

PROF. AVV. PAOLO SCAPARONE
AVV. CINZIA PICCO
VIA SAN FRANCESCO D'ASSISI N. 14 TORINO
tel 011/5625330 - fax 011540250
paoloscaparone@pec.ordineavvocatitorino.it
cinziapicco@pec.ordineavvocatitorino.it

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

Deduzioni di costituzione

della **Federazione italiana della Caccia – Federazione della Caccia Regione Piemonte** (C.F. 97524640014) con sede in Torino, via Mantova n. 21/d, dell'**Unione nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro – delegazione regionale del Piemonte** – (C.F. 80091080012), con sede in Vercelli, corso Vinzaglio n. 1, dell'**Associazione Nazionale Libera Caccia – ANLC** (C.F. 96029470067) – con sede in Alessandria, Via XXIV Maggio n. 11, del **Comprensorio Alpino CA TO 1** (C.F. 94535310018), con sede in Bricherasio, via Alliaudi 1 Fraz. Cappella Moreri, del **Comprensorio Alpino CA TO 2** (C. F. 96019850013) con sede in Oulx, Piazza Grand Hoche - Fraz. Beaulard, del **Comprensorio Alpino CA TO 3** (C.F. 96019810017), con sede in San Giorio di Susa, via Trattenero 38, del **Comprensorio Alpino CA TO 4** (C.F. 92021980013), con sede in Ceres, Frazione Fè 2, tutti in persona dei rispettivi legali rappresentanti, rappresentati e difesi, sia congiuntamente sia disgiuntamente, dall'avv. prof. Paolo Scaparone (C.F. SCPPLA41C27A479D), dall'avv. Cinzia Picco (C.F. PCCCNZ63L62A518T) del Foro di Torino e dall'avv. Luca Di Raimondo (C.F. DRMLCU63C20H501U) - i quali difensori dichiarano ai sensi dell'art. 5, co. 2, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte Costituzionale di voler ricevere le comunicazioni dei provvedimenti giudiziari al numero di telefax 011/540250 o agli indirizzi di PEC *paoloscaparone@pec.ordineavvocatitorino.it*
cinziapicco@pec.ordineavvocatitorino.it e
lucadiraimondo@ordineavvocatiroma.org - elettivamente domiciliati presso lo studio di quest'ultimo in Roma, via della Consulta n. 50 per procure speciali ed elezioni di domicilio in calce al presente atto

**nel giudizio incidentale
di legittimità costituzionale**

promosso dal TAR Piemonte, con ordinanza, 23.11.2017 n. 1262 pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana 1[^] Serie Speciale 21.2.2018 n. 8, con riguardo agli artt. 39 l. r. Piemonte n. 26 del 2015 e 1 l.r. Piemonte n. 27 del 2016 in relazione agli artt. 102 e 117 co. 1 e 2 lett. s) della Costituzione

nel procedimento R.G. n. 590/2016

avviato dalla **Federazione Italiana della Caccia - Federazione della Caccia Regione Piemonte**, dall'**Unione nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro - delegazione regionale del Piemonte - dell'Associazione Nazionale Libera Caccia ANLC**, dal **Comprensorio Alpino CA TO1**, dal **Comprensorio Alpino CA TO2**, dal **Comprensorio Alpino CA TO3** e dal **Comprensorio Alpino CA TO4** contro la Regione Piemonte con ricorso al TAR Piemonte.

CONSIDERAZIONI IN FATTO

I. Il giudizio *a quo* trae origine dal ricorso proposto dalla Federazione Italiana della Caccia - Federazione della Caccia Regione Piemonte, da altre associazioni venatorie nonché da alcuni Comprensori Alpini e Ambiti Territoriali di Caccia avanti il TAR Piemonte contro il calendario venatorio della Regione Piemonte per l'anno 2016/2017 nella parte in cui questo ha vietato la caccia della pernice bianca, dell'allodola, della lepre variabile, del fischione, della canapiglia, del mestolone, del codone, della marzaiola, della folaga, del porciglione, del frullino, della pavoncella, della moretta, del combattente e del merlo.

Il divieto di caccia a tali specie - considerate cacciabili dalla l. n. 157/1992 - è stato previsto, quanto alle prime tre, dall'art. 39 l. r. Piemonte n. 26/2015 e, quanto alle altre, dall'art. 1 l. r. Piemonte n. 27/2016.

Pertanto, nel ricorso introduttivo al TAR Piemonte, i ricorrenti hanno denunciato l'illegittimità costituzionale delle previsioni di legge regionale per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia

di tutela dell'ambiente (art. 117 co. 2 lett. s) Cost.) nonché per violazione del principio di separazione dei poteri e di riserva di giurisdizione (art. 102 Cost.). Questa ultima doglianza è specificamente rivolta solo contro l'art. 1 l. r. n. 27/2016 che ha introdotto, a livello legislativo, il divieto di caccia del fischione, della canapiglia, del mestolone, del codone, della marzaiola, della folaga, del porciglione, del frullino, della pavoncella, della moretta, del combattente e del merlo in pendenza del giudizio *a quo* e al fine di superare il pronunciamento cautelare del TAR nel giudizio stesso che aveva sospeso, ritenendolo invalido per difetto di motivazione e di istruttoria, il suddetto divieto contenuto nel calendario venatorio impugnato.

Nelle more del giudizio la Federazione della Caccia Regione Piemonte e altre due associazioni venatorie hanno impugnato avanti al TAR Piemonte anche il calendario venatorio 2017/2018 (R.G. n. 574/2017) contestandone l'illegittimità costituzionale sia per invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente (art. 117 co. 2 lett. s) Cost.) sia per violazione del principio comunitario della necessaria istruttoria tecnica e della motivazione delle decisioni in materia ambientale (art. 117 co. 1 Cost.).

II. Il TAR Piemonte, II, con ordinanza 23.11.2017 n. 1262, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 39 l. r. Piemonte n. 26/2015 e dell'art. 1 l. r. Piemonte n. 27/2016 per contrasto con gli artt. 102 e 117 co. 1 e co. 2 lett. s) Cost.

III. La **Federazione Italiana della Caccia - Federazione della Caccia Regione Piemonte, l'Unione nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro - delegazione regionale del Piemonte - l'Associazione Nazionale Libera Caccia ANLC, il Comprensorio Alpino CA TO1, il Comprensorio Alpino CA TO2, il Comprensorio Alpino CA TO3 e il Comprensorio Alpino CA TO4** si costituiscono nel giudizio di

legittimità costituzionale conseguente all'ordinanza di rimessione osservando quanto segue.

CONSIDERAZIONI IN DIRITTO

I. LE DISPOSIZIONI DELLE LEGGI REGIONALI IMPUGNATE

Le disposizioni delle leggi regionali impugnate sono:

a) l'art. 39 l. r. Piemonte n. 26/2015, che introduce il divieto di “*abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*)*”;

b) l'art. 1 l. r. Piemonte n. 27/2016, che vieta di “*abbattere o catturare le specie fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)*”.

II. L'ORDINANZA DI RIMESSIONE DEL TAR PIEMONTE

Il TAR Piemonte, con ordinanza, II, 23.11.2017 n. 1262, ha ritenuto rilevanti e non manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale prospettate dai ricorrenti in relazione alle disposizioni delle leggi regionali censurate che vietano il prelievo venatorio di molte specie cacciabili.

Nel dettaglio, quanto alla **rilevanza**, il Giudice *a quo* ha osservato che i ricorrenti hanno impugnato il calendario venatorio 2016/2017, tra l'altro, nella parte in cui questo esclude dal prelievo venatorio le specie venabili sottratte alla caccia dalle citate disposizioni legislative regionali. Tra i motivi di impugnazione i ricorrenti denunciano l'illegittimità costituzionale delle disposizioni stesse. Pertanto, ai fini del sindacato sulla legittimità del calendario venatorio impugnato non si può prescindere

dalla soluzione del problema della costituzionalità delle previsioni legislative regionali.

Quanto alla **non manifesta infondatezza**, il Giudice *a quo*, muovendo dall'insegnamento della giurisprudenza costituzionale secondo cui l'individuazione delle specie cacciabili e dei periodi di caccia rientrano nella materia della tutela dell'ambiente (art. 117 co. 2 lett. s) Cost.) e la relativa disciplina è contenuta nell'art. 18 l. n. 157/1992, afferma che *“la natura derogatoria dell'intervento regionale, rispetto al rigido quadro normativo statale, implica che i casi in cui la Regione può incidere su questo devono essere espressamente contemplati da una disposizione di legge statale, se l'incidenza attiene alla materia della “tutela dell'ambiente” soggetta a potestà legislativa esclusiva dello Stato”*. Poiché non esistono *“disposizioni di leggi statali che riconoscono alla Regione Piemonte il potere, in sede di approvazione del calendario venatorio, di vietare la caccia a determinate specie”* e, per altro verso, *“il calendario venatorio deve avere la forma dell'atto amministrativo”*, le disposizioni di legge regionale che hanno introdotto, in via legislativa, il divieto di caccia per specie che la legge statale n. 157/1992 considera cacciabili invadono la competenza legislativa dello Stato in materia di *“tutela dell'ambiente”*. La legge statale prevede le tassative ipotesi in cui la Regione può intervenire sui periodi di caccia, mentre non contempla poteri di intervento sulle specie cacciabili. Solo entro detti limiti la Regione ha spazio d'azione.

Inoltre, il TAR Piemonte evidenzia come una delle due disposizioni di leggi impugnate, e precisamente l'art. 1 l. r. Piemonte n. 27/2016, è stata introdotta nelle more del giudizio *a quo* *“allorquando era stata sospesa l'efficacia del calendario venatorio ... nella parte in cui vietava la caccia alle specie degli uccelli acquatici”*, cioè delle specie oggetto della disposizione censurata. *“Un simile intervento”* - prosegue il TAR - *“appare potenzialmente idoneo ad intaccare la separazione dei poteri e la riserva*

di giurisdizione prevista dall'art. 102 Cost., da intendersi quale divieto per il legislatore di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice, secondo l'autorevole insegnamento della Corte (sent. n. 55 del 2000)".

Ancora, le previsioni di legge regionale impugnate si pongono, secondo l'ordinanza di rimessione, *"in contrasto con i principi di diritto europeo in materia di tutela dell'ambiente e, in specie, con l'obbligo di adeguata istruttoria e motivazione"* perché esse *"sono state approvate senza un'adeguata istruttoria tecnico-scientifica e senza richiedere il parere dell'ISPRA"* e quindi violano il precetto costituzionale dell'art. 117 co. 1 Cost. che impone il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario.

III. IL QUADRO NORMATIVO E LA GIURISPRUDENZA DI RIFERIMENTO

1. A livello europeo e internazionale la materia ambientale, per quanto d'interesse, è caratterizzata da alcuni principi generali che conformano le azioni degli Stati nazionali.

Un **primo principio** - ricavabile sia dalla decisione n. 1600/2002/CE (considerando n. 32) sia dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia UE - è quello della **necessaria istruttoria tecnica**. Ogni decisione normativa o amministrativa deve essere preceduta e fondata su una seria e accurata attività istruttoria con l'imprescindibile coinvolgimento di organi tecnici e scientifici in possesso delle necessarie conoscenze, riconosciuti dalla comunità scientifica nonché indipendenti (Corte CE, III, 11.9.2002, T-13/1999; 9.9.2003 C-236/2011). L'importanza dell'istruttoria emerge dalla stessa formazione del diritto ambientale che si è sviluppata inizialmente per via giurisprudenziale in ragione del primato del **fatto** o della **natura della cose** a cui l'autorità pubblica deve ancorarsi saldamente, tanto che l'istruttoria mirante alla ricostruzione del fatto rappresenta il "cuore" della pertinente attività.

Un **secondo principio** - derivante dall'applicazione dei precetti contenuti negli artt. 114 (già 95 Trattato CE) e 192 (già 175 Trattato CE) TFUE - attiene alla disciplina delle **deroghe alle norme comunitarie in materia ambientale deliberate da uno Stato membro**.

Detto principio può essere sintetizzato nei termini seguenti. Le deroghe implicanti una diminuzione del livello di protezione stabilito dalla normativa comunitaria sono ammesse in via eccezionale e temporanea e solo se la normativa stessa ne contempla espressamente la possibilità. Per contro, le deroghe che incrementano la tutela dell'ambiente sono ammesse a condizione che esse siano rispondenti ad esigenze importanti e supportate da dati scientifici ulteriori e diversi da quelli posti a fondamento del livello di tutela stabilito dalle norme comunitarie.

In applicazione con i principi appena enunciati sono formati numerosi documenti di carattere tecnico-scientifico, redatti da organismi internazionali e europei nei singoli settori riguardanti la vasta materia ambientale, che espongono lo stato delle relative conoscenze scientifiche.

Con specifico riguardo agli **aspetti della materia ambientale che interessano l'attività venatoria**, rilevano, a livello di fonti normative, la **Direttiva 2009/147/CE** - meglio nota come Direttiva uccelli - e la **Guida esplicativa** della Direttiva stessa predisposta dalla Commissione europea nonché, a livello di documenti tecnico-scientifici, il **"Key concepts"** nel quale sono illustrati i dati relativi ai periodi di riproduzione delle specie di uccelli oggetto di prelievo venatorio e lo stato di conservazione delle specie medesime. Tali atti comunitari costituiscono un imprescindibile **vincolo per l'esercizio dei poteri legislativi e amministrativi statali e regionali** in materia nel senso che ad essi le autorità nazionali devono conformarsi fatti salvi i poteri di deroga che possono essere esercitati nei limiti sopra descritti.

2. A livello statale, l'art. 117 co. 2 lett. s) Cost. attribuisce allo **Stato** la potestà legislativa esclusiva in materia di **tutela dell'ambiente e dell'ecosistema**. Nell'esercizio di tale potestà lo Stato ha introdotto il principio (art. 3 *quinquies* d. lgs. 152/2006) secondo cui le "*regioni ... possono adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, qualora lo richiedano **situazioni particolari del loro territorio**, purché ciò non comporti un'arbitraria discriminazione, anche attraverso ingiustificati aggravi procedurali*". La norma è da intendersi anche come espressione del principio di **adeguatezza territoriale** dell'intervento pubblico in materia ambientale nel senso che esso deve riferirsi ad **ambiti di area vasta** interessati dalla maggior parte dei fenomeni oggetto del diritto ambientale, **evitando un frazionamento localistico** e quindi irragionevole del regime di tutela a fronte della configurazione dell'ambiente come bene ampio e unitario.

Come si preciserà più avanti, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, con orientamento consolidato, ha riconosciuto **la sicura riconducibilità alla materia della tutela dell'ambiente dell'individuazione delle specie cacciabili e della definizione dei periodi di caccia** alle specie stesse. L'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva a legiferare in tali settori che intercettano la disciplina dell'attività venatoria ha determinato una sostanziale modificazione del rapporto tra Stato e regioni in materia di caccia. Invero, mentre nell'assetto costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V, la caccia era materia di competenza concorrente e quindi le disposizioni legislative statali assumevano il rango di principi generali della materia residuando alle regioni la regolamentazione di dettaglio, dopo la profonda revisione subita dall'art. 117 Cost. la caccia non è più menzionata e allo Stato è attribuita la competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e, quindi, della caccia nel (solo) senso appena chiarito. Da tale modificazione deriva, secondo la Corte Costituzionale (sent.

n. 43 del 2004; n. 20 del 2012), la facoltà dello Stato di stabilire forma e contenuto dell'eventuale intervento regionale. La normazione statale deve tener conto di interessi ulteriori rispetto a quello della protezione ambientale che condizionano la definizione del limite di questa. In altre parole, non si può ritenere che l'accentuazione 'virtuosa' della tutela ambientale sia sempre ammissibile in quanto un simile orientamento ometterebbe di considerare che il limite normativamente previsto tiene conto anche dell'esigenza della non eccessiva compressione degli interessi incisi dalla tutela stessa, quali, nel caso che rileva, possono considerarsi gli interessi economici, turistico-paesaggistici, agricoli e venatori, ecc. ritenuti meritevoli dall'ordinamento.

Significativa, al riguardo, sia pure limitatamente agli uccelli la disposizione dell'art. **1 co. 1 bis l. n. 157/1992**, introdotta in attuazione della Direttiva 2009/147/CE, che richiede allo Stato di adottare le misure necessarie per mantenere o adeguare le popolazioni di tutte le specie di uccelli ... *"ad un livello corrispondente alle esigenze ecologiche, scientifiche, turistiche e culturali, tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative"* facendo salva l'esigenza della *"conservazione"* degli uccelli stessi.

Inoltre, in tale linea la l. n. 157/1992 riconosce il ruolo delle associazioni venatorie e agricole nel governo della caccia (art. 14) e, in particolare, l'**art. 18** stabilisce le **specie cacciabili** e i relativi **periodi di caccia** (co. 1); fissa i presupposti e le condizioni per la **modificazione**, da parte delle regioni, **dei soli periodi di caccia** *"in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali ... previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica"* [ora ISPRA] (co. 2); demanda allo Stato le variazioni delle specie cacciabili con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri; attribuisce *"in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali sottoscritte, tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio"* (co. 3); attribuisce alle regioni il potere di

approvazione, sentito l'ISPRA, del calendario venatorio "*nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3*" e con l'indicazione del "*numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria*". Conviene da subito sottolineare che la partecipazione normativamente richiesta dell'ISPRA alle decisioni statali e regionali che incidono sulla fauna selvatica è interpretata dalla Corte Costituzionale nel senso che l'intervento dell'ISPRA integra, anche se non sempre esaurisce, l'adeguata istruttoria tecnico-scientifica conformemente al principio comunitario richiamato.

IV. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 39 L.R. 22.12.2015 N. 26 E 1 L.R. 27.12.2016 N. 27 PER CONTRASTO CON L'ART. 117 CO. 1 E 2 LETT. S) COST.

1. Costituisce consolidata opinione della giurisprudenza costituzionale che la disciplina delle specie cacciabili e dei periodi di caccia appartiene alla materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, cioè ad una materia attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato (tra le tante pronunce, Corte Cost., sent. n. 323 del 1998, n. 191 del 2011, n. 226 del 2003).

La **Corte Costituzionale** ha chiarito (sentt. n. 271 del 2008 e 44 del 2010) che lo **Stato**, nell'esercizio della **potestà legislativa esclusiva** in una determinata materia, **può stabilire forma e contenuto dell'intervento regionale**. In tal caso le Regioni non possono scegliere la specie di atto - legislativo o amministrativo - con il quale esercitare i compiti ad esse attribuiti dallo Stato né superare gli spazi di azione che la legge statale ha delineato. In particolare, nella citata sentenza 44 del 2010 la Corte ha puntualmente affermato: "***è costituzionalmente illegittimo l'esercizio del potere legislativo da parte di una Regione in una materia di esclusiva competenza del legislatore statale e, in presenza di una disposizione posta da quest'ultimo che permette un intervento regionale solo a certe condizioni e per mezzo di un provvedimento amministrativo***".

La **sentenza della Corte n. 20 del 2012** ha fatto applicazione di tale principio statuendo che la l. n. 157/1992 e, in specie, l'art. 18 ha attribuito alle regioni il potere di intervenire sulla disciplina dell'attività venatoria esclusivamente con atti amministrativi. Il calendario venatorio e il relativo regolamento devono quindi necessariamente avere la forma dell'atto amministrativo non essendo ammesso l'intervento della legge regionale.

La stessa sentenza ha altresì illustrato le ragioni di una tale scelta: *“In via generale, si è già osservato che il passaggio dal provvedere in via amministrativa alla forma di legge è più consono alle ipotesi in cui la funzione amministrativa impatta su assetti della vita associata, per i quali viene avvertita una particolare esigenza di protezione di interessi primari «a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti» (sentenza n. 143 del 1989); viceversa, nei casi in cui la legislazione statale, nelle materie di competenza esclusiva, conformi l'attività amministrativa all'osservanza di criteri tecnico-scientifici, lo slittamento della fattispecie verso una fonte primaria regionale fa emergere un sospetto di illegittimità. La scelta che si provveda con atto amministrativo non solo è l'unica coerente in tale ordine di idee con il peculiare contenuto che nel caso di specie l'atto andrà ad assumere, e si inserisce dunque armonicamente nel tessuto della legge n. 157 del 1992, ma si riconnette altresì ad un regime di flessibilità certamente più marcato che nell'ipotesi in cui il contenuto del provvedimento sia cristallizzato nella forma della legge. Ove si tratti di proteggere la fauna, un tale assetto è infatti il solo idoneo a prevenire i danni che potrebbero conseguire a un repentino ed imprevedibile mutamento delle circostanze di fatto in base alle quali il calendario venatorio è stato approvato: è sufficiente, a tale proposito, porre mente all'art. 19, comma 1, della legge n. 157 del 1992, che prevede il ricorso da parte della Regione a divieti imposti da «sopravvenute particolari*

condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o per altre calamità».

In coerenza con il quadro normativo statale, la legislazione regionale – sia la previgente l. r. n. 70/1996 sia l'attuale art. 40 l. r. n. 5/2012 – attribuisce alla Giunta regionale – cioè all'organo esecutivo e non a quello legislativo della Regione – il potere di approvazione del calendario venatorio così confermandone la doverosa natura di atto amministrativo.

2. L'art. 18 l. n. 157/1992 non solo impone alle regioni di approvare il calendario nella forma del provvedimento amministrativo (co. 4) ma, per quanto d'interesse, **demanda ad un atto amministrativo** - e, in particolare, ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri - **anche l'aggiornamento dell'elenco delle specie cacciabili** (co. 3).

Le ragioni sono da rintracciare in quelle che la Corte Costituzionale ha individuato a fondamento della scelta della legge statale di attribuire forma amministrativa al calendario venatorio. In particolare, vale l'argomento secondo cui in una *“materia così squisitamente tecnica”*, come è la definizione delle specie cacciabili, l'atto amministrativo, in rapporto alla legge, è lo strumento più idoneo ad apportare i necessari adeguamenti e aggiornamenti su aspetti propriamente tecnici: la funzione attribuita al Presidente del Consiglio di aggiornare l'elenco delle specie con proprio provvedimento *“ha quello stesso carattere amministrativo di aggiornamento, in relazione a dati tecnici e di fatto forniti dai competenti istituti, che possiedono analoghi atti dell'Esecutivo diretti all'aggiornamento o all'approvazione o addirittura alla formazione di tabelle contenenti elenchi relativi ad altre materie. Così per le sostanze stupefacenti (cfr. sent. 13 gennaio 1972 n. 9), per i giochi non d'azzardo (sent. 20 giugno 1972 n.113) o per le malattie professionali (sent. 24 giugno 1981 n. 127)”* (Corte cost., n. 278 del 1998). Ciò deriva, come ha chiarito la citata sentenza della Corte Costituzionale n. 278 del 1988, da una

riscontrata “certa «proclività del legislatore a collocare in un testo legislativo, in aggiunta alla parte normativa, anche dati della realtà, individuati in base a criteri tecnici. Accade sovente in tali casi che il legislatore demandi poi all'Esecutivo, o meglio all'organo dell'Esecutivo competente per materia, di apportare a quei dati gli aggiustamenti che l'esperienza, una più matura riflessione, il progresso tecnico rendono consigliabili (sent. n. 127 del 1981)”. In altri termini, si tratta di elementi o di situazioni che non possono essere tutti e compiutamente predeterminati nella normazione primaria. In tal caso, il legislatore formula un elenco, di per se stesso ampiamente indicativo di un certo orientamento nella scelta della selvaggina cacciabile, e detta principi rigorosi, in relazione ai quali, ed entro l'ambito dei quali, conferisce poi all'Esecutivo o ad un suo organo il potere di adeguarli ai mutamenti inevitabili che la realtà subisce nel tempo”.

Dal descritto quadro legislativo, come precisa la giurisprudenza costituzionale, si può trarre, oltre che il principio della natura amministrativa del calendario venatorio, un ulteriore principio insito nella disciplina statale per l'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente: **l'atto che modifica l'elenco delle specie cacciabili deve avere anch'esso la forma del provvedimento amministrativo.**

3. Al fine di vagliare la compatibilità delle leggi regionali censurate con tali principi va ulteriormente chiarito: a) se le regioni possono intervenire con propri atti per vietare la caccia a specie inserite nell'elenco statale delle specie cacciabili e, se sì, b) che forma debbano assumere gli atti adottati.

Quanto al **potere delle regioni di vietare la caccia a specie che lo Stato considera cacciabili**, esso è da escludere sulla base delle seguenti considerazioni.

La l. n. 157/1992 non prevede alcun potere delle Regioni di modificare l'elenco delle specie cacciabili né in sede di approvazione di calendario venatorio né con proprio atto legislativo. Né tale potere può essere riconosciuto alle Regioni in quanto titolari della potestà legislativa residuale nella materia della caccia: l'individuazione della specie cacciabili rientra nella materia della tutela dell'ambiente e quindi in un ambito di intervento riservato alla legge statale, la quale, sola, potrebbe attribuire un potere regionale di variazione delle specie cacciabili.

Inoltre, la possibilità delle Regioni di intervenire sulle specie cacciabili ampliando il numero di quelle sottratte al prelievo - affermata anche nella giurisprudenza costituzionale - muove dal convincimento che l'incremento dei divieti di caccia costituisca di per sé una misura di maggiore protezione ambientale.

Un siffatto convincimento - ispirato dalla tesi della protezione ambientale 'a ogni costo' - è in contrasto con il modello normativo della materia ambientale sopra ricostruito. In particolare, se l'elenco delle specie cacciabili rientra nella materia della tutela dell'ambiente e questa è costituzionalmente assoggettata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ciò significa che la decisione dello Stato di individuare le singole specie destinate al prelievo rappresenta una scelta di protezione ambientale con il risultato che la sottrazione di anche sola una di esse alla venabilità si atteggia come misura che riduce la protezione medesima - e non la amplia -. Al riguardo, rilevano le disposizioni contenute nei co. 2 e co. 1 *bis* dell'art. 1 l. n. 157/1992. Le disposizioni sanciscono due principi: il primo è che la caccia è ammessa nei limiti in cui essa non pregiudica la conservazione della fauna e il secondo è che le misure adottate dalle autorità competenti per conservare la fauna sono (e devono) essere il risultato di un bilanciamento tra tutti gli interessi coinvolti dall'attività venatoria. L'individuazione, ad opera della legge statale n. 157/1992, delle specie cacciabili e delle specie

non cacciabili è l'esito di quell'operazione di bilanciamento: una decisione che incida su tale esito e cioè vieti la caccia a specie cacciabili o ammetta il prelievo venatorio a specie non cacciabili pregiudica il fine primario della conservazione. Per dirla in termini più netti: se **la legge statale ha stabilito che una determinata specie è cacciabile, ciò significa che la caccia non ne pregiudica la conservazione.**

Di qui, anche in conformità al principio europeo che disciplina le deroghe apportabili dagli Stati membri alla normativa comunitaria, consegue l'inammissibilità di un qualsivoglia intervento delle regioni sull'elenco statale delle specie cacciabili per contrasto sia con l'art. 117 co. 1 - che vincola il legislatore statale e regionale al rispetto dell'ordinamento comunitario e internazionale - sia co. 2 lett. s) Cost.

4. In ogni caso, anche aderendo al contrastato e, per il vero, datato orientamento della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 227 del 2003) che riconosce alle regioni *“la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto “nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia” (sentenze n. 271 del 1996 e n. 1002 del 1988)”,* tale facoltà di deroga incontra il limite - derivante dalla legge statale - della forma dell'atto con il quale essa può essere esercitata. Poiché **la legge statale demanda ad un atto amministrativo la variazione dell'elenco delle specie cacciabili, parimenti l'intervento regionale su tale elenco non può che essere attribuito ad una fonte amministrativa e non legislativa.** Significativamente e in coerenza con il quadro normativo pertinente, la previgente l. r. n. 70/1996 individuava nel calendario venatorio - atto necessariamente amministrativo - la sede per la modificazione delle specie cacciabili e nella Giunta regionale - organo esecutivo privo di poteri legislativi - l'organo competente. Introdurre in via legislativa il divieto di caccia per alcune specie cacciabili elencate nell'art. 18 l. n. 157/1992, anziché provvedere in via amministrativa

con l'approvazione del calendario venatorio, significa, per usare le parole della Corte Costituzionale (sent. n. 271 del 2008), “*sostituire con un atto legislativo quanto può essere realizzato dalla Regione mediante un provvedimento amministrativo*” e ciò “*rappresenta una violazione di quanto espressamente determinato dal legislatore statale nell’ambito di una materia di sua esclusiva competenza*” [la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema] con conseguente contrarietà della legge regionale all’art. 117 co. 2 lett. s) Cost.

5. Pertanto, gli artt. 39 l. r. 22.12.2015 n. 26 e 1 l. r. 27.12.2016 n. 27 violano il precetto costituzionale dell'art. 117 Cost. sia perché invadono la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell’ambiente sia perché contrastano con i principi comunitari in materia di deroghe degli Stati membri alla normativa comunitaria.

V. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DEGLI ARTT. 39 L.R. 22.12.2015 N. 26 E 1 L.R. 27.12.2016 N. 27 PER CONTRASTO CON L’ART. 117 CO. 1 COST.

1. Le disposizioni di legge regionale che introducono il divieto di caccia alle specie pernice bianca, allodola, lepre variabile, fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta, moriglione, combattente e merlo risultano altresì incostituzionali perché approvate in difetto di una compiuta e dettagliata istruttoria imposta primariamente dai principi costituzionali in materia ambientale.

La Corte Costituzionale ha affermato (sent. n. 282 del 2002) che alla legge, statale o regionale, non è precluso un intervento sul merito di scelte strettamente tecniche purché esso non nasca “*da valutazioni di pura discrezionalità politica*”, bensì o preveda “*l’elaborazione di indirizzi fondati sulla verifica dello stato delle conoscenze scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni e organismi - di norma nazionali o sovranazionali - a ciò deputati, dato l’essenziale rilievo*” che, a questi

fini, rivestono "gli organi tecnico-scientifici" (cfr. sentenza n. 185 del 1998)" o costituisca "il risultato di una siffatta verifica".

Tale principio è stato, tra l'altro, ribadito in più occasioni dalla stessa Corte (sentt. n. 248 del 1998; n. 272 del 1996; n. 135 del 2001) proprio in merito a provvedimenti legislativi regionali in materia di caccia: la legittimità costituzionale di una legge regionale che deroga alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente postula che questa sia preceduta da un confronto con l'ISPRA nonché da un'istruttoria seria e approfondita di carattere tecnico così che la relativa decisione risulti ragionevole in quanto fondata su dati scientifici sicuri o comunque condivisi dalla comunità scientifica.

2. La necessità dell'istruttoria anche per l'esercizio del potere legislativo protegge da scelte arbitrarie ed è un **parametro**, oltre a quello tradizionale rinvenuto dalla giurisprudenza costituzionale nell'art. 3 Cost., **per il giudizio di ragionevolezza di una legge** (statale o regionale).

L'istruttoria 'legislativa' impone agli organi competenti di ricostruire compiutamente il fatto alla luce delle attuali conoscenze scientifiche e sulla scorta di tali elementi definire il testo normativo. Solo attraverso siffatto metodo è possibile evitare leggi irragionevoli e quindi non giustificabili.

3. Nel caso concreto, le leggi regionali contestate, come emerge dall'esame dei c.d. lavori preparatori reperibili sul sito internet del Consiglio regionale www.arianna.cr.piemonte.it, **non risultano affatto precedute né da un'attività di indagine sullo stato delle specie nel territorio piemontese né da un parere o comunque un confronto con l'ISPRA** ponendosi così in contrasto con il principio costituzionale di ragionevolezza nonché con il precetto costituzionale secondo cui la potestà legislativa statale e regionale è "*esercitata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario*" (art. 117 co. 1 Cost.).

Né vale l'argomento, rintracciabile nei lavori preparatori delle leggi regionali qui contestate, secondo cui la motivazione e l'istruttoria, necessaria per provvedimenti di portata contingente ed eccezionale, non sarebbero invece richieste per norme destinate a disciplinare in via generale ed astratta una certa fattispecie, quale si atterrebbe un divieto a tempo indeterminato e non condizionato a particolari circostanze di cacciare determinate specie. Invero, un simile argomento, riproduttivo dell'insegnamento tradizionale per cui l'atto legislativo in quanto espressione di sovranità non richiede motivazione, non solo non si attaglia alla legge delle regioni a cui la Costituzione non attribuisce certo alcuna sovranità, ma, soprattutto, è superato dalla normativa e dalla giurisprudenza comunitaria che impone un'istruttoria tecnico-scientifica per ogni decisione in materia ambientale.

VI. ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE DELL' ART. 1 L.R. 27.12.2016 N. 27 PER CONTRASTO CON L'ART. 102 COST.

L'**art. 1 l. r. Piemonte 27.12.2016 n. 27** è intervenuto – a differenza della legge che ha vietato la caccia alla pernice bianca, all'allodola e alla lepre variabile nella quale il divieto legislativo ha preceduto il calendario venatorio - in un momento in cui la caccia agli anatidi in generale era ancora ammessa dal calendario venatorio impugnato.

La disposizione censurata, a dispetto della sua portata apparentemente generale e astratta, si atterggia quale legge che va a intaccare la separazione dei poteri e, in specie, la riserva di giurisdizione previste dall'art. 102 Cost.

Più precisamente, la violazione della **riserva di giurisdizione** consiste in una violazione del limite del rispetto delle prerogative dei giudici in ordine alla decisione delle cause in corso, nel senso che è vietato al legislatore "*incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice*" (Corte Cost. 22.11.2000 n. 525; più di recente con riguardo alla riserva di giurisdizione Corte Cost. 9.5.2013 n. 85).

In tale divieto si suole ravvisare l'aspetto più attuale e rilevante del risalente principio della separazione dei poteri. Questo principio, che vale anche per la legge statale, risulta ancora più stringente per la legge regionale la quale incontra notoriamente limiti ulteriori rispetto a quelli propri della legge statale come - per quanto qui interessa - il principio di retroattività, soprattutto in rapporto con la legislazione statale (Corte Cost. 12.5.1982 n. 91) che comporta l'impossibilità per il legislatore regionale di innovare 'ora per allora' alla precedente disciplina da esso stesso configurata per determinate fattispecie.

Il limite della retroattività rileva nel presente contesto non tanto perché la l.r. 27.12.2016 n. 27 voglia ridisciplinare *ex tunc* e cioè fin dall'emanazione dell'originario calendario venatorio la caccia agli anatidi, ma piuttosto perché, al pari di una legge retroattiva, la l.r. n. 27/2016 ha di mira una vicenda già in gran parte realizzata e su di essa vuole intenzionalmente incidere influenzando sul giudicato di merito di cui si è in attesa, così violando la riserva di giurisdizione. In altre parole, così come la legge retroattiva è censurata non soltanto per la lesione del canone della certezza del diritto, ma anche, e conseguentemente, per la sua direzionalità verso specifiche fattispecie che sono già intervenute nella realtà e che si vogliono sottrarre al naturale regime giuridico, la l.r. 27/2016 mira ad influire sulla materia del contendere. Essa concreta manifestamente un 'provvedere' anziché un 'prevedere', atteggiandosi, sotto tale profilo, come legge-provvedimento, la cui legittimità costituzionale in materia di caccia è già stata esclusa dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Per tutte le suesposte ragioni

la Federazione Italiana della Caccia - Federazione della Caccia Regione Piemonte, l'Unione nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro - delegazione regionale del Piemonte - l'Associazione Nazionale Libera Caccia ANLC, il Comprensorio Alpino CA TO1, il Comprensorio Alpino CA TO2, il Comprensorio Alpino CA TO3 e

il **Compensorio Alpino CA TO4** in persona dei rispettivi legali rappresentati, tramite i propri difensori, instano affinché la Corte Costituzionale dichiari l'illegittimità costituzionale degli artt. 39 l. r. Piemonte n. 26 del 2015 e 1 l. r. Piemonte n. 27 del 2016 per violazione degli artt. 102 e 117 co. 1 e 2 lett. s) della Costituzione.

Torino, 9 marzo 2018

avv. prof. Paolo Scaparone

avv. Cinzia Picco

avv. Luca Di Raimondo