del testo unico delle leggi e decreti per la protezione della selvaggina e per l’esercizio della caccia” (Gazz. Uff. 21 febbraio 1931, n. 43).

<sup>(xxii)</sup> Regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 “Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l’esercizio della caccia” (Gazz. Uff. 25 luglio 1939, n. 172).

<sup>(xxiii)</sup> Si citano, per tutte, la legge 2 agosto 1967, n. 799 “Modifiche al testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l’esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, e successive modifiche” (Gazz. Uff. 15 settembre 1967, n. 232).

<sup>(xxiv)</sup> Legge 27 dicembre 1977, n. 968 “Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia” (Gazz. Uff. 4 gennaio 1978, n. 3).

<sup>(xxv)</sup> La legge 9 giugno 1939, n. 1497 “Protezione delle bellezze naturali” (Gazz. Uff. 14 ottobre 1939, n. 241) è stata abrogata con decreto legislativo 29 ottobre 1999, n. 490 “Testo unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali, a norma dell’articolo 1 della legge 8 ottobre 1997, n. 352” (Gazz. Uff. 27 dicembre 1999, n. 302, S.O.).

<sup>(xxvi)</sup> Legge 11 febbraio 1992, n. 157 “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio” (Gazz. Uff. 25 febbraio 1992, n. 46, S.O.).