



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

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 590 del 2016, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Federazione Italiana della Caccia - Federazione della Caccia Regione Piemonte, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro - Delegazione Regionale del Piemonte, Associazione Nazionale Libera Caccia, Associazione dei Migratoristi Italiani, Comprensorio Alpino Ca To1, Comprensorio Alpino Ca To2, Comprensorio Alpino Ca To3, Comprensorio Alpino Ca To4, Comprensorio Alpino Ca Cn1, Comprensorio Alpino Ca Cn2, Comprensorio Alpino Ca Cn4, Comprensorio Alpino Ca Cn5, Comprensorio Alpino Ca Cn7, Ambito Territoriale di Caccia Atc Al1, Ambito Territoriale di Caccia Atc Al4, Ente Produttori Selvaggina, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Paolo Scaparone e Federico Burlando, con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, via S. Francesco d'Assisi, 14;

*contro*

Regione Piemonte, rappresentata e difesa dagli avv.ti Giulietta Magliona e Chiara Candiollo, con domicilio eletto in Torino, corso Regina Margherita, 174;

*e con l'intervento di*

ad opponendum:

L.A.C. Lega per l'abolizione della caccia, L.A.C. Lega per l'abolizione della caccia – Sezione Piemonte, Fondazione per l'ecospiritualità onlus, Pro Natura Torino onlus, L.A.V. Lega anti vivisezione onlus, tutti rappresentati e difesi dagli avv.ti Andrea Fenoglio e Mia Callegari, con domicilio eletto presso il loro studio in Torino, via Susa, 35;

*per l'annullamento*

- della deliberazione della Giunta regionale 11 aprile 2016 n. 21-3140, recante "Art. 18, l. 157/1992. Art. 40, l.r. 5/2012. Approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2016/2017 e delle relative Istruzioni operative supplementari" e dei connessi allegati, pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte n. 15 del 14 aprile 2016, nelle parti in cui: 1) vietano la caccia alla pernice bianca, alla allodola ed alla lepre variabile; 2) definiscono il periodo di caccia per le specie tortora, quaglia,

beccaccia, cesena, tordo bottaccio, tordo sassello e cervo; 3) restringono il carniere giornaliero rispetto alla previsione della "Guida per la stesura dei calendari venatori" ISPRA in relazione alle specie tortora, quaglia, beccaccia; 4) vietano la caccia alle specie fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta e combattente;

- della deliberazione della Giunta regionale 9 gennaio 2017 n. 10-4551 con cui, in adeguamento alla legge regionale n. 27 del 2016, la Regione ha espunto dall'allegato A del calendario venatorio relativo alla stagione 2016/2017 le specie fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta, moriglione, combattente, merlo;

- di tutti gli atti preparatori e comunque connessi del procedimento, compresa la nota della Regione Piemonte del 29 dicembre 2016 recante l'invito ad osservare il divieto legislativo di prelievo degli anatidi;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2017 il dott. Savio Picone e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

## FATTO

I ricorrenti, associazioni di cacciatori e comprensori alpini di caccia, hanno impugnato in via principale la delibera 11 aprile 2016 n. 21-3140, con la quale la Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016/2017.

In particolare, hanno chiesto l'annullamento delle disposizioni con le quali la Regione ha: 1) vietato la caccia alla pernice bianca, alla allodola ed alla lepre variabile; 2) definito il periodo di caccia per le specie tortora, quaglia, beccaccia, cesena, tordo bottaccio, tordo sassello e cervo; 3) ristretto il carniere giornaliero delle specie tortora, quaglia e beccaccia; 4) vietato del tutto la caccia alle specie fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta e combattente.

Si sono affidati a motivi così riassumibili:

I) violazione dell'art. 2 dello statuto della Regione Piemonte, violazione dell'art. 8 della convenzione di Aarhus del 25 giugno 1998 ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria: il nuovo calendario sarebbe stato adottato senza consentire la partecipazione preventiva degli organi di gestione dei comprensori alpini di caccia e delle associazioni venatorie;

II) illegittimità dell'art. 39 della legge regionale n. 26 del 2015: il divieto assoluto di caccia alle specie pernice bianca, allodola e lepre variabile discenderebbe da una norma di legge incostituzionale, in relazione all'art. 117, secondo comma – lett. s), Cost.;

III) violazione dell'art. 3 della legge n. 241 del 1990, violazione dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria e contraddittorietà: la Regione avrebbe illegittimamente compreso il calendario per alcune specie (tortora, quaglia, beccaccia, cesena, tordo bottaccio, tordo

sassello e cervo) ed il carniere giornaliero di prelievo per alcune di queste (tortora, quaglia, beccaccia), disattendendo senza giustificazione gli indirizzi formulati dall'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale nella "Guida per la stesura dei calendari venatori";

IV) violazione dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, violazione dell'art. 40 della legge regionale n. 5 del 2012 ed eccesso di potere per difetto d'istruttoria: la Regione avrebbe illegittimamente omesso di inserire, nell'elenco delle specie cacciabili, il fischione, la canapiglia, il mestolone, il codone, la marzaiola, la folaga, il porciglione, il frullino, la pavoncella, la moretta e il combattente.

Si sono costituite la Regione Piemonte e, ad opponendum, la L.A.C. - Lega per l'abolizione della caccia, la Fondazione per l'ecospiritualità, la Pro Natura Torino, la L.A.V. - Lega antivivisezione, chiedendo il rigetto del ricorso.

L'istanza cautelare è stata parzialmente accolta, con ordinanza di questa Sezione n. 280 del 28 luglio 2016 così motivata: "(...) Ritenuto, nei limiti della sommaria cognizione propria della fase cautelare: che non appare fondato il primo motivo, attinente alla mancata partecipazione delle associazioni venatorie e degli organi di gestione dei comprensori alpini, poiché la Regione ha dimostrato di aver consentito la presentazione di osservazioni da parte di associazioni ed organizzazioni riconosciute ai sensi della legge n. 157 del 1992 (doc. 1, 2, 3 e 4 della difesa regionale); che la prospettata questione di incostituzionalità dell'art. 39 della legge regionale n. 26 del 2015 (in relazione al divieto di caccia per le specie pernice bianca, allodola, lepre variabile) dovrà essere compiutamente esaminata nella fase del merito; che appaiono legittime le limitazioni al carniere giornaliero e stagionale per le specie tortora, quaglia e beccaccia, poiché le linee-guida ISPRA prescrivono quantità massime di prelievo, rispetto alle quali non può negarsi alla Regione la facoltà di prevedere riduzioni; che appare altresì legittima l'articolazione del calendario per le specie tortora, quaglia, beccaccia, cesena, tordo bottaccio, tordo sassello e cervo, rispetto alle quali la Regione si è sostanzialmente conformata ai suggerimenti formulati dall'ISPRA; che, viceversa, risulta ingiustificato (anche secondo la leale ammissione della difesa regionale) il mancato inserimento nel calendario venatorio delle specie fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta e combattente, tutte incluse tra le specie cacciabili ai sensi dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e delle linee-guida ISPRA". In seguito, con delibera 4 agosto 2016 n. 97-385, la Giunta regionale ha modificato il calendario venatorio, ottemperando all'ordinanza cautelare della Sezione ed includendo, tra le specie cacciabili, gli uccelli acquatici.

Di ciò ha dato atto la successiva ordinanza di questa Sezione n. 331 del 16 settembre 2016.

In pendenza del giudizio, la Giunta regionale ha adottato la deliberazione 9 gennaio 2017 n. 10-4551, con cui ha recepito la previsione introdotta dall'art. 1 della legge regionale n. 27 del 2016 ed ha espunto dall'elenco delle specie cacciabili (allegato A del calendario venatorio per la stagione 2016/2017) il fischione, la canapiglia, il mestolone, il codone, la marzaiola, la folaga, il porciglione, il frullino, la pavoncella, la moretta, il moriglione, il combattente, il merlo.

I ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento, mediante motivi aggiunti ritualmente notificati, muovendo censure così riassumibili:

V) illegittimità dell'art. 1 della legge regionale n. 27 del 2016: il divieto assoluto di caccia alle specie fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, moretta, moriglione, combattente e merlo discenderebbe da una norma di legge incostituzionale, in relazione all'art. 117, secondo comma – lett. s), Cost., la quale peraltro produrrebbe effetti retroattivi su materia già oggetto di una pronuncia cautelare di questo Tribunale.

La Regione Piemonte e le associazioni intervenienti hanno replicato ai motivi aggiunti, chiedendone il rigetto.

Alla pubblica udienza dell'11 luglio 2017 la causa è passata in decisione.

Con sentenza parziale n. 1235 del 20 novembre 2017, sono stati respinti i motivi rubricati al n. I) ed al n. III), in quanto infondati.

In relazione ai restanti motivi, è rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità della normativa regionale piemontese che impone divieti alla caccia della pernice bianca, dell'allodola, della lepre variabile e delle summenzionate specie di anatidi.

## DIRITTO

### *1. Sulla rilevanza della questione di legittimità costituzionale.*

I ricorrenti chiedono l'annullamento delle delibere con le quali la Giunta della Regione Piemonte, nell'approvare il calendario venatorio per la stagione 2016/2017, ha escluso dal novero delle specie cacciabili:

- la pernice bianca, l'allodola e la lepre variabile (delibera 11 aprile 2016 n. 21-3140);
- il fischione, la canapiglia, il mestolone, il codone, la marzaiola, la folaga, il porciglione, il frullino, la pavoncella, la moretta, il moriglione, il combattente, il merlo (delibera 9 gennaio 2017 n. 10-4551).

La prima delibera, impugnata con il ricorso originario, costituisce attuazione di quanto previsto dall'art. 39 della legge regionale n. 26 del 2015, che ha introdotto all'art. 40, quarto comma – lett. f-ter), della legge regionale n. 5 del 2012 il divieto così formulato: “oltre a quanto previsto dalla legge n. 157/1992, è vietato: (...) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*)”.

La seconda delibera, impugnata con i motivi aggiunti, ha ulteriormente modificato il calendario venatorio per la stagione 2016/2017, recependo la previsione introdotta dall'art. 1 della legge regionale n. 27 del 2016, che ha aggiunto la lettera f-quater) all'art. 40, quarto comma, della legge regionale n. 5 del 2012, vietando 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*)”.

La questione di legittimità costituzionale della richiamata disciplina di legge regionale assume rilevanza pregiudiziale ai fini della decisione del ricorso. Infatti, essa sostanzialmente coincide con le censure articolate dai ricorrenti. I provvedimenti impugnati, per le specie anzidette, si fondano esclusivamente sui precetti di divieto posti dalle norme di legge regionale.

## *2. Sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.*

2.1. Secondo il risalente e consolidato orientamento della Corte, tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (le specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (le specie cacciabili) investono un interesse unitario proprio della comunità nazionale, la cui valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidate allo Stato ed ai poteri dell'Amministrazione centrale (sent. n. 577 del 1990).

Più di recente, è stato ribadito che la normativa statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (sent. n. 278 del 2012).

Il legislatore statale ha assegnato particolare rilevanza alle linee guida ed ai pareri dell'ISPRA, allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale (sent. n. 107 del 2014).

Secondo la consolidata giurisprudenza costituzionale, pur costituendo la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale della Regione ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma – lett. s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi (tra molte: sent. n. 151 del 2011, sent. n. 2 del 2015). Quando tali regole sono contenute nella legge n. 157 del 1992 (norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che in larga parte le racchiude, la normativa regionale in contrasto con le corrispondenti disposizioni statali invade la sfera di competenza legislativa dello Stato ed è perciò costituzionalmente illegittima, per violazione dell'art. 117, secondo comma – lett. s), Cost. (da ultimo: sent. n. 139 del 2017).

Come è noto, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 individua puntualmente le specie cacciabili ed i periodi di caccia per ciascuna specie, attribuisce alle Regioni il potere di autorizzare modificazioni ai periodi di caccia, previo parere dell'ISPRA, e di predisporre, sentito l'ISPRA, il calendario venatorio.

La Regione Piemonte ha disciplinato in modo difforme e più restrittivo, con le norme qui sospette di incostituzionalità, la caccia alla pernice bianca, all'allodola, alla lepre variabile ed a numerose specie di uccelli acquatici.

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.

Non vi sono disposizioni di legge statale che riconoscono alla Regione Piemonte il potere, in sede di approvazione del calendario venatorio, di vietare la caccia a determinate specie. Alle Regioni è solo consentito di rimodulare i periodi di caccia.

2.2. Va poi osservato, sotto altro profilo, che la Corte ha di recente statuito l'illegittimità costituzionale della legge regionale dell'Abruzzo n. 39 del 2010, contenente norme per l'esercizio della caccia nella stagione 2010/2011, affermando il principio che il calendario venatorio deve avere la forma dell'atto amministrativo (sent. n. 20 del 2012). A tale conclusione la Corte è pervenuta interpretando

nuovamente la legge n. 157 del 1992, quantomeno nella parte che individua le specie cacciabili, come legge che disciplina la materia “tutela dell'ambiente” assoggettata dall'art. 117, secondo comma – lett. s), Cost. alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ed avente tipicamente natura di materia “trasversale” e cioè rinvenibile in una molteplicità di altre materie aventi una diversa caratterizzazione complessiva.

In questo modo, la Corte ha inteso la legge n. 157 del 1992 non più come “legge quadro” o “legge di principi” in materia di caccia, bensì come legge a contenuto strettamente ambientale.

L'imprescindibilità della forma amministrativa del calendario venatorio, sulla base della ratio e di plurimi indici testuali dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, è così motivata nella sentenza da ultimo citata: “L'intervento regionale viene (...) consentito espressamente dalla legge dello Stato proprio allo scopo di modulare l'impatto delle previsioni generali recate dalla normativa statale, in tema di calendario venatorio e specie cacciabili, sulle specifiche condizioni dell'habitat locale, alla cui verifica ben si presta un'amministrazione radicata sul territorio. In questa prospettiva, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992, se da un lato predetermina gli esemplari abbattibili, specie per specie e nei periodi indicati, dall'altro lato permette alla Regione l'introduzione di limitate deroghe ispirate a una simile finalità, e chiaramente motivate con riguardo a profili di natura scientifica: ne è confermata la previsione del parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), richiesto dall'art. 18, comma 2 e dall'art. 18, comma 4, con specifico riferimento all'approvazione del calendario venatorio”.

Il riferimento alla necessità della motivazione rafforza ulteriormente l'assunto per il quale il calendario venatorio deve assumere la forma dell'atto amministrativo. Afferma la Corte: “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”, anche considerando che l'esigenza di regolare con legge una materia è avvertita soprattutto per la protezione di interessi primari, a fini di maggior tutela e garanzia dei diritti, e non anche per imporre l'osservanza di criteri tecnico-scientifici.

L'utilizzo della legge, secondo la Corte, è improprio in quanto il calendario venatorio non mira a comporre interessi in conflitto secondo apprezzamenti propri della discrezionalità legislativa, ma esprime “un complesso di valutazioni basate su elementi di carattere squisitamente tecnico-scientifico (...) al fine di introdurre in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (art. 18, co. 2, l. n. 157/1992) un elemento circoscritto di flessibilità all'interno dell'altrimenti rigido quadro normativo nazionale”.

D'altronde, in base al terzo comma del medesimo art. 18, la possibilità di modificare l'elenco delle specie cacciabili è significativamente riservata, a livello statale, al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Anche per la tutela di questo valore, il calendario venatorio non può essere sottratto al regime di tutela giurisdizionale proprio degli atti amministrativi e ricondotto a quello, differente e più complesso,

proprio degli atti legislativi.

Va peraltro rilevato che l'art. 1 della legge regionale n. 27 del 2016 è sopraggiunto in pendenza della presente controversia, allorquando era stata sospesa in sede cautelare (ordinanza di questa Sezione n. 280 del 28 luglio 2016) l'efficacia del calendario venatorio approvato con delibera 11 aprile 2016 n. 21-3140, proprio in relazione alla mancata inclusione degli uccelli acquatici nell'elenco delle spese cacciabili per la stagione 2016/2017.

Un simile intervento, che si connota quale vera e proprio legge-provvedimento, 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. 525 del 2000).

2.3. Infine, le norme regionali che vietano in modo assoluto l'abbattimento e la cattura di numerose specie animali si pongono, ad avviso del Collegio, in contrasto con i principi del diritto europeo in materia di tutela dell'ambiente e, in specie, con l'obbligo di adeguata istruttoria e motivazione che si impone, anche al legislatore regionale, nell'adozione di misure di maggior tutela della fauna.

Ciò comporta l'incostituzionalità delle norme in questione, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. che impone alle Regioni di conformarsi ai vincoli dell'ordinamento comunitario.

Le disposizioni con le quali la Regione Piemonte ha vietato, a partire dall'anno 2016, la caccia alla pernice bianca, all'allodola, alla lepre variabile ed a numerose specie di anatidi, poi pedissequamente recepite nel calendario venatorio, sono state approvate senza un'adeguata istruttoria tecnico-scientifica e senza richiedere il parere dell'ISPRA.

L'istruttoria è imposta, oltre che dai canoni di ragionevolezza e non discriminazione, anche dalla disciplina comunitaria.

Secondo il considerando n. 32) della decisione n. 1600/2002/CE del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (pubblicata sulla G.U.C.E. del 10 settembre 2002), vista la complessità delle tematiche "l'attività legislativa in campo ambientale deve fondarsi sulla migliore valutazione scientifica ed economica disponibile e sulla conoscenza dello stato dell'ambiente e delle tendenze in atto, secondo quanto stabilito dall'articolo 174 del Trattato".

Secondo quanto stabilito dagli artt. 114 e 193 del T.F.U.E., gli Stati membri possono incrementare il livello di tutela ambientale previsto dalle norme comunitarie, a condizione che le misure più restrittive siano non discriminatorie, adeguatamente motivate e supportate da dati scientifici ulteriori e documentati. Ogni decisione normativa o amministrativa deve essere preceduta da una seria ed accurata attività istruttoria, con il coinvolgimento di organismi indipendenti e riconosciuti dalla comunità scientifica (cfr. Corte Giust. CE, sent. 9 settembre 2003, C-236/01, Monsanto; Trib. CE, sent. 11 settembre 2002, T-13/99, Pfizer).

### *3. Conclusioni.*

Il Collegio, per le ragioni sopra esposte, solleva questione di costituzionalità dell'art. 39 della legge regionale del Piemonte n. 26 del 2015 e dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte n. 27 del 2016,

per violazione degli artt. 102 e 117 (primo e secondo comma – lett. s) della Costituzione, nella parte in cui vietano la caccia alle specie animali ivi elencate.

Resta sospesa ogni decisione sull'impugnativa in epigrafe, dovendo la questione essere demandata al giudizio della Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) visti gli artt. 1 della legge 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, riservata ogni altra pronuncia in rito, nel merito e sulle spese, ritenuta rilevante e non manifestamente infondata la questione di costituzionalità dell'art. 39 della legge regionale del Piemonte n. 26 del 2015 e dell'art. 1 della legge regionale del Piemonte n. 27 del 2016, in relazione agli artt. 102 e 117, primo e secondo comma – lett. s), della Costituzione, dispone l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, sospendendo il giudizio in corso.

Ordina che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti ed al Presidente della Giunta della Regione Piemonte e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Piemonte.

Così deciso in Torino nella camera di consiglio del giorno 11 luglio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Carlo Testori, Presidente

Savio Picone, Consigliere, Estensore

Ariberto Sabino Limongelli, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Savio Picone**

**IL PRESIDENTE**  
**Carlo Testori**

**IL SEGRETARIO**