

Alla Corte costituzionale la legge regionale del Veneto che approva il piano faunistico venatorio.

[T.a.r. per il Veneto, sez. I, ordinanza 12 luglio 2022, n. 1170 Pres. Filippi, Est. Mielli.](#)

**Caccia – Piano faunistico territoriale – Legge provvedimento - Irragionevolezza -
Questione non manifestamente infondata di legittimità costituzionale**

È rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2022 che approva con legge il Piano faunistico venatorio del Veneto, e degli allegati B) e C) della medesima legge, questi ultimi nella parte in cui escludono il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla Zona Faunistica della Alpi, per violazione degli articoli 3, 24, 25, 97, 100, 111, 113 e 117, primo comma - quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848 - nonché 117, secondo comma, lett. s) e 123 Cost.. (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. per il Veneto ha sollevato q.l.c. – per contrasto con gli articoli 3, 24, 25, 97, 100, 111, 113 e 117, primo comma, Cost. - quest'ultimo in relazione agli articoli 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU) 24 e 113 Cost. nonché per violazione degli articoli 117, secondo comma, lettera s), e 123 Cost. – dell'art. 1 della legge regionale 28 gennaio 2022, n. 2 e degli allegati B) e C) della medesima legge, nella parte in cui approvano con legge il piano faunistico venatorio del Veneto ed escludono il territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica della Alpi.

II. – L'iter argomentativo del giudice rimettente si è così articolato:

a) quanto alla rilevanza della questione:

- a1) la legge regionale n. 2 del 2022 non può essere considerata sotto il profilo sostanziale – come sostenuto dai ricorrenti - come un atto amministrativo sindacabile dal giudice amministrativo in ragione del suo contenuto provvedimentale, anziché come un atto normativo di rango primario;
- a2) la tesi della lettura “sostanzialistica” fu seguita da Consiglio di Stato, Ad. plen. 20 marzo 1952, n. 6, che ha interpretato le “leggi- provvedimento” (nella specie, i “decreti delegati d'esproprio” previsti dalla riforma fondiaria) come “atti oggettivamente e soggettivamente amministrativi”. Tale tesi, però, è stata presto contraddetta dalle sezioni unite della Corte di cassazione (v., in particolare, sentenze 15 gennaio 1953, n. 107 e 108, in sede

di sindacato di costituzionalità esercitato ai sensi della VII disposizione transitoria e finale della Costituzione) e successivamente dalla [Corte costituzionale \(v. sentenza n. 60 del 1957\)](#) che, sempre con riguardo ai decreti legislativi di attuazione della riforma fondiaria, ebbe a rilevare che le leggi provvedimento sono sindacabili solo nell'ambito del giudizio di costituzionalità in quanto la Costituzione definisce la legge statale e regionale, non già in ragione del suo contenuto strutturale o materiale, bensì in dipendenza dei suoi caratteri formali, che si inverano e nel procedimento di formazione e nell'organo competente a provvedere;

- a3) la giurisprudenza ha sempre ammesso la impugnabilità in via incidentale delle leggi provvedimento attraverso l'*interpositio* della impugnazione degli atti applicativi di tali leggi;
- a4) ne consegue l'impugnabilità dei provvedimenti amministrativi applicativi della legge regionale n. 2 del 2022, essendo deputati a consentire l'esercizio della caccia nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, senza il rispetto delle speciali forme di tutela previste per le zone faunistiche alpine. Infatti è proprio attraverso l'impugnazione di tali atti, aventi natura amministrativa, che è possibile sindacare sotto il profilo della sua costituzionalità la legge regionale n. 2 del 2022, in quanto fonte e presupposto degli stessi (cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, punto 11 in *Rep. Foro It.* 2009, *Giustizia amministrativa*, n. 245);
- a5) appare quindi dubbia la legittimità costituzionale della legge regionale n. 2 del 2022 che costituisce una legge-provvedimento di approvazione del piano faunistico venatorio allegato alla stessa, e come tale auto applicativa, in quanto dotata di capacità direttamente conformativa;
- a6) sebbene la giurisprudenza della Corte costituzionale ammetta che la legge ordinaria possa non solo prevedere, ma anche provvedere, ma occorre che ciò avvenga nel rispetto di una serie di limiti da accertare attraverso uno "*scrutinio stretto, ovvero sia particolarmente severo, poiché in norme siffatte è insito il pericolo di un arbitrio, connesso alla potenziale deviazione, in danno di determinati soggetti, dal comune trattamento riservato dalla legge a tutti i consociati (ex plurimis, sentenze n. 1872 del 2017 in Dir. maritt. 2017, 790 (m), con nota di TINCANI, e n. 64 del 2014)*" (così [Corte cost. 27 luglio 2020, n. 168](#), di cui alla [News US n. 97 del 9 settembre 2020](#));
- a7) la necessità di uno scrutinio stretto nasce anche e soprattutto dal fatto che sotto più profili la tutela giurisdizionale viene ad essere dequotata e nello stesso tempo si incide sulla naturale e fisiologica elasticità dell'azione amministrativa (v. ancora [Corte cost. 23 giugno 2020, n. 116](#) di cui alla [News](#)

[US n. 80 del 23 luglio 2020](#), che richiama, tra l'altro, le sentenze n. 20 del 2012 in *Rep. Foro It.* 2012, *Mafia e criminalità organizzata*, n.° 48, e 6 dicembre 2019, n. 258 in *Foro it.*, 2020, I, 11);

- b) quanto alla non manifesta infondatezza della questione:
- b1) nell'ordinamento nazionale e regionale il Piano faunistico venatorio ha tutte le caratteristiche per poter essere inquadrato tra gli atti *naturaliter* amministrativi;
 - b2) la Corte costituzionale ha rilevato la incostituzionalità per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), dell'approvazione dei calendari venatori con legge anziché con provvedimento amministrativo, perché un vincolo di riserva di amministrazione è rinvenibile nell'art. 18 della legge n. 157 del 1992, che contempla una serie di valutazioni tecniche inserite in un procedimento amministrativo, al termine del quale la Regione è tenuta a provvedere nella forma tipica con cui si concludono i procedimenti amministrativi;
 - b3) identiche considerazioni debbono essere svolte rispetto al piano faunistico venatorio. L'art. 10 della legge n. 157 del 1992 stabilisce infatti che tale piano costituisce un atto generale, disciplinandone minuziosamente i contenuti, e stabilendo al comma 10 che le Regioni debbano attuare la pianificazione mediante il coordinamento dei piani provinciali secondo i criteri dettati dall'Istituto nazionale per la fauna selvatica, vincolandone esplicitamente i contenuti a criteri tecnico-scientifici;
 - b4) la Corte costituzionale con la [sentenza 13 luglio 2017, n. 174](#) (in *Foro it.* 2018, I, 1449) ha già affermato che per il piano faunistico venatorio il legislatore statale ha previsto una riserva di approvazione mediante atto amministrativo. In particolare il giudice delle leggi con la predetta decisione ha affermato che:
 - I) *“la materia della caccia, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni, tenute nondimeno a rispettare i criteri fissati dalla legge n. 157 del 1992, a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema. Tale legge stabilisce il punto di equilibrio tra «il primario obiettivo dell'adeguata salvaguardia del patrimonio faunistico nazionale» e l'interesse [...] all'esercizio dell'attività venatoria”* (sentenza 12 gennaio 2000, n. 4 in *Foro it.* 2000, I, 1754); conseguentemente, i livelli di tutela da questa fissati non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)”;
 - II) gli artt. 10 e 18 della legge n. 157 del 1992 che rimettono la definizione del periodo di caccia al piano faunistico-venatorio assicurano le “*garanzie*

procedimentali per un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco, da soddisfare anche attraverso l'acquisizione di pareri tecnici, con conseguente divieto per la Regione di ricorrere ad una legge-provvedimento ([sentenza 14 giugno 2017, n. 139](#) in *Foro it.* 2017, I, 2523, in *Riv. giur. ambiente* 2017, 435 (m), con nota di BRAMBILLA; nello stesso senso, [sentenza 17 luglio 2013 n. 193](#) in *Foro it.* 2013, I, 3082, in *Giur. costit.* 2013, 2739, con nota di RESCIGNO);

b5) con specifico riguardo al piano faunistico venatorio, una riserva di amministrazione è rinvenibile non solo nella legislazione statale, ma anche nell'ordinamento regionale, dato che lo statuto regionale all'art. 33, comma 3, lett. b), n. 2, prevede che il Consiglio regionale approvi il "programma regionale di sviluppo e piani di settore". Pertanto, anche per lo statuto della Regione, come interpretato dal legislatore regionale, il piano faunistico venatorio in quanto piano di settore, avrebbe dovuto essere approvato con deliberazione amministrativa;

b6) ne consegue che l'incostituzionalità della legge regionale n. 2 del 2022 emerge sotto più profili:

I) per contrasto con il principio fondamentale della materia che prevede l'approvazione del piano faunistico con atto amministrativo, tanto più considerato che si versa in materia di ambiente riservata alla competenza esclusiva della legge dello Stato. La caccia e la tutela delle specie protette rientrano all'ambito materiale dell'art. 117, secondo comma, lett. s) (cfr. [Corte cost. 20 luglio 2000, n. 313](#) in *Foro it.* 2002, I, 356; *idem*, [1 luglio 2010, n. 233](#) in *Foro it.* 2011, I, 327, in *Dir. trasporti* 2011, 177, con nota di FIORILLO, in *Giur. costit.* 2010, 2843, in *Riv. giur. ambiente* 2011, 101 (m), con nota di BRAMBILLA, in *Riv. dir. navigaz.* 2011, 353 (m), con nota di SALAMONE, SIMONE; [15 giugno 2011, n. 191](#) in *Foro it.* 2011, I, 2219). La Regione, quindi, ha violato il vincolo di carattere procedimentale imposto dal legislatore statale in una materia di competenza esclusiva, concernente la fissazione dei livelli minimi di tutela ambientale, e che prevede l'obbligo per le Regioni di approvare il piano faunistico venatorio con atto amministrativo (con riguardo al piano faunistico della Regione Veneto, cfr. la sentenza n. 174 del 2017 cit. ; rispetto al piano faunistico della Regione Liguria, cfr. la sentenza n. 139 del 2017 cit.; rispetto al Piano faunistico della Regione Lazio, cfr. la sentenza 25 gennaio 2019, n. 10 in *Foro it.* 2019, I, 707; con riguardo alle analoghe fattispecie dei calendari venatori, cfr. le sentenze 9 febbraio 2012, n. 20 in *Foro it.* 2012, I, 649, in *Dir. e giur. agr. e ambiente* 2012, 395, con nota di GORLANI, in *Giur. it.* 2012, 1998 (m), con nota di SPUNTARELLI, in *Giur. costit.* 2012, 200, con nota di SAPUTELLI, in *Regioni* 2012, 558, con nota di

CAMERLENGO, in *Giur. it.* 2013, 780 (m), con nota di SOBRINO, 26 aprile 2012, n. 105 in in *Foro it.* 2012, I, 1649; *idem*, 10 maggio 2012, n. 116 in *Foro it.* 2012, I, 1629; *idem*, 20 dicembre 2012, n. 310, in *Foro it.* 2013, I, 411; *idem*, 22 maggio 2013, n. 90 in *Foro it.* 2013, I, 2061, in *Dir. e giur. agr. e ambiente* 2013, 591, con nota di GORLANI; *idem*, e 193 del 2013 cit.; n. 258 del 2019 cit.; *idem*, 30 luglio 2020, n. 178 in *Foro it.* 2020, I, 2970);

II) risulta violato l'art. 123 della Costituzione, perché l'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2022, nell'approvare con legge il Piano faunistico, ha violato la norma interposta dell'art. 33, comma 3, lett. b), n. 2, dello Statuto, che prevede che il Consiglio regionale approvi il "programma regionale di sviluppo e piani di settore", come interpretata dallo stesso legislatore regionale il quale, con la legge generale sulla programmazione n. 35 del 2001, all'art. 10, comma 4, ha previsto che solamente il piano regionale di sviluppo venga approvato con legge, mentre all'art. 14, comma 1, ha stabilito che i piani di settore, come il piano faunistico venatorio, debbano essere necessariamente approvati con deliberazione amministrativa;

III) l'approvazione del piano faunistico venatorio con legge anziché con deliberazione amministrativa, viola l'art. 3, per la rilevata irragionevolezza, gli artt. 24, 25, 97 (perché la legificazione dell'atto amministrativo impedisce il necessario rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento dell'azione amministrativa impedendo l'esercizio dell'autotutela amministrativa), l'art. 100 (in quanto il Consiglio di Stato è organo di tutela della giustizia nell'amministrazione), l'art. 103 (in quanto il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi), l'art. 111, comma 1, Cost., (perché un processo che per assicurare la pienezza di tutela deve di necessità passare attraverso una fase di sospensione del processo stesso in virtù dell'incidente di costituzionalità non risponde per definizione al criterio del giusto processo), gli artt. 113, 117, primo comma, quest'ultimo in relazione all'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (secondo cui ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata da un tribunale costituito per legge, da cui la giurisprudenza della Corte EDU ha ricavato il principio del giudice naturale precostituito per legge: cfr. *Jorgic v. Germany*, n. 74613/01 § 64; *Lavents v. Latvia*, n. 58442/00, §114, 28 novembre 2002; *Buscarini v. San Marino* (dec.), n. 31657/96, 4 maggio 2000; *Richert v. Poland*, no. 54809/07, § 43, 25 ottobre 2011, tutte in www.echr.coe.int), art. 117,

secondo comma, lett. s), perché versandosi in materia ambientale dovevano essere osservati i criteri e i dettami stabiliti dalla legge dello Stato quantomeno in ordine alla forma da impiegare per l'approvazione del piano faunistico venatorio;

- b7) la legge regionale n. 2 del 2022, è da ritenersi incostituzionale anche sotto il profilo contenutistico quale si ricava dagli allegati B (cartografie che individuano la conterminazione della zona faunistica delle alpi e del territorio lagunare e vallivo, gli Ambiti territoriali di caccia e i Comprensori alpini) e C (relazione al piano faunistico-venatorio regionale, comprensiva di cartografie identificative degli istituti di protezione della fauna selvatica corredate da report analitico e da tabella di sintesi recante la individuazione del territorio agro-silvo-pastorale e la percentuale di territorio di protezione della fauna selvatica) del piano faunistico approvato con legge;
- b8) la regione ha modificato i confini della zona faunistica alpina facendo ricorso ad un criterio di tipo altimetrico dei territori del tutto estraneo alla normativa statale. L'individuazione della zona faunistica delle alpi è preordinata, fin dal r.d. 5 giugno 1939, n. 1016 (approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia) ad un regime di caccia restrittivo e controllato al fine di tutelare la tipica fauna alpina (cfr. l'art. 67);
- b9) la previsione di criteri uniformi di individuazione della zona faunistica alpina in funzione della tutela della fauna alpina, attiene ai livelli minimi ambientali che devono essere tutelati sull'intero territorio nazionale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, da ricondurre alla potestà legislative esclusiva statale;
- b10) ai sensi dell'art. 11 della legge n. 157 del 1992, la zona faunistica delle alpi deve essere individuata in ragione della "consistente presenza della tipica flora e fauna alpina" e alle Regioni è demandato il compito di emanare norme particolari al fine di proteggere la caratteristica fauna e disciplinare l'attività venatoria, tenendo presenti le consuetudini e le tradizioni locali;
- b11) il comma 4 del citato art. 11 della legge n. 157 del 1992, prevede che le Regioni nei cui territori sono compresi quelli alpini, d'intesa con le regioni a statuto speciale e con le province autonome di Trento e di Bolzano, determinino i confini della zona faunistica delle alpi con l'apposizione di tabelle esenti da tasse;
- b12) pertanto tale attività di determinazione dei confini demandata alla Regione, non comporta l'attribuzione alla stessa di una competenza, connotata da

discrezionalità amministrativa, in ordine alla scelta se ricomprendere o meno un territorio nella zona faunistica alpina;

- b13) a tal riguardo la Corte costituzionale con [sentenza n. 145 del 1975](#), ha dichiarato l'infondatezza del conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Veneto contro il decreto 20 aprile 1974 del Ministro per l'agricoltura e le foreste contenente "nuova delimitazione dei confini della zona faunistica delle Alpi in provincia di Treviso" affermando che doveva ritenersi escluso che, ai sensi della legge 16 maggio 1970, n. 281 e dell'art. 1, lett. o), del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, possa ritenersi trasferita alle Regioni la delimitazione dei confini della zona faunistica alpina e che in particolare possa ritenersi trasferita alla Regione la delimitazione di confini nel proprio territorio;
- b14) la [sentenza 29 maggio 2009, n. 165](#) (in *Foro it.* 2010, I, 408) ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 6 marzo 2008, n. 6, che aveva sottoposto tutto il territorio regionale al regime giuridico della Zona Faunistica delle Alpi, in quanto in tal modo la Regione ha violato "gli standard minimi ed uniformi di tutela di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. e, in particolare, ponendosi in contrasto con quanto previsto dal combinato disposto degli artt. 10 e 11 della legge n. 157 del 1992, in ragione del quale l'individuazione del territorio delle Alpi quale zona faunistica a sé stante presuppone la presenza di peculiari caratteristiche" costituite dalla consistente presenza della tipica flora e fauna alpina;
- b15) pertanto la Regione Veneto, nel modificare i confini della zona faunistica alpina facendo esclusivamente riferimento ad un criterio di tipo altimetrico anziché, come previsto dalla normativa statale, ad un criterio riferito solo alla consistente presenza o meno della tipica flora e fauna alpina, ha violato l'art. 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione, perché ha inciso su profili proprio della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, invadendo così un ambito di competenza esclusiva statale in materia di livelli minimi di tutela ambientale;
- b16) l'esclusione del territorio del Comune di Rivoli Veronese dalla zona faunistica delle alpi si pone altresì in contrasto con gli artt. 3 e 117 della Costituzione, in quanto manifestamente irragionevole e contraddittoria rispetto agli stessi atti endoprocedimentali di formazione del Piano ed alla carenza dei presupposti di fatto legittimanti il potere esercitato, dato che la consistente presenza della tipica flora e fauna alpina nel territorio del

Comune di Rivoli Veronese risulta attestata sia dalla Carta delle vocazioni faunistiche, sia dagli studi di carattere tecnico allegati in giudizio.