

AVV. RICCARDO MAOLI  
AVV. ANDREA MOZZATI  
AVV. GLAUCO STAGNARO  
AVV. ANDREA ROSSI  
AVV. PIETRO BALLETTI  
AVV. EMANUELE BERTOLIN

VIA CORSICA 2  
16128 GENOVA  
TEL. 010 540631  
FAX 010 8562080  
segreteria@legaleassociato.it

Genova, 18 maggio 2018

Al Coordinamento delle  
Associazioni Venatorie Liguri  
C.so Sardegna, 326R  
16142 – GENOVA

c.a. avv. Andrea Campanile

Disegno di legge Regione Piemonte 1/12/2015, n. 182 – Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria

È stato chiesto il nostro parere in ordine ai profili di incostituzionalità di alcune norme del disegno di legge della Regione Piemonte 1/12/2015, n. 182, avente ad oggetto la "*Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria*" (allegato).

Come da Voi richiesto, il parere – anche al fine di agevolarne la lettura – è stato elaborato sintetizzando e schematizzando i principali profili di incostituzionalità di volta in volta trattati.

\* \* \*

#### Premessa

Prima di evidenziare i profili di incostituzionalità che inficiano il sopra menzionato d.d.l. regionale n. 182/2015, occorre soffermarsi su alcuni presupposti che stanno alla base delle considerazioni che verranno qui di seguito svolte.

Innanzitutto, alcune norme del d.d.l. regionale trattano aspetti che attengono all'"*ordinamento civile*", il quale, ai sensi dell'art. 117, comma 2,

lett. l), della Costituzione italiana, rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato. La Regione, pertanto, non può legiferare in tali materie (v., tra le più recenti, Corte Cost. 26/5/2017, n. 121, 11/5/2017, n. 103, 13/4/2017, n. 81 e 24/2/2017, n. 41); tanto più che, in alcuni casi, la norma del d.d.l. regionale si pone in contrasto con la disciplina del codice civile (che lo stesso d.d.l. ambirebbe addirittura a sostituire e/o a modificare).

In secondo luogo, per quanto attiene, invece, all'attività venatoria in senso proprio, la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che, pur costituendo la caccia una materia affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni ai sensi dell'art. 117, comma 4, della Costituzione, è tuttavia necessario, in base all'art. 117, comma 2, lett. s), della Costituzione, che la legislazione regionale rispetti la normativa statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ove essa esprima **regole minime uniformi**. In particolare, la Corte Costituzionale ha ritenuto che *"quando tali regole sono contenute nella legge 11 febbraio 1992, n. 157, 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"* (Corte Cost., 14/6/2017, n. 139; v. anche, tra le numerose, Corte Cost., 22/1/2015, n. 2, 12/12/2012, n. 278, 21/4/2011, n. 151 e 11/11/2010, n. 315).

Del resto, lo stesso d.d.l. regionale n. 182/2015 ha doverosamente dato atto che la Regione Piemonte disciplina l'attività venatoria *"nel rispetto dei principi dettati dalla legge n. 11 febbraio 1992, n. 157 (art. 1, comma 1)*.

Fatta questa premessa si può, quindi, procedere ad esaminare le norme del menzionato d.d.l. regionale n. 182/2015 che presentano profili di illegittimità costituzionale.

\* \* \*

a) Art. 2, comma 5

Testo della norma (come, da ultimo, emendata): "~~Sono altresì protette, anche sotto il profilo sanzionatorio, e dunque escluse dal prelievo venatorio, le seguenti specie: fischione, canapiglia, mestolone, codone, marzaiola, folaga, porciglione, frullino, pavoncella, combattente, moriglione, allodola, merlo, pernice bianca, lepre variabile~~".

La norma in commento è incostituzionale in quanto:

- le Regioni non possono prevedere specie cacciabili/non cacciabili ulteriori rispetto a quelle indicate dagli **artt. 2 e 18, legge n. 157/1992** (Corte Cost., 28/12/1990, n. 577);
- le previsioni in ordine alle specie cacciabili/non cacciabili devono essere inderogabilmente disciplinate da un atto amministrativo (ossia, dal calendario venatorio) e non da una legge (Corte Cost., 9/2/2012, n. 20);
- è in contrasto con i principi di diritto europeo in materia di tutela dell'ambiente (artt. 114, 191 e 193 T.F.U.E.), in violazione dell'**art. 117, comma 1, Costituzione italiana**.

La norma in questione riproduce sostanzialmente quanto previsto dall'art. 40, comma 4, lett. f-ter) e f-quater, legge Regione Piemonte n. 5/2012 (come modificato dall'art. 39, l.r. n. 26/2015 e dall'art. 1, l.r. n. 27/2016).

Con la recente **ordinanza 23/11/2017, n. 1262, il T.A.R. Piemonte** ha ritenuto "*rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale*" in ordine al citato art. 40, comma 4, lett. f-ter) e lett. f-quater) – sospendendo il giudizio proposto contro la Regione Piemonte e disponendo la trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale – in quanto:

- "*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)";*

- *l'intervento della Regione Piemonte "si connota quale vera e propria legge-provvedimento";*
- *"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".*

*\* \* \**

**b) Art. 6, comma 7**

Testo della norma: *"Il proprietario o il conduttore di un fondo che intende vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria inoltra al Presidente della provincia e al sindaco della Città metropolitana e, per conoscenza all'ATC o CA di competenza, una richiesta motivata che, ai sensi dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), in assenza di risposta entro i termini ivi contenuti si intende accolta. La Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente, stabilisce i criteri e le modalità di esercizio del presente divieto, compresa l'apposizione, a cura del proprietario o del conduttore del fondo ove insiste il divieto di caccia, di tabelle esenti da tasse, che delimitano in maniera chiara e visibile il perimetro dell'area interessata".*

La norma in commento è incostituzionale in quanto:

- pretende di modificare l'art. 842, cod. civ.<sup>1</sup> e, quindi, tratta un aspetto che attiene all'"ordinamento civile", il quale, ai sensi dell'**art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione italiana**, rientra tra le materie di competenza esclusiva dello Stato (v. Premessa);
- si pone, comunque, in aperto contrasto sia con l'**art. 842, comma 1, cod. civ.**, sia con l'**art. 15, commi 3 e 8, legge n. 157/1992**<sup>2</sup>;
- la Corte Costituzionale si è già pronunciata in ordine alla legittimità costituzionale del menzionato art. 842 cod. civ., affermando che "l'ingresso nei fondi altrui ... è elemento essenziale per l'esercizio del diritto di caccia, costituendone un necessario presupposto, giacché è

---

<sup>1</sup> L'art. 842, cod. civ. prevede che *"Il proprietario di un fondo non può impedire che vi si entri per l'esercizio della caccia, a meno che il fondo sia chiuso nei modi stabiliti dalla legge sulla caccia o vi siano colture in atto suscettibili di danno"*.

<sup>2</sup> L'art. 15, legge n. 157/1992 prevede che:

- *"Il proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria deve inoltrare, entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio, al presidente della giunta regionale richiesta motivata che, ai sensi dell'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla stessa è esaminata entro sessanta giorni"* (comma 3);

- *"L'esercizio venatorio è vietato a chiunque nei fondi chiusi da muro o da rete metallica o da altra effettiva chiusura, di altezza non inferiore a metri 1,20, o da corsi o specchi d'acqua perenni il cui letto abbia la profondità di almeno metri 1,50 e la larghezza di almeno 3 metri. I fondi chiusi esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge e quelli che si intenderà successivamente istituire devono essere notificati ai competenti uffici regionali"* (comma 8).

*evidente che non sarebbe possibile cacciare senza la facoltà di spostarsi alla ricerca della selvaggina"* (Corte Cost., 12/3/1976, n. 57);

- consente un inammissibile ampliamento della quota (20-30 per cento) di territorio sottratta all'esercizio venatorio, in aperto contrasto con **l'art. 10, comma 3, legge n. 157/1992**<sup>3</sup>;
- regola un procedimento di semplificazione amministrativa (c.d. silenzio-assenso) – riservato in via esclusiva alla competenza dello Stato ai sensi dell'**art. 117, comma 2 lett. m), della Costituzione italiana** (Corte Costituzionale, 11/11/2016, n. 239, 23/1/2013, n. 8, 20/7/2012, n. 200 e 27/6/2012, n. 164) – in aperto contrasto con la normativa statale di riferimento (**art. 20, comma 4, legge n. 241/1990**) la quale prevede che l'istituto del c.d. silenzio-assenso non è applicabile con riferimento agli atti e procedimenti che – come nel caso di specie – riguardano la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

\* \* \*

---

<sup>3</sup> Ai sensi dell'art. 10, comma 3, legge n. 157/1992 *"Il territorio agro-silvo-pastorale di ogni Regione è destinato per una quota dal 20 al 30 per cento a protezione della fauna selvatica, fatta eccezione per il territorio delle Alpi di ciascuna Regione, che costituisce zona faunistica a sé stante ed è destinato a protezione nella percentuale dal 10 al 20 per cento. In dette percentuali sono compresi i territori ove sia comunque vietata l'attività venatoria anche per effetto di altre leggi o disposizioni"*.

c) Art. 9, comma 1, secondo periodo

Testo della norma: "*Al medesimo scopo, nel territorio regionale è ammessa l'adesione dei cacciatori a non più di due ATC o CA nel corso della medesima stagione venatoria*".

La norma in commento è incostituzionale per:

- contrasto con l'**art. 14, commi 3 e 5, legge n. 157/1992** il quale prevede che il cacciatore possa avere "*accesso ad altri ambiti o ad altri comprensori, anche compresi in una diversa Regione, previo consenso dei relativi organi di gestione*" (comma 5), prevedendo che l'unico limite all'ammissione sia il raggiungimento, negli ambiti ospitanti, della densità venatoria massima (comma 3);
- la Corte Costituzionale ha affermato che attraverso l'attività venatoria i soggetti esercitano un "diritto di libertà individuale" in quanto la caccia è annoverata "*fra le libere manifestazioni sportivo-agonistiche ad interesse nazionale*" (Corte Cost., 12/3/1976, n. 57, 14/6/1973, n. 93, 22/6/1965, n. 59 e 7/6/1962, n. 69);
- la norma in commento limita irragionevolmente e arbitrariamente la libertà degli individui di esercitare l'attività venatoria sul territorio regionale in violazione degli **artt. 2 e 3 della Costituzione italiana**.

\* \* \*

**d) Art. 11, comma 8**

Testo della norma: *"Per garantire il rispetto delle disposizioni della l. 157/1992 e mantenere l'equilibrio di rappresentanza, i componenti di cui ai commi 6 e 7, non possono esercitare attività ricadenti in altre categorie. L'incompatibilità si estende a tutto il territorio regionale".*

La norma è incostituzionale per i seguenti motivi.

- L'articolo del d.d.l. tratta aspetti che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'**art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione italiana**.

Con riferimento alle società pubbliche, ovvero alle società a partecipazione pubblica (che, al pari dei comitati di gestione degli ATC e dei CA, sono figure giuridiche di diritto privato caratterizzate da elementi di natura pubblicistica), la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che *"la disciplina puntuale delle modalità di composizione dei consigli di amministrazione di tali società, nonché l'individuazione del numero e delle funzioni dei componenti deve essere ricondotta alla materia dell'ordinamento civile", di competenza esclusiva del legislatore statale. Quest'ultima comprende gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, per i quali sussista un'esigenza di uniformità a livello nazionale" (Corte Cost., 23/7/2013, n. 229, v. anche, Corte Cost., 1/8/2008, n. 326, 20/5/2008, n. 159, 7/3/2008, n. 51, 20/12/2007, n. 438 e 23/11/2007, n. 401).*

- Con particolare riferimento ai comitati di gestione degli ATC, la Corte Costituzionale ha ritenuto che *"l'art. 14, comma 10, della legge n. 157 del 1992, nel fissare i criteri di composizione degli organi preposti alla gestione dell'attività venatoria negli ambiti territoriali ..., fissa uno standard minimo ed uniforme di composizione degli organi stessi che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale" (Corte Cost. 29/5/2009, n. 165; v. anche Corte Cost. 1/6/2016, n. 124 e 22/7/2010, n. 268).*

- La disposizione del d.d.l. limita, in modo irragionevole, la possibilità per le associazioni agricole, venatorie, ambientaliste e per gli enti locali di nominare i propri rappresentanti in seno al comitato di gestione degli ATC e dei CA scegliendoli tra quelli che svolgono (non meglio precisate) "*attività ricadenti in altre categorie*": ad esempio, un'associazione ambientalista non potrebbe farsi rappresentare da un proprio iscritto se costui svolgesse – a qualsiasi titolo – attività di coltivazione di terreni (violazione **art. 3, Costituzione italiana**).
- Lo scopo della norma (che è quello di "*mantenere l'equilibrio di rappresentanza*" tra le varie categorie) non è tale da giustificare la compressione dell'autonomia delle varie associazioni e degli enti locali nella scelta dei propri rappresentanti. In effetti, da un lato, i singoli rappresentanti vengono indicati direttamente dalle proprie associazioni e dagli enti pubblici sulla base di un rapporto di fiducia che prescinde dalla circostanza che tale soggetto eserciti eventualmente attività anche ricadenti in altre categorie. Dall'altro lato, lungi dal generare qualsivoglia squilibrio, la nomina di un rappresentante che svolga attività in altre categorie consente di portare in seno al comitato di gestione (che è un organismo di composizione dei vari interessi coinvolti) un soggetto probabilmente con maggiori competenze e, quindi, più idoneo ad espletare il proprio ruolo (violazione **artt. 5, 18 e 114, Costituzione italiana**).
- La formulazione della norma in commento è talmente generica che si presta a distorsioni: ad esempio, un'associazione (venatoria o ambientalista) e gli enti locali potrebbero addirittura non essere legittimati a nominare tra i propri rappresentanti soggetti che coltivano – per mero diletto – il terreno davanti a casa (violazione **art. 3, Costituzione italiana**).

\* \* \*

e) Art. 11, comma 1, secondo periodo

Testo della norma: *"In considerazione delle finalità d'interesse pubblico perseguite [i comitati di gestione degli ATC e dei CA] sono soggetti all'applicazione della legge 13 agosto 2010, n. 136 (Piano straordinario contro le mafie, nonché delega al Governo in materia di normativa antimafia) e del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni), ed operano nei limiti stabiliti dalla presente legge e dagli atti programmatici e amministrativi della Regione".*

Con riferimento a tale norma valgono le considerazioni svolte al punto precedente. In particolare, la disposizione in commento vorrebbe imporre una serie di gravosi adempimenti di natura organizzativa e funzionale a carico dei comitati di gestione: si tratta, invero, di aspetti in ordine ai quali sussiste un'esigenza di uniformità a livello nazionale e che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'**art. 117, comma 2, lett. l), della Costituzione italiana** (v. giurisprudenza citata al precedente punto d).

\* \* \*

f) Art. 12, comma 2

Testo della norma: *"La Giunta regionale disciplina l'ammissione all'esercizio venatorio, anche temporaneo, di altri cacciatori per il prelievo di determinate specie faunistiche stabilite dalla stessa Giunta regionale. I cacciatori residenti in altre Regioni o all'estero, ivi compresi i cacciatori temporanei possono essere ammessi in misura non superiore al 5 per cento dei cacciatori ammissibili per ogni ATC o CA; tale percentuale può essere modificata negli ATC fino ad un massimo del 10 per cento, su richiesta dei comitati di gestione, della Giunta regionale, sentita la Commissione consiliare competente".*

La norma è incostituzionale essendo in contrasto con l'**art. 14, comma 8, legge n. 157/1992** il quale prevede che l'ammissione negli ATC o CA di un numero superiore di cacciatori è ammissibile *"purché si siano accertate, anche mediante censimenti, modificazioni positive della popolazione faunistica e siano stabiliti con legge regionale i criteri di priorità per l'ammissibilità ai sensi del presente comma"*.

\* \* \*

**g) Artt. 19 e 20**

Testo delle norme: v. allegato.

Le norme in commento sono incostituzionali essendo in contrasto con l'**art. 19, comma 2, legge n. 157/1992**<sup>4</sup>.

Con riferimento a casi del tutto analoghi, la Corte Costituzionale ha, ancora recentemente, affermato che:

- *"l'art. 19, comma 2, della legge n. 157 del 1992 stabilisce ... una rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici", nonché previo "parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)";*
- *"l'elenco contenuto nella norma statale, con riguardo alle persone abilitate all'attività in questione, è tassativo, e che una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente" (Corte Cost., 21/6/2017, n. 139).*

\* \* \*

---

<sup>4</sup> L'art. 19, comma 2, legge n. 157/1992 prevede che: *"Le Regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio"*.

i) Art. 21, comma 1, lett. bb)

Testo della norma: E' vietato "l'uso di richiami vivi nell'ambito della pratica venatoria".

La norma in commento è incostituzionale essendo in contrasto con gli **artt. 5 e 21, comma 1, lett. p), legge n. 157/1992**. In effetti, da un lato, il menzionato art. 5 consente inequivocabilmente di utilizzare, in determinati casi, i richiami vivi e, dall'altro lato, l'art. 21, comma 1, lett. p), vieta di usare richiami vivi esclusivamente "al di fuori dei casi previsti dall'articolo 5".

\* \* \*

Rimaniamo a disposizione per ogni eventuale, ulteriore chiarimento o approfondimento.

Con i migliori saluti.

  
(avv. Andrea Mozzati)

  
(avv. Pietro Balletti)