

N. ____/____ REG.PROV.COLL.
N. 07814/2024 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 7814 del 2024, proposto da

Arci caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Andrea Ruffini, Marco Orlando e Matteo Valente, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

nei confronti

Federazione italiana della caccia - Fidc, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione V *ter* n. 4457/2024, pubblicata il 5 marzo 2024, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Ministero dell'agricoltura della sovranità alimentare e delle foreste;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 29 gennaio 2026 la Cons. Gudrun Agostini e udito per la parte appellante l'avvocato Matteo Valente;

A. - L'OGGETTO DELLA QUESTIONE DI COSTITUZIONALITA'.

1. Con la presente ordinanza si solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 453, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025") in riferimento agli artt. 70 , 76, 95 e 113 della Costituzione ed altresì in riferimento agli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione e i basilari principi di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e parità.

2. In particolare è censurata la previsione che stabilisce *"....al fine di razionalizzare la spesa, semplificare gli adempimenti e incrementare l'efficienza nell'erogazione delle misure di sostegno finanziario da parte del Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e degli enti dallo stesso controllati o vigilati, il Ministro del medesimo Ministero provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali per il migliore perseguimento dell'azione amministrativa e la più efficiente gestione delle risorse finanziarie e, quanto agli organi degli enti, di revocare eventualmente gli incarichi conferiti...."*.

B. - IL FATTO E SINTESI DEI GIUDIZI DI PRIMO E DI SECONDO GRADO.

3. Si controverte della legittimità dei seguenti atti:

- del Decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste n. 263986 del 22 maggio 2023, (in breve “Masaf”) nella parte in cui all’articolo 1 ha disposto:

“1. E’ ricostituito, presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste, il Comitato Tecnico Faunistico-Venatorio Nazionale (CTFVN) composto da:

un rappresentante designato dal Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste;

un rappresentante designato dal Ministro dell’ambiente e della sicurezza energetica;

tre rappresentanti delle Regioni designato dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano; un rappresentante delle Province designato dall'Unione delle Province d'Italia;

un rappresentante dell’Istituto Superiore per la protezione e ricerca ambientale (ISPRA);

tre rappresentanti delle Associazioni venatorie nazionali riconosciute; due rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale;

un rappresentante delle Associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l’ambiente;

Il Ministro dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste 3 un rappresentante dell’Unione zoologica italiana;

un rappresentante dell’Ente nazionale per la cinofilia italiana;

un rappresentante del Consiglio internazionale della caccia e della conservazione della selvaggina; un rappresentante dell’Ente nazionale per la protezione degli animali.

2. La nomina dei componenti del Comitato Tecnico Faunistico-Venatorio

Nazionale (CTFVN) sarà stabilita con successivo decreto del Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste successivamente all'acquisizione delle designazioni da effettuare da parte degli enti, organizzazioni ed associazioni di cui al comma 1.”;

- della nota del Capo del Gabinetto del Masaf prot. 0280106 del 30 maggio 2023 con cui le Associazioni venatorie nazionali riconosciute sono state invitate di individuare i tre rappresentanti;

- della nota del Masaf dell'11 luglio 2023, con la quale è stato richiesto alle Associazioni venatorie nazionali riconosciute di ridurre a 3 (tre) le cinque nomine pervenute;

- della Direttiva del Masaf del 20 gennaio 2023, n. 29419;

- del Decreto del Masaf 1° agosto 2023, prot. 404254, impugnato con motivi aggiunti, con cui il Ministro ha nominato i singoli componenti del CTFVN nella parte in cui è stata pretermessa la rappresentanza di Arci Caccia.

4. Gli atti sopra elencati sono stati impugnati dall'Associazione Arci caccia con ricorso e motivi aggiunti avanti al T.A.R. per il Lazio con richiesta di annullamento, previa concessione di misure cautelari e di rimessione alla Corte Costituzionale per contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 Cost. e/o previa disapplicazione.

4.1. In punto di diritto il ricorso introduttivo e i motivi aggiunti poggiavano sui seguenti motivi:

I. *“Violazione, falsa applicazione dell'art. 8 della L. n. 157/1992; violazione dell'art. 21 octies della L. n. 241/1990; incompetenza; eccesso di potere; travisamento; sviamento”* con cui la ricorrente deduceva che l'art. 8 della L. 157/1992, non espressamente abrogato dalle norme successive, prevede che il C.T.F.V.N. è costituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Il decreto ministeriale impugnato non limitandosi ad una mera “ricognizione” ma procedendo direttamente a una (ri)costituzione rimessa invece alla competenza

della Presidenza del Consiglio dei Ministri è andato oltre la propria competenza; mancano di conseguenza una serie di passaggi procedurali, a garanzia della legittimità dell'azione amministrativa.

II. *“Violazione, falsa applicazione dell’art. 17 L. 23 agosto 1988, n. 400; Violazione, falsa applicazione dell’art. 97 della Costituzione; violazione dell’iter tipico procedimentale; incompetenza; sviamento di potere”*; con tale censura si affermava che il potere di “ricostituzione”, qualora ritenuto ora attribuito al Ministro, ha natura regolamentare, disciplinando composizione, funzioni e compiti degli Organi, dunque richiederebbe in ogni caso l’approvazione tramite D.P.C.M., come peraltro previsto dalla Legge nazionale di riferimento.

III. *“Violazione, falsa applicazione dell’art. 8 della L. n. 157/1992; difetto di istruttoria e di motivazione; violazione del principio di rappresentatività; illogicità; travisamento; sviamento”*; si rilevava che l’art. 8 della L. 11 febbraio 1992, n. 157, non espressamente abrogato, prevede che il C.T.F.V.N. è composto, per quel che qui rileva, tra gli altri da *“un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta”*. Il decreto del Masaf va oltre la suddetta previsione normativa riducendo la presenza della rappresentanza e quindi viola il principio di rappresentatività, costituzionalmente garantito, delle associazioni venatorie riconosciute ciascuna portatrice di differenziati e qualificati interessi dei propri iscritti.

IV. *Violazione, falsa applicazione dell’art. 3 L. n. 241/1990; difetto, erroneità e contraddittorietà della motivazione; violazione e falsa applicazione del principio di rappresentatività, di imparzialità dell’azione amministrativa nonché dei principi di parità di trattamento; eccesso di potere, illogicità, travisamento, sviamento”*; con la censura si lamentava che l’eliminazione totale dei rappresentanti di parte delle Associazioni venatorie nazionali riconosciute viola principio di parità di trattamento, poiché sono stati mantenuti tutti i rappresentanti degli Enti/Unioni diversi dalle Associazioni venatorie, anche laddove la L. n. 157/1992 prevedeva un solo rappresentante, mentre per altri rappresentanti il numero è stato al più ridotto,

ma mai azzerato. Gli interessi di cui le stesse Associazioni sono portatrici rilevanti – o anche maggiormente rilevanti di altre categorie mantenute - rispetto ai compiti e alle funzioni svolti dal Comitato Tecnico in questione che è Organo consultivo “*per tutto ciò che concerne*” proprio “*la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*”. Azzerando la rappresentatività di alcune associazioni venatorie riconosciute è stata modificata non solo la composizione ma la natura e finalità dell’organo.

V. “*Illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 453, L. 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 14 49, 51, 97 e 117 della Costituzione. Istanza di rimessione alla Corte costituzionale. Violazione dell’art. 8 L. n. 157/1992. Eccesso di potere legislativo*”, da ultimo, si riteneva che l’art. 1, comma 453 della L. 197/2022 concedendo al Ministro un ampissimo raggio di azione e introducendo tra l’altro la possibilità che con lo strumento del decreto ministeriale possa procedere alla ridefinizione del ricostituito C.T.F.V.N. e alla soppressione di rappresentanti di intere categorie di soggetti all’interno di tale organo, si pone in contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 e i basilari principi costituzionali di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e di uguaglianza in essi espressi.

La ricorrente lamentava che la scelta normativa di dare spazio a una modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, tradottasi nell’eliminazione di rappresentanti di diverse associazioni venatorie nazionali, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di proporzionalità pregiudicando del tutto associazioni che – pur avendo ottenuto autonomo riconoscimento giuridico – non potranno più avere un componente in seno all’organo tecnico rappresentativo.

5. All’esito del giudizio di primo grado, il T.A.R. per il Lazio ha respinto il ricorso e i motivi aggiunti ritenendo non ravvisabili nell’azione del Ministro il censurato vizio di incompetenza né le violazioni dell’art. 8 della L. 157 del 1992 e dell’art. 17

della L. 400 del 1988, né il difetto istruttorio e di motivazione e neppure l'illogicità ritenendo rispettato il principio costituzionale di rappresentatività e di parità di trattamento. La questione di illegittimità costituzionale sollevata dalla parte è stata perciò ritenuta non rilevante e manifestamente infondata.

5.1. In sintesi, il Giudice di primo grado ha ritenuto che rientrasse nelle legittime attribuzioni del Ministro, in forza degli ampi poteri conferitigli dall'art. 1, comma 453, della Legge n. 197/2022, non solo di ricostituire il C.T.F.V.N. con proprio provvedimento – stante il sostanziale superamento dell'art. 8 della Legge 157/1992 che richiedeva, viceversa, un D.P.C.M. – ma altresì di ridurre la composizione e modificarne le finalità e funzioni in quanto autorizzato dalla norma primaria e giustificata dalle esigenze di semplificazione che escluderebbe anche l'eccesso di delega.

5.2. Sulla questione di costituzionalità il T.A.R. ha concluso che *“la lesione lamentata discende da un atto amministrativo e non dalla norma primaria, circostanza che esclude la possibilità di sollevare l'incidente di costituzionalità”*; ha inoltre ritenuto che non sia venuta meno la rappresentanza delle associazioni venatorie, tuttora presenti nel complesso, e che sia *“ragionevole il criterio di scelta dei soggetti designati dalle Associazioni maggiormente rappresentative adottato in sede di prima composizione dell'organo consultivo”* e, pertanto, radicalmente infondata la prospettazione di incostituzionalità della disposizione della Legge n. 197/2022 per come prospettata dalla parte.

6. Ne è seguito il ricorso in appello dell'associazione Arci caccia per avversare la sentenza del T.A.R. Lazio n. 4457/2024. L'appello è stato affidato a cinque motivi di impugnazione con cui la ricorrente, soccombente in primo grado, deduceva *“Illegittimità ed erroneità della sentenza per error in iudicando. Motivazione manifestamente carente, illogica e contraddittoria”* in relazione a ciascuno dei motivi originari, come sopra elencati e meglio descritti.

6.1. L'appellante, in particolare deduceva che laddove non si ritenessero ravvisabili i vizi di legittimità degli atti amministrativi impugnati, va sollevata, ritenendola

rilevante, la questione di illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 453, L. 29 dicembre 2022, n. 197, per violazione degli articoli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 della Costituzione. Nel contempo insisteva quindi nell'istanza di rimessione alla Corte costituzionale.

7. Nel giudizio d'appello si è costituito, in data 4 novembre 1024, il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste chiedendo il rigetto del ricorso per infondatezza dello stesso.

8. Nei termini di rito, la parte appellante ha depositato una memoria difensiva ex art. 73 c.p.a. in cui ha ulteriormente sviluppato le proprie argomentazioni ribadendo in particolare:

- la sussistenza del conflitto tra l'art. 1, comma 453 della L. n. 197 del 2022 e la disciplina attuativa dello stesso e l'art. 8 della L. 157 del 1992, non espressamente abrogato e ancora oggi esplicitamente citata dalle recenti previsioni del c.d. "Decreto Asset", come convertito con L. 136 del 2023 che rimette la ricostituzione del C.T.F.V.N. alla competenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri;

- l'eccesso di potere per essere stati travalicati i limiti individuati dall'art. 1, comma 453 della L. n. 197 del 2022 non potendosi con decreto ministeriale procede alla (ri)costituzione del Comitato in questione anche ai sensi dell'art. 17 L. 400 del 1988;

- violazione dell'art. 8 della L. n. 157 del 1992, mai abrogato, che prevede che *"Presso il Ministero dell'agricoltura e delle foreste è istituito il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale (CTFVN)"*, composto – per quel che in questa sede rileva – tra gli altri da *"da un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta"*;

- laddove si ritenga che in forza dell'art. 1, comma 543 della L. n. 197 del 2022 sia possibile con decreto ministeriale dar luogo alla soppressione di rappresentanti di associazioni all'interno del C.T.F.V.N. allora lo stesso conterrebbe una previsione palesemente illegittima e contraria ai basilari principi costituzionali di

proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e uguaglianza;

- qualora invece si ritenga che la norma di legge censurata non andasse nella direzione di violare i principi e le norme costituzionali sopra richiamate, allora il decreto ministeriale impugnato sarebbe affetto da macroscopici vizi di eccesso di delega legislativa avendo travalicato i limiti imposti dalla previsione dell'art. 8 L. 157 del 1992, di nomina di almeno un rappresentante per ciascuna associazione venatoria nazionale riconosciuta.

9. All'udienza pubblica del 13 gennaio 2026 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

C. – LA RILEVANZA DELLA QUESTIONE.

10. Il Collegio osserva di dubitare – per le ragioni e in relazione ai parametri che saranno di seguito indicati – della legittimità costituzionale della norma di legge nella specie applicata dal Masaf.

10.1. A tale riguardo si premette come codesta Corte Costituzionale abbia evidenziato come la rilevanza debba avere i requisiti dell'attualità (Corte Costituzionale, 10 giugno 2016, n. 134), della non implausibilità alla stregua della motivazione offerta dal rimettente (Corte Costituzionale, 2 aprile 2014, n. 67), e abbia, altresì, affermato l'insensibilità della rilevanza alle vicende del rapporto o del processo *a quo* (v.: art. 18 delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale; sul punto, cfr., Corte costituzionale, 10 giugno 2016, n. 133).

10.2. In relazione ai presupposti di ammissibilità della questione di legittimità costituzionale (avuto riguardo alla completezza della ricostruzione, da parte del giudice *a quo*, del quadro normativo di riferimento) codesta Corte ha affermato: i) *“la circostanza che il rimettente non abbia ricostruito in modo completo il quadro normativo, né abbia esaminato i profili indicati di applicabilità della disciplina intervenuta, anche solo per negarne rilievo o consistenza, compromette irrimediabilmente l'iter logico-argomentativo posto a fondamento delle censure sollevate. Ciò che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale, ne preclude lo scrutinio, incidendo sull'ammissibilità delle questioni”* (Corte Costituzionale, 19

giugno 2019, n. 150); ii) “è compito del giudice a quo identificare univocamente la norma da applicare alla fattispecie concreta. Omettendo di farlo, e formulando questioni alternative su due diverse leggi succedutesi nel tempo, l’ordinanza finisce per formulare questioni dichiaratamente ancipiti e, per questo, inammissibili” [Corte costituzionale, 26 gennaio 2018, n. 9; v., anche, Corte costituzionale, 17 febbraio 2016, n. 33; Id., 3 marzo 2015, n. 27, che ha dichiarato inammissibile “per incompleta ricostruzione, e conseguente mancata ponderazione, del quadro normativo di riferimento” (con conseguenti “gravi lacune dell’ordinanza di rimessione” tali da minare “l’iter logico-argomentativo posto a fondamento della valutazione di non manifesta infondatezza”), la questione di legittimità costituzionale dell’art. 4 della legge n. 78 del 1983; Corte costituzionale, 11 giugno 2014, n. 165].

C.1. IL QUADRO NORMATIVO E LA NORMA APPLICATA DAL M.A.S.A.F.

11. Con l’art. 8 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 (recante “Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”) è stato istituito presso il Masaf il Comitato Tecnico Faunistico-Venatorio Nazionale (C.T.F.V.N.), con compiti di organo tecnico-consultivo per quanto concerne l’applicazione della legge stessa.

11.1. In particolare, detta norma prevede la seguente composizione del C.T.F.V.N.: è “composto da tre rappresentanti nominati dal Ministro dell’agricoltura e delle foreste, da tre rappresentanti nominati dal Ministro dell’ambiente, da tre rappresentanti delle regioni nominati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da tre rappresentanti delle province nominati dall’Unione delle province d’Italia, dal direttore dell’Istituto nazionale per la fauna selvatica, da un rappresentante per ogni associazione venatoria nazionale riconosciuta, da tre rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, da quattro rappresentanti delle associazioni di protezione ambientale

presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente, da un rappresentante dell'Unione zoologica italiana, da un rappresentante dell'Ente nazionale per la cinofilia italiana, da un rappresentante del Consiglio internazionale della caccia e della conservazione della selvaggina, da un rappresentante dell'Ente nazionale per la protezione degli animali, da un rappresentante del Club alpino italiano”.

11.2. L’art. 8 prevede inoltre che il C.T.F.V.N. è “costituito, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri sulla base delle designazioni delle organizzazioni ed associazioni di cui al comma 1 ed è presieduto dal Ministro dell'agricoltura e delle foreste o da un suo delegato. Al Comitato sono conferiti compiti di organo tecnico consultivo per tutto quello che concerne l'applicazione della presente legge. Il Comitato tecnico faunistico-venatorio nazionale viene rinnovato ogni cinque anni”.

12. Con D.P.C.M. del 18 giugno 2009, in applicazione della suddetta disposizione legislativa è stato costituito il C.T.F.V.N., secondo la ivi prevista la composizione.

13. Il D.L. 6 luglio 2012 n. 95, coordinato con la Legge di conversione 7 agosto 2012 n. 135 (recante “Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini, nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario”) all’art. 12, comma 20, ha stabilito che “A decorrere dalla data di scadenza degli organismi collegiali operanti presso le pubbliche amministrazioni [...] le attività svolte dagli organismi stessi sono definitivamente trasferite ai competenti uffici delle amministrazioni nelle quali operano”.

14. Il C.T.F.V.N., da ultimo costituito con D.P.C.M. del 18 giugno 2009, è venuto a scadere in data 18 giugno 2014 e in conformità a quanto disposto dal richiamato articolo 12, comma 20 del D.L. 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla Legge 7 agosto 2012 n. 135 tale organismo non è stato più rinnovato.

15. Con Legge 29 dicembre 2022 n. 197 (recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”), all’art. 1, comma 453, che viene in rilievo ai fini della presente controversia, è stato

stabilito che “al fine di razionalizzare la spesa, semplificare gli adempimenti e incrementare l’efficienza nell’erogazione delle misure di sostegno finanziario da parte del Ministero dell’agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste e degli enti dallo stesso controllati o vigilati, il Ministro del medesimo Ministero provvede, con proprio decreto, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, alla ricognizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione [...]”.

16. In attuazione dalla suddetta norma primaria con l’impugnato decreto Masaf n. 263986 del 22 maggio 2023, che richiama la direttiva del Ministro n. 29419 del 20 gennaio 2023 che prevede quale obiettivo strategico la ricostituzione del C.T.F.V.N. in quanto ritenuta la sede tecnico-scientifica più idonea ad affrontare le problematiche connesse alla gestione venatoria della fauna selvatica omeoterma, è stato (ri)costituito, presso il Masaf il CTFVN con una composizione – come sopra riportata nelle premesse - diversa da quella tuttora prevista dall’art. 8 della L. 157 del 1992 e per questo ritenuta dalla ricorrente illegittima oltre che lesiva dei principi costituzionali di rappresentanza territoriale, proporzionalità e parità di trattamento, in quanto non prevede la rappresentanza di tutte le associazioni venatorie nazionali riconosciute ma un numero minore andando così a incidere sul peso complessivo delle rappresentanze previste nel suddetto organismo.

17. Con il decreto Masaf del 31 luglio 2023, impugnato con i motivi aggiunti, il Ministro ha individuato e nominato i componenti del Comitato Tecnico in parola, nominando in rappresentanza delle “Associazioni venatorie nazionali riconosciute” i soggetti designati da Federazione Italiana della caccia, Associazione Nazionale

Libera Caccia, Unione Nazionale Enalcaccia pesca e tiro rimanendo pretermessa la rappresentanza di Arci Caccia. Nel suddetto decreto, emesso nelle more del giudizio di primo grado, veniva infine specificato che *“alla scadenza del primo biennio di attività del Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale verrà comunque effettuata una specifica valutazione in merito all’opportunità di realizzare una rotazione dei componenti delle Associazioni Nazionali Venatorie allo scopo di ricomprendere i rappresentanti delle Associazioni non presenti in sede di prima costituzione con il presente decreto” e che, in sede di prima composizione, si è ritenuto opportuno “nominare i rappresentanti delle Associazioni Nazionali Venatorie tenendo conto del criterio della loro maggiore consistenza associativa”*.

C.2. - RILEVANZA IN ORDINE AI MOTIVI DI APPELLO.

18. Operata la necessaria premessa possono esaminarsi, pur al solo fine di illustrare la rilevanza delle questioni prospettate, i motivi sollevati nel ricorso in appello e la decisione a cui perviene il Collegio.

18.1. Procedendo nei termini indicati, il Collegio non ravvisa, in ordine al primo motivo, il vizio di incompetenza del Ministro e neppure l’eccesso di potere in considerazione del fatto che l’art. 8 della L. 157 del 1992 che prevede che il C.T.F.V.N. è costituito con D.P.C.M., seppure non espressamente abrogato dalla Legge del 2022, deve comunque ritenersi implicitamente abrogato in base alle regole generali che governano il conflitto di norme.

Nella specie, l’assetto creato dall’art. 8 della Legge 157 del 1992 è stato sostituito da quello diverso introdotto dall’art. 1, comma 543, della Legge 197 del 2022, che espressamente ha autorizzato il Ministro a ricostituire e modificare con proprio decreto la composizione dei comitati e degli altri organi operanti presso il Masaf, previa ricognizione degli stessi, operando quindi una delegificazione di tutti questi aspetti sui quali, proprio alla luce della assoluta genericità della norma di delegificazione, non è possibile in questa sede esercitare il richiesto vaglio di legittimità.

18.2. Per la stessa ragione, non è ravvisabile la prospettata violazione dell'art. 17 comma 2 della Legge n. 400 del 1998 che in questi casi impone il D.P.C.M. e in subordine dell'art. 17, comma 3 che in alcuni casi consente il "regolamento ministeriale", per il fatto che vi è nella fattispecie in esame, come rilevato anche dal TAR Lazio, una previsione legislativa espressa e derogatoria che ha autorizzato il Ministro ad operare genericamente con proprio decreto alla ricostituzione e modifica sostanziale dell'organismo in questione.

18.3. Anche il terzo e quarto motivo devono ritenersi infondati, nella parte in cui si censura la violazione "della composizione" del C.T.F.V.N. delineata dall'art. 8 della L. 157 del 1992, in quanto anche questa disciplina deve ritenersi sostituita dal nuovo assetto introdotto dall'art. 1, comma 543 della Legge 157 del 2022 per come attuata dal decreto ministeriale del 2023.

18.4. Al quinto e ultimo motivo di appello la ricorrente lamenta che l'art. 1, comma 453 della L. 197/2022 concedendo al Ministro un ampissimo raggio di azione e introducendo, tra l'altro, la possibilità che con lo strumento del decreto ministeriale il Masaf possa procedere alla completa revisione degli organismi, anche mediante soppressione di rappresentanti di intere categorie di soggetti all'interno del ricostituito CTFVN, si pone in palese contrasto con gli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 e i basilari principi di proporzionalità, rappresentatività e uguaglianza. Secondo la ricorrente, la scelta normativa di dare spazio illimitato a una modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, tradottasi nell'eliminazione di rappresentanti di intere associazioni venatorie nazionali, dunque di rappresentanti delle categorie degli iscritti aventi rilevanza nazionale e interessi differenziati, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività e di proporzionalità, pregiudicando del tutto associazioni che – pur avendo ottenuto autonomo riconoscimento giuridico – non si vedono riconosciuta la possibilità di avere un componente in seno all'Organo tecnico rappresentativo.

19. Come si vedrà più avanti, a giudizio del Collegio, la dedotta violazione dei

principi costituzionali di rappresentatività, parità e proporzionalità, conseguente all'azzeramento della rappresentatività di alcune associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale e alla modifica della natura e finalità dell'organo per cui è causa, non è asseribile al provvedimento impugnato ma comunque alla disposizione normativa che, stabilendo la competenza ministeriale in termini amplissimi ed indeterminati, costituisce il parametro per l'esame della legittimità del provvedimento che questo Giudice è chiamato ad operare e si palesa sospettabile di incostituzionalità, per l'indeterminatezza dei poteri ministeriali di ridisegno dell'organo.

Tanto consente di ritenere rispettato il nesso tra la rilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata dalla parte e sollevata in via incidentale e le regole proprie del giudizio amministrativo di carattere impugnatorio, che, per la propria struttura, pone, comunque, dei limiti alla prospettazione di una questione di legittimità costituzionale, essendo indispensabile – come nel caso di specie - che la norma della cui legittimità si dubita sia, altresì, parametro della valutazione di legittimità del provvedimento (cfr., nella giurisprudenza di questo Consiglio, Consiglio di Stato, 10 luglio 1979, n. 599; Id., Sez. VI, 2 dicembre 1987, n. 938; Id., Sez. IV, 27 aprile 1989, n. 268; Id., Sez. VI, 19 luglio 1999, n. 973; nella giurisprudenza di codesta Corte, v. Corte Costituzionale, n. 595/1990, in cui si legge che la questione deve essere “circoscritta sotto l'aspetto della rilevanza”, facendo riferimento alle norme sulla base delle quali è stato emanato l'atto impugnato; cfr., inoltre, Corte Costituzionale, n. 139/1974; Id., n. 30/2020).

Inoltre, si tratta della norma che questo Giudice è chiamato ad applicare per valutare il motivo di incompetenza riproposto da Arci Caccia; pertanto, questo Giudice non può esaurire il proprio potere/dovere decisorio, se non facendo definire, preliminarmente, a codesta Corte il giudizio sulla legittimità costituzionale della norma da applicare (cfr., Corte Costituzionale, n. 215/2003; n. 346/2001; n. 264/1998; n. 67/1998; n. 315/1992; n. 166/1992; n. 242/1990).

20. Il Collegio pertanto ritiene che assuma rilevanza prioritaria la questione di

legittimità costituzionale prospettata dalla appellante in relazione al primo motivo ove si deduce l'incompetenza che potrebbe prendere corpo ove la norma attributiva della stessa fosse illegittima per violazione dei parametri relativi al principio di legalità ed anche in relazione agli altri parametri dedotti al quinto motivo. Tanto, in applicazione del principio *iura novit curia* che consente al giudice di rilevare la questione di costituzionalità anche sotto profili diversi da quelli prospettati dalle parti, purché non si determini una modificazione del *thema decidendum* ed al potere del giudice di dettare, ai fini della decisione, l'ordine logico-giuridico delle questioni.

Il giudice amministrativo può sollevare questione di costituzionalità quando debba fare applicazione di una norma illegittima sospettata di incostituzionalità e nel processo amministrativo il giudice può fare applicazione di una norma esclusivamente quando abbia costituito oggetto di un dedotto vizio di legittimità.

In questa logica una norma è indispensabile ai fini della definizione della controversia soltanto se costituisce un parametro (ordinario, nella gerarchia delle fonti) per l'esame della legittimità del provvedimento, così come si evince dai motivi del ricorso; al contrario, se la norma non è investita da tali motivi (a prescindere evidentemente dalla deduzione espressa della sua illegittimità costituzionale) il giudizio amministrativo potrà essere definito indipendentemente da quella, nel sollevare la questione su una norma investita da motivi di ricorso ed espressamente sospettata di incostituzionalità il giudice amministrativo non è vincolato ai parametri di costituzionalità evidenziati dalla parte ma solo all'esistenza di un motivo che investa la disposizione sospettata di incostituzionalità.

21. La norma primaria in questione non si presta a interpretazioni adeguatrici sia per la sua chiarezza testuale sia per il contenuto estremamente generico sotto il profilo dei parametri della delegificazione, che espressamente delega a decreto ministeriale, quindi ad atto non normativo e perfino ad atto non regolamentare, la

disciplina di un ambito di portata generale e astratta (quello della ricostituzione degli *“organismi, dei comitati e delle commissioni, comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, alla revisione della rispettiva composizione e delle modalità di funzionamento, controllo e rendicontazione, con facoltà di modificarne altresì la composizione, di trasformarne le finalità e le funzioni, di istituire nuovi organismi con apposita missione, di accorpare ovvero sopprimere quelli reputati non utili o funzionali”*) che in precedenza – e per la sua valenza a livello di rappresentanza generale - era affidato ad un regolamento governativo (D.P.C.M.), sottraendolo quindi dalle garanzie previste dall’art. 17, comma 2 della legge 400 del 1988 e rendendo di fatto impossibile a questo giudice di esercitare sull’atto il necessario controllo, posto che le previsioni – di delegificazione di estrema genericità - della norma primaria risultano essere rispettate.

22. La norma censurata afferma la competenza del Ministro alla ricostituzione, con possibilità di modificarne la composizione ed è quindi evidente che essa incide sulla competenza a provvedere spostandola dal Presidente del Consiglio dei Ministri al Ministro.

22.1. Alla luce di tale dettato normativo la questione di incompetenza sollevata nel primo motivo (che nel giudizio amministrativo nell’ordine logico delle questioni ha rilevanza prioritaria) dovrebbe essere dichiarata infondata.

Tuttavia tale dichiarazione di infondatezza non potrebbe essere adottata ove la norma che conferisce il potere relativo alla costituzione dell’organo (e alla sua disciplina) al Ministro, per il suo tenore, fosse, come è, sospettabile di incostituzionalità per essere un classico esempio di *“fuga dal regolamento”* frequente nella legislazione frammentaria che connota l’epoca attuale; fuga che finisce per precarizzare gli uffici amministrativi, confondendo il livello normativo che deve in astratto disciplinarne la composizione dagli atti amministrativi di ricostituzione degli organi e violando la riserva di legge – pur relativa - esistente in materia, oltre che altri parametri sostanziali dedotti dalla parte ricorrente.

20.2. Per chiarezza si ricorda l'orientamento giurisprudenziale sull'incompetenza quale vizio prioritario.

È consolidato in giurisprudenza il principio secondo cui la decisione di accoglimento del ricorso fondata sul vizio di incompetenza comporta l'assorbimento degli ulteriori motivi di gravame.

Si ritiene tradizionalmente che il motivo con cui si deduce l'incompetenza ha carattere prioritario e deve esaminarsi con precedenza sugli altri, poiché, una volta ritenuta incompetente l'autorità che ha emanato l'atto impugnato, la valutazione sui vizi sostanziali si risolverebbe in un giudizio meramente ipotetico sull'ulteriore attività amministrativa dell'organo competente (v. Cons. Stato, sez. IV, 5 giugno 1995, n.4159; Cons. Stato, sez. IV n. 4214 del 2001).

L'annullamento del provvedimento per un vizio prioritario, qual è quello dell'incompetenza, esaurisce l'oggetto stesso del giudizio e rende obbligatorio l'assorbimento delle eventuali censure sostanziali (v. Cons. Stato, sez. IV, 12 marzo 1996, n.310).

21. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, risulta evidente la rilevanza della questione nel presente giudizio.

D. - SULLA NON MANIFESTA INFONDATEZZA.

22. Giova ricordare che l'art. 17, commi 2 e 3, della legge n. 400 del 1988 stabiliscono che sia per i regolamenti governativi sia per quelli ministeriali è richiesto il parere del Consiglio di Stato e la registrazione della Corte dei conti. I regolamenti ministeriali prima della loro emanazione devono essere comunicati al Presidente del Consiglio dei ministri, all'evidente scopo di consentire a quest'ultimo di esercitare i poteri connessi alla funzione di mantenimento dell'unità di indirizzo politico e amministrativo (art. 95 Cost.). Tali atti devono recare la denominazione "regolamento" e sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale.

23. L'art. 1, comma 453, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197, della cui legittimità costituzionale si dubita, contiene norme non solo di delegificazione ma anche

norme sulla delegificazione in deroga all'art. 17, commi 2 e 3, della Legge 400 del 1998, introducendo sostanzialmente una ipotesi di delegificazione mediante l'adozione di un atto non regolamentare compiuta in aperta violazione dal modello dell'art. 17, comma 2 e 3, della Legge n. 400 del 1988.

24. Il Collegio è a conoscenza della giurisprudenza di questa Corte e del fatto che i “regolamenti governativi” (e a maggiore ragione “i decreti ministeriali”) sono atti formalmente privi di forza di legge e quindi sottratti al sindacato della Corte Costituzionale non potendo il parametro del sindacato costituzionale essere costituito da una norma di rango sub-primario, ma il sindacato che si ritiene di invocare riguarda proprio la norma primaria che costituisce la fonte del menzionato potere del Ministro – quindi la norma attributiva della competenza al Ministro e non al Governo in forma generica - e non la norma regolamentare o la decisione amministrativa attuativa (che ha nel contempo ricostituito concretamente l'organo e ne ha cambiato la composizione esulando dallo schema previsto per l'ordinario esercizio del potere regolamentare).

25. Da questo punto di vista il mancato rispetto dei criteri che informano i commi 2 e 3 dell'art. 17 della Legge 400 del 1988 – e soprattutto il loro mancato richiamo nella stessa norma attributiva del potere al Ministro - nella sostanza rappresentano il sintomo di una violazione della Costituzione, relativamente al riparto dei poteri normativi tra il Parlamento e il Governo ed alle stesse garanzie relative all'esercizio del potere regolamentare delegificante – e quindi degli specifici parametri costituiti dagli articoli 70 e dall'art. 97, comma 1, Cost. – se non pure una violazione dell'art. 113 Cost., in quanto l'assenza di qualsiasi determinazione in ordine all'esercizio del potere conferito rende la legge inidonea a funzionare da parametro di legittimità del regolamento (nella specie dell'atto non regolamentare adottato dal Ministro), rendendo impossibile ai giudici esercitare su quest'ultimo il necessario controllo.

26. Il decreto ministeriale adottato dal Masaf e autorizzato dalla norma primaria, nella specie ha sostanzialmente contenuto regolamentare, pur essendosi sottratto alle garanzie dell'art. 17, comma 3 L. 400 del 1988, e per di più non ha contenuto

di regolamento di mera esecuzione o attuazione ma natura indipendente e nella specie il legislatore, senza alcun riferimento alla disciplina ivi contenuta o in espressa e motivata deroga ad essa (per ragioni di urgenza od oggettive impellenze finanziarie), ha autorizzato l'adozione di un decreto ministeriale abilitandolo l'abrogazione di norma primaria (art. 8 della L. 157 del 1992) senza porre criteri di esercizio del potere con ciò configurando una delega generica al regolamento o all'atto amministrativo delegificante incompatibile con la Costituzione rigida.

27. Giova ricordare che sin dallo Statuto albertino l'Italia in sintonia con il costituzionalismo europeo e con i principi delle monarchie costituzionali ha adottato a forma giuridica dello Stato di diritto (prima ancora che la costituzione rigida conducesse allo Stato di diritto costituzionale) per cui l'esercizio delle funzioni politico-amministrative deve essere prevalentemente regolato da norme giuridiche emanate da un organo rappresentativo della volontà popolare.

Già nell'Italia liberale vediamo affermarsi il principio della fiducia parlamentare, la separazione dei poteri, l'autonomia dei giudici e la garanzia delle libertà individuali.

In materia di potere regolamentare la norma dello Statuto era l'art. 6 che recitava: *“Il Re nomina a tutte le cariche dello Stato; e fa i decreti e regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza, o dispensarne”*.

I regolamenti erano esecutivi e serventi, anche se, nella prassi costituzionale, si ammetteva che, nei rapporti di diritto pubblico, la potestà di emanare norme giuridiche spettasse oltre che al Parlamento anche agli organi governativo-amministrativi.

Ma normalmente questo doveva agganciarsi all'esistenza, per legge, di un potere amministrativo discrezionale degli organi pubblici perché i regolamenti potessero essere emanati.

In sostanza l'aggancio ad una norma era pur sempre necessario.

L'art. 5 della legge abolitiva del contenzioso amministrativo (r.d. n. 2248 del 1865

all. E) sanciva l'illegittimità, con conseguente disapplicabilità, dei regolamenti contrastanti con le leggi da svolgere o da eseguire.

Gli articoli da 24 a 29 dello Statuto contenevano garanzie di riserva di legge per le sfere di libertà dei soggetti, con possibilità di delega regolamentare.

Per superare la riserva statutaria era sufficiente che la legge conferisse al Governo la potestà di disciplinare con proprie norme uno dei settori riservati.

L'autorizzazione poteva – in quel quadro costituzionale - essere generica.

Lo spazio dell'intervento regolamentare rispetto alla legge, risagomato dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato dopo l'istituzione della Quarta Sezione, è ampliato successivamente dalla legge n. 100 del 1926.

Essa, all'art. 1, recitava: *“Sono emanate con Reale decreto, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e udito il parere del Consiglio di Stato, le norme giuridiche necessarie per disciplinare:*

1° l'esecuzione delle leggi;

2° l'uso delle facoltà spettanti al potere esecutivo;

3° l'organizzazione ed il funzionamento delle Amministrazioni dello Stato, l'ordinamento del personale ad esse addetto, l'ordinamento degli Enti ed istituti pubblici, eccettuati i Comuni, le Provincie, le istituzioni pubbliche di beneficenza, le università e gli istituti di istruzione superiore che hanno personalità giuridica, quand'anche si tratti di materie sino ad oggi regolate per legge.

Resta ferma la necessità dell'approvazione, con la legge del bilancio, delle spese relative e debbono, in ogni caso, essere stabilite per legge le norme concernenti l'ordinamento giudiziario, la competenza dei giudici, l'ordinamento del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, nonché le guarentigie dei magistrati e degli altri funzionari inamovibili”.

Essa si iscrisse in una generale linea di tendenza volta ad ampliare il potere di intervento regolamentare del Governo, ancorando la potestà regolamentare all'esistenza di un potere discrezionale e stabilendo un potere generale del Governo (non del singolo Ministro) sull'organizzazione ed il funzionamento delle

amministrazioni e degli enti pubblici (si era nell'ambito delle esperienze riportabili alla forma autoritaria dello Stato che non negava il principio di legalità ma che lo riduceva alla mera autorizzazione dell'esercizio di una competenza).

28. La costituzione del 1948 non contiene alcuna elencazione sistematica delle fonti, del tipo dell'elencazione delle preleggi al codice civile, o del tipo dell'art. 1 della legge n. 100 del 1926, ma ha rivoluzionato la materia regolamentare, introducendo la riserva di legge in Costituzione prevedendo all'art. 97 Cost. che: *“I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.*

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.”

29. Riserva di legge relativa, come è noto è la possibilità per il legislatore di disciplinare in via generale la potestà regolamentare.

30. La legge n. 400 del 1988 ha disciplinato in modo sistematico la potestà regolamentare, e ritiene il Collegio da tale normativa – di obiettiva valenza di attuazione costituzionale analizzata dalla più autorevole dottrina sulle fonti – si evince il principio che proprio in relazione alla potestà normativa ministeriale la legge debba procedere ad una autorizzazione puntuale e specifica.

31. Se può ammettersi infatti – sulla base della legge n. 400 del 1988 – che bastino per la legittimità del regolamento *“attribuzioni legislative disposte una volta per tutte”* e non occorran *“conferimenti specifici e rigorosamente circoscritti, fino al punto di riservare alla legge la determinazione delle norme fondamentali della materia”* ciò non sembra valere per i regolamenti ministeriali.

32. La legge n. 400 del 1988 sembra orientare nel primo senso: non sono necessari *“appositi conferimenti legislativi”*, se non per quanto riguarda le potestà regolamentari dei ministri, nonché per i regolamenti [governativi] delegificanti o ‘delegati’, distintamente considerati dal comma 2. *“Tutto il resto dai regolamenti [governativi] di esecuzione, attuazione, integrazione delle leggi e dei decreti*

legislativi, fino ai cosiddetti regolamenti indipendenti, può essere fatto rientrare... nell' *'ordinaria' competenza regolamentare*"

33. D'altra parte anche nell'esperienza precostituzionale il Consiglio di Stato aveva ritenuto – si ricorda in dottrina attenta alla ricostruzione storica - che la potestà regolamentare spettasse al Governo nel suo complesso e, quindi, nemmeno al Duce (basti ricordare ad es.: Cons. Stato, V, 4 marzo 1932 n. 134; Cons. Stato, VI, 12 dicembre 1939 n. 52 ; idem, VI, 12.12.1939 n. 521. Cfr. i pareri dell'Adunanza generale 30.6.1931 n. 175, 1.6.1932 n. 136, 5.4.1934 n. 861, 8.10.1936 n. 261, 26.11.1938 n. 309, 21.5.1942 n. 123. Il principio fu spesso affermato in materia di concorso, con riferimento alla predeterminazione delle prove di esame e della scelta delle commissioni esaminatrici; mentre l'impossibilità di delegare la potestà regolamentare al Duce, quale capo di Governo o Presidente di comitato di ministri fu affermata da Cons. Stato, Ad. Gen., 1 aprile 1941, n. 311 in materia di credito fondiario a paesi terzi ed in particolare all'Albania).

Ciò sulla base del chiaro dettato dell'art. 1 della legge n. 100 del 1926.

34. Sembra aver accettato l'impostazione del necessario ancoraggio del regolamento non governativo all'adozione di criteri predeterminati ove si deroghi alla competenza governativa, la giurisprudenza costituzionale; in particolare la sentenza n. 301 del 2003 che ha ritenuto fondata la questione di costituzionalità dell'art. 11, comma 1, ultimo periodo, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 che demandava ad un regolamento ai sensi dell'art. 17 comma 3 della legge n. 400 del 1988 (adottabile dal Mef come Ministero vigilante) perché la norma impugnata, consentendo al Ministro il potere di modificare, con regolamento, la legge in qualsiasi direzione, per di più senza indicazione di criteri, compatibili con la natura privata delle fondazioni e con la loro autonomia statutaria, idonei a circoscriverne la discrezionalità, viola i parametri costituzionali evocati dal rimettente.

Il rimettente aveva propriamente lamentato che la disposizione censurata si ponesse in contrasto con l'art. 70 Cost., *"comportando una delegificazione ad opera di una fonte secondaria diversa dai regolamenti cosiddetti di delegificazione,*

espressamente contemplati dall'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988".

35. In altri casi si è ribadito che la delegificazione non dovrebbe spettare al singolo Ministro da parte degli organi ausiliari del Governo.

36. Sullo schema di decreto ministeriale 7 dicembre 2007, adottato dal Ministero dell'Università e della Ricerca, "autorizzato" dall'art. 1, comma 647, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007) a disciplinare procedure concorsuali per il reclutamento "straordinario" dei ricercatori. Il regolamento si proponeva di ridisegnare *in toto* la materia del reclutamento, oggetto di disciplina legislativa. Sullo schema di regolamento si è espressa, in sede di controllo, la Corte dei conti, rilevando che l'art. 17, comma 3, della legge n. 400 del 1988 *non collega al decreto ministeriale o interministeriale alcun effetto abrogativo di leggi precedenti, evidentemente perché tale effetto può determinarsi solo a seguito della rigorosa procedura*" di cui al comma 2 dello stesso art. 17, che, come è noto, consente la delegificazione a mezzo di regolamento governativo e non già ministeriale (Corte dei conti, osservazioni dell'ufficio di controllo sul d.m. 7.12.2007, prot. C.d.c. n. 2 del 7 gennaio 2008).

37. In altro caso la legge 27 giugno 1988, n. 242, di poco antecedente alla n. 400 del 1988, aveva aggiunto all'art. 2 della legge 24 luglio 1985, n. 406, il seguente comma: *"il ministro di grazia e giustizia, sentito il consiglio nazionale forense, determina, con proprio decreto, le modalità per l'espletamento della pratica e per l'accertamento del suo effettivo svolgimento"*. Il Consiglio di Stato ha rilevato che il regolamento era in tal caso autorizzato a disciplinare ed innovare un istituto la cui disciplina è contenuta in norme di rango primario, non rilevando, peraltro, l'assenza nella legge di norme generali regolatrici della materia (potendosi trarre dalla disciplina di legge già in vigore e non delegificata, *"la determinazione dei tratti e degli effetti essenziali"* degli istituti da disciplinare), né l'omessa previsione dell'effetto abrogativo delle norme vigenti (*"l'effetto di abrogazione condizionata è il proprium della delegificazione, e non vi è necessità che ciò sia letteralmente*

esternato dalla previsione legislativa”). Ciò che non può essere ammesso, invece, è che la delegificazione possa realizzarsi mediante regolamento ministeriale.

Sul punto, l'organo consultivo considera addirittura tacitamente modificato l'art. 2 della legge n. 242 del 1988, in seguito all'entrata in vigore dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988.

38. A ciò non osta il principio generale *lex posterior generalis non derogat priori speciali*, affermandosi che il rilievo assunto dalla legge n. 400 del 1988 nell'ordinamento costituzionale – per l'espressa razionalizzazione dell'istituto della delegificazione, avente portata normativa e non meramente ricognitiva di un fenomeno già esistente – fa sì che assurga a principio generale dell'ordinamento che la degradazione della fonte sia impegnativa della responsabilità dell'intero governo, e non più di un solo ministro (CdS Ad. Gen. n. 100 del 1989).

40. La non manifesta infondatezza emerge anche in relazione alla questione di costituzionalità prospettata dalla ricorrente, per il fatto che la scelta del legislatore di dare spazio illimitato al Ministro di procedere alla modifica della composizione del Comitato tecnico in questione, in concreto tradottasi nell'eliminazione di rappresentanti di intere associazioni venatorie nazionali ma anche di altri enti e organi, dunque di categorie aventi rilevanza nazionale e interessi differenziati, provoca uno sproporzionato sacrificio dei principi costituzionali di rappresentatività, proporzionalità e parità espressi dai parametri costituzionali invocati dalla parte appellante, consentendo una ricostituzione dell'organo in diversa composizione rispetto a quella prevista dalla normativa pregressa, in assenza di parametri legislativi sufficientemente specificati.

E. – STATUIZIONI FINALI.

40. Alla luce delle considerazioni che precedono, ai fini del decidere, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità relativa all'art. 1, comma 543, della Legge 197 del 2022, che avendo espressamente autorizzato il Ministro a ricostituire e modificare con proprio decreto la composizione dei comitati e degli altri organi operanti presso il Masaf, previa ricognizione degli

stessi, ha operato una delegificazione dell'organo per cui è giudizio, in violazione degli articoli 70, 76, e 97 e 113 Cost., alla luce della assoluta genericità dei criteri di delega della norma di delegificazione, sugli atti attuativi della quale non si rende possibile in sede giurisdizionale esercitare un vaglio di legittimità.

41. Si considera altresì rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità sollevata dalla parte appellante, sempre relativa al medesimo art. 1, comma 543 L. 197 del 2022, che nel concedere al Ministro un raggio di azione illimitato nella ricostituzione dell'organo per cui è causa, ivi inclusa la possibilità di sopprimere rappresentanti di intere categorie di soggetti, di disciplinare la composizione e la finalità stessa, si pone in contrasto anche con gli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 Costituzione e i basilari principi ivi espressi di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e parità di trattamento fra le associazioni.

42. I dubbi di legittimità costituzionale espressi dal Collegio impongono, quindi, di adire la Corte Costituzionale, stante l'impossibilità di operare una interpretazione costituzionalmente conforme del dato normativo per le ragioni esposte alla lettera C della presente ordinanza, a cui si rinvia.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) non definitivamente pronunciando sul ricorso in appello, come in epigrafe, visti gli artt. 134 Cost., 1 della L. cost. 1 del 1948, 23 e ss. della L. 87 del 1953 e 79 del D.lgs. 104 del 2010:

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art.

1, comma 453, della Legge 29 dicembre 2022, n. 197 (recante: "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025") che ha espressamente autorizzato il Ministro dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste a ricostituire e modificare con proprio decreto la composizione degli organismi, dei comitati e delle commissioni,

comunque denominati, operanti presso il suddetto Ministero e degli organi degli enti dallo stesso controllati o vigilati, previa ricognizione degli stessi, operando quindi una delegificazione dell'organo per cui è giudizio (il C.T.F.V.N.), in riferimento agli artt. 70, 76, 97 e 113 della Costituzione e ai principi fondamentali posti dalla legislazione statale, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata anche la questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 543 della Legge 29 dicembre 2022, n. 197, che nel concedere al Ministro un raggio di azione illimitato nella ricostituzione dell'organo per cui è causa, ivi inclusa la possibilità di sopprimere rappresentanti di intere categorie di soggetti, di disciplinare la composizione e la finalità stessa dell'organo, si pone in contrasto anche con gli artt. 1, 2, 3, 10, 18, 48, 49, 51, 97 e 117 Costituzione e i basilari principi ivi espressi di proporzionalità, ragionevolezza e rappresentatività e parità di trattamento.

- dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

- dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché comunicata ai Presidenti della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;

- riserva alla decisione definitiva ogni ulteriore statuizione in rito, nel merito ed in ordine alle spese.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 29 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Giancarlo Montedoro, Presidente

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

Roberta Ravasio, Consigliere

Gudrun Agostini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gudrun Agostini

IL PRESIDENTE
Giancarlo Montedoro

IL SEGRETARIO