

Pubblicato il 01/06/2021

**N. 00501/2021 REG.PROV.COLL.**

**N. 00053/2020 REG.RIC.**



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

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 53 del 2020, proposto da

Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Onlus, Lega Italiana Protezione degli Uccelli - Lipu Birdlife Italia Odv, Associazione Italiana World Wide Fund For Nature (Wwf) Onlus Ong, Lav Lega Antivivisezione Onlus Ente Morale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Liguria, in persona del Presidente della Giunta regionale in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Leonardo Castagnoli e Andrea Bozzini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale a Genova, via Fieschi, n. 15;

***nei confronti***

Eps Ente Produttori Selvaggina non costituito in giudizio;

***e con l'intervento di***

*ad*

*opponendum:*

Federazione della Regione Liguria, A.N.U.U. - Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell'Ambiente Naturale - Sede Regionale della Lig, Arcicaccia Liguria, Associazione Nazionale Libera Caccia - A.N.L.C. - Sede Regionale della Liguria, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro Liguria, in persona dei rispettivi legali rappresentanti, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Pietro Balletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto presso il suo studio a Genova, via Corsica, n. 2;

***per l'annullamento***

della nota della Regione Liguria-Settore fauna selvatica, caccia e vigilanza venatoria, del 23.12.2019, prot. PG/2019/376978, avente a oggetto: «*Legge regionale 7 ottobre 2008, n. 35 Modifica alla legge regionale 22 gennaio 1999, n. 4 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico)*», nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Liguria;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 aprile 2021 il dott. Alessandro Enrico Basilico;

Visti l'art. 134 Cost., l'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e l'art. 23 della legge n. 87 del 1953;

Premesso e considerato che:

- le ricorrenti, tutte individuate dal Ministero competente quali associazioni di protezione ambientale ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge n. 349 del 1986, hanno

impugnato dinanzi a questo Tribunale la circolare emessa il 23.12.2019 (prot. n. 376978) dal Dirigente del Settore Fauna Selvatica, Caccia e Vigilanza Venatoria del Dipartimento Agricoltura, turismo, formazione e lavoro della Regione Liguria, con la quale questi ha fornito indicazioni alle autorità e ai soggetti preposti all'attività di vigilanza faunistico-venatoria relativamente alla soluzione dell'«*antinomia riscontrata tra normativa regionale e normativa statale in materia di divieto di caccia in terreni boscati percorsi dal fuoco*», evidenziando che «*l'unica disposizione applicabile in territorio ligure è quella speciale contenuta nella legge regionale 35/2008*»;

- in particolare, nella circolare si afferma che, sebbene l'art. 10, co. 1, della legge n. 353 del 2000 (Legge quadro in materia di incendi boschivi) stabilisca un divieto di caccia per dieci anni, «*si ritiene che nel territorio ligure debba essere considerato vigente il divieto di caccia previsto dall'articolo 46, comma 5, della L.R. 4/1999, che dispone: "5. Nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad ettari uno. Tali boschi devono essere opportunamente tabellati"*», in quanto «*in carenza di una pronuncia di illegittimità da parte della Corte Costituzionale, la legge risulta a tutti gli effetti valida ed efficace*»;

- la stessa circolare ha aggiunto che «*affinché si possa validamente contestare la violazione della norma di cui all'articolo 46, comma 5, della L.r. 4/1999, occorre che i soprassuoli percorsi dal fuoco, sui quali viene rilevato il comportamento illecito, risultino preventivamente perimetrati e censiti nell'apposito catasto comunale di cui all'articolo 10, comma 1 della legge 21 novembre 2000 n. 353, nonché opportunamente tabellati*».

- le ricorrenti hanno chiesto a questo TAR l'annullamento della circolare, previa sospensione dell'esecutività, e hanno eccepito, in via pregiudiziale, l'incostituzionalità dell'art. 46, co. 5, della l.r. n. 4 del 1999 per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost.;

- si è costituita in giudizio la Regione, resistendo al ricorso;

- sono intervenute nel processo le associazioni venatorie elencate in epigrafe, chiedendo anch'esse il rigetto dell'impugnativa;
- con ordinanza n. 156 del 2020, la domanda cautelare è stata respinta, in quanto si è ritenuto insussistente il presupposto del "*periculum in mora*";
- nel prosieguo del giudizio, le parti hanno presentato ulteriori scritti difensivi, approfondendo le rispettive tesi;
- all'udienza del 14.04.2021, la causa è stata trattenuta in decisione;
- il Collegio è chiamato innanzitutto a valutare la sussistenza dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, la cui verifica è strumentale al riscontro della rilevanza della questione di costituzionalità eccepita dalle ricorrenti;
- in via pregiudiziale, le associazioni venatorie intervenienti eccepiscono l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza d'interesse ad agire, in quanto si è conclusa la stagione di caccia 2020/2021;
- l'eccezione è infondata, perché la circolare non riguarda una singola stagione di caccia, ma è volta a indirizzare l'attività di vigilanza faunistico-venatoria in generale e senza limiti di tempo e, considerato che essa non è stata ritirata dall'Amministrazione, le ricorrenti conservano interesse a ottenerne l'annullamento;
- ancora, in via pregiudiziale, le associazioni venatorie intervenienti eccepiscono il difetto d'interesse ad agire, in quanto l'individuazione del territorio agro-silvo-pastorale nel quale è consentita la caccia è rimessa al Piano faunistico-venatorio;
- l'eccezione è infondata, perché le ricorrenti non si dolgono dell'inclusione di un determinato terreno tra quelli nei quali è consentita la caccia, ma lamentano il fatto che, per effetto della circolare impugnata, l'attività di vigilanza faunistico-venatoria sia indirizzata in modo da escludere i controlli sui terreni percorsi da incendi da oltre tre anni e che comunque non siano preventivamente perimetrati e censiti nell'apposito catasto comunale, nonché opportunamente tabellati, a prescindere dal modo con cui tali terreni vengono considerati nel Piano faunistico-venatorio;

- infine, in via pregiudiziale, tanto la Regione, quanto le associazioni venatorie intervenienti eccepiscono l'inammissibilità del ricorso per carenza d'interesse ad agire, in quanto l'atto impugnato sarebbe privo di effetti lesivi immediati e diretti, trattandosi di una circolare interpretativa;
- a questo proposito, si deve osservare, in linea di principio, che non si può escludere che le circolari possano essere impugnate davanti al giudice amministrativo, considerato che l'art. 113 Cost. stabilisce che la tutela giurisdizionale contro gli atti dell'Amministrazione «è sempre ammessa» e «non può essere esclusa o limitata [...] per determinate categorie di atti» (in questo senso, si v. anche TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. n. 7395 del 2012);
- il problema dell'ammissibilità dell'impugnazione delle circolari non attiene quindi alla natura dell'atto in sé, quanto alla verifica della lesione che può derivarne, da apprezzare alla luce della funzione e del contenuto in concreto (in questi termini, si v. anche Cons. St., sez. IV, sent. n. 1458 del 2016);
- infatti, secondo un'autorevole dottrina e una giurisprudenza consolidata, con il termine "circolare" non s'intende un tipo di atto, quanto piuttosto il mezzo con cui vengono comunicati atti dai contenuti più eterogenei: tra questi, si distinguono così le circolari "interpretative", con cui «gli organi di vertice dell'amministrazione intendono perseguire un'applicazione uniforme del diritto», le quali, ove facciano riferimento a fattispecie concrete, possono «ledere direttamente situazioni soggettive», manifestando quindi caratteri propri del provvedimento amministrativo (in questi termini, si v. ancora TAR Lazio, Roma, sez. II, sent. n. 7395 del 2012);
- quella impugnata nel presente giudizio è una circolare "interpretativa", in quanto con essa l'Amministrazione regionale intende perseguire un'applicazione uniforme della normativa in materia di divieto di caccia in terreni boscati percorsi dal fuoco, indirizzando su questa base l'attività di vigilanza faunistico-venatoria;

- sebbene l'orientamento tradizionale ritenga che le circolari "interpretative" siano prive di effetti vincolanti – in quanto il singolo funzionario può discostarsene e, comunque, esse ben possono essere disattese dal giudice (tra le tante, si v. Cons. St., sez. IV, sent. n. 367 del 2019) – si deve considerare che queste, quando provengono da organi dotati di specifiche competenze in un dato ambito, hanno comunque l'effetto di orientare l'attività amministrativa in quel settore, effetto che non è di mero fatto, bensì propriamente giuridico, in quanto correlato all'obiettivo e alla funzione stessa della circolare, ossia fornire indirizzi agli uffici per un'uniforme applicazione della legge; d'altronde, proprio in ragione della considerazione che una circolare, ancorché interpretativa, produce tali effetti, in giurisprudenza se ne ammette l'impugnazione, sia pure unitamente all'atto esecutivo che cagiona una lesione al singolo, giungendo anche a ritenere che il relativo gravame comporti una modifica della competenza a conoscere dell'intera controversia (sul punto, si v. Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 19 del 2011, nonché, più di recente, TAR Campania, Napoli, sent. n. 3036 del 2020 e TAR Lazio, Roma, sez. I, sentt. n. 50 del 2019);

- inoltre, le circolari "interpretative" spiegano una particolare efficacia rispetto all'attività di vigilanza preordinata all'adozione di sanzioni amministrative, perché si ritiene che il singolo che vi si conforma possa invocare la propria buona fede e rimanere esente da sanzione per carenza dell'elemento soggettivo (sul punto si v., tra le tante, Cass. civ., sez. trib., sent. n. 18618 del 2019);

- se dunque le circolari "interpretative" sono prive di efficacia lesiva per i singoli, la circostanza che queste producano comunque l'effetto di orientare l'attività amministrativa conduce a ritenere che possano ledere interessi diffusi (a tal proposito, si v. per esempio TAR Lazio sent. n. 10273 del 2020, che ha ritenuto ammissibile l'impugnazione della circolare ministeriale relativa alla scelta dell'attività alternativa per gli studenti che non si avvalgono dell'insegnamento della religione

cattolica da parte dell'Unione degli atei e degli agnostici razionalisti, in quanto gli interessi di cui questa è portatrice *«si assumono incisi dall'atto ministeriale impugnato»*);

- occorre infatti considerare che la giurisprudenza è pervenuta a riconoscere all'interesse diffuso una dignità e una consistenza propria e distinta da quella dell'interesse legittimo del singolo, definendolo come *«un interesse sostanziale che eccede la sfera dei singoli per assumere una connotazione condivisa e non esclusiva, quale interesse di “tutti” in relazione ad un bene dal cui godimento individuale nessuno può essere escluso, ed il cui godimento non esclude quello di tutti gli altri»* (si v., di recente, Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 6 del 2020);

- se dunque l'interesse diffuso è *«sintesi e non sommatoria dell'interesse di tutti gli appartenenti alla collettività»* (così, ancora, Cons. St., Ad. Plen., sent. n. 6 del 2020), è logico ritenere che anche la relativa lesione possa manifestarsi in forme e modalità differenti dalla semplice somma di singole lesioni a interessi individuali;

- con particolare riferimento, alla tutela dell'ambiente, è ormai consolidato in giurisprudenza l'orientamento secondo cui, alla luce del principio di precauzione che ispira la normativa di questa materia, va seguito un approccio necessariamente “non restrittivo” nell'individuazione della lesione che potrebbe astrattamente fondare l'interesse all'impugnazione, dato che *«pretendere la dimostrazione di un sicuro pregiudizio all'ambiente o alla salute, ai fini della legittimazione e dell'interesse a ricorrere, costituirebbe una probatio diabolica, tale da incidere sul diritto costituzionale di tutela in giudizio delle posizioni giuridiche soggettive»* (tra le più recenti, si v.: Cons. St., sez. IV, sent. n. 6862 del 2020; TAR Campania, Napoli, sent. n. 1790 del 2021; TAR Campania, Salerno, sent. n. 1147 del 2020), pertanto la *«soglia di tutela giurisdizionale, nella relativa declinazione di salvaguardia dei valori ambientali, deve intendersi anticipata al livello di oggettiva presunzione di lesione»* (in questi termini, si v. TAR Puglia, Lecce, sent. n. 1191 del 2020);

- inoltre, con riguardo alle associazioni portatrici dell'interesse diffuso alla salvaguardia dell'ambiente, la cui legittimazione trova fondamento normativo negli

artt. 13 e 18 della legge n. 349 del 1986, l'interesse ad agire «*deve essere ritenuto certamente sussistente nel caso in cui si eccipisca in via diretta la lesione del bene ambiente*» (così, tra le tante, TAR Lombardia, Milano, sent. n. 2500 del 2019) e, stante il già richiamato principio di precauzione, ben può essere ritenuto sussistente in forza di un ragionamento presuntivo, ossia nei casi in cui, secondo massime d'esperienza, il verificarsi di un pregiudizio all'ambiente sia "più probabile che non";

- nel caso di specie, la circolare impugnata è espressione dell'esercizio della funzione di coordinamento delle funzioni di vigilanza e controllo sull'attività venatoria attribuita alla Regione dall'art. 48 della l.r. n. 29 del 1994, pertanto, in base alla massima d'esperienza secondo cui la grande maggioranza dei funzionari pubblici è solita conformarsi alle circolari volte a coordinarne l'azione, è presumibile che questa effettivamente orienti il comportamento degli addetti alla vigilanza, così riducendo considerevolmente – se non eliminando – i controlli sulla caccia nei boschi percorsi da incendi da più di tre anni, con superficie bruciata inferiore a un ettaro e non opportunamente tabellati (senza contare che, nel caso in cui la sanzione venisse emessa, consentirà al trasgressore d'invocare utilmente la propria "buona fede" in sede d'impugnazione), con l'effetto finale e complessivo di ridurre la tutela del bene ambiente;

- sotto altro profilo, l'annullamento dell'atto impugnato risponde all'esigenza di assicurare una tutela «*piena ed effettiva*» (art. 1 cod. proc. amm.) all'interesse diffuso alla protezione dell'ambiente anche mediante sollecitazione del sindacato di costituzionalità sulla legge regionale interpretata dalla circolare, che, diversamente, risulterebbe difficilmente promuovibile: se infatti si considera che, in ossequio alla circolare e fino a un suo eventuale annullamento, è presumibile che gli agenti di vigilanza si astengano dall'irrogare sanzioni nel caso di attività venatoria nei boschi percorsi da incendi da più di tre anni, si comprende come sia improbabile l'instaurazione di eventuali ulteriori giudizi, aventi a oggetto l'applicazione della



circolare stessa, nei quali la questione medesima possa essere rilevante (sull'interesse ad agire per sollecitare il sindacato di costituzionalità quanto questo rappresenti «l'unico spiraglio di tutela» della posizione soggettiva si v. Cons. St., sez. IV, sent. n. 753 del 2014, la quale ha ritenuto rilevante la questione di costituzionalità di una norma per come interpretata dalla circolare impugnata nel relativo giudizio);

- sussiste quindi l'interesse delle associazioni ricorrenti a ottenere l'annullamento della circolare e del correlato effetto d'indirizzo, al fine di estendere l'attività di vigilanza anche ai boschi percorsi da incendi da più di tre anni e senza le ulteriori condizioni previste dalla normativa regionale per l'applicazione del divieto;

- rispetto alla domanda di annullamento così configurata, la questione di costituzionalità è *rilevante*;

- la "norma oggetto" della questione, ossia l'art. 46, co. 5, della l.r. n. 4 del 1999 (Norme in materia di foreste e di assetto idrogeologico), come aggiunto dall'art. 1 della l.r. n. 35 del 2008, stabilisce che: «*nei boschi percorsi da incendi è vietato per tre anni l'esercizio dell'attività venatoria, qualora la superficie bruciata sia superiore ad ettari uno. Tali boschi devono essere opportunamente tabellati*»;

- nell'affermare che in Liguria deve ritenersi vigente unicamente questo divieto, invece di quello più stringente disposto dalla normativa statale, la circolare indirizza l'azione degli organi di vigilanza applicando coerentemente la legge regionale, la quale è effettivamente in vigore fino a che la Corte ne dichiari l'incostituzionalità;

- pertanto, questo giudice non può decidere sull'illegittimità dell'atto impugnato senza che sia prima risolto il dubbio di costituzionalità della norma regionale su cui esso si fonda e di cui rappresenta la coerente attuazione;

- la questione di costituzionalità della legge regionale per violazione dell'art. 117, co. 2, lett. s), Cost., è anche *non manifestamente infondata*;

- il parametro richiamato riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, con la conseguenza che spetta al legislatore

nazionale stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle Regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela;

- nel caso di specie, l'art. 10, co. 1, della legge statale n. 353 del 2000 prevede che la caccia sia vietata per dieci anni nelle zone boscate i cui soprassuoli siano stati percorsi dal fuoco, senza porre condizioni connesse alla dimensione della superficie bruciata o al fatto che il bosco sia o meno tabellato;

- questa prescrizione è stata ritenuta una misura minima e uniforme di tutela della fauna, non derogabile dai legislatori regionali, dalla Corte costituzionale che, su tale base, con la sentenza n. 303 del 2013 ha dichiarato l'incostituzionalità della legge della Regione Campania n. 26 del 2012, che stabiliva un divieto di caccia di dodici mesi nelle zone colpite da incendi, argomentando che *«la normativa statale, nella prospettiva di consentire la ricostituzione dell'area boschiva incendiata, prevede, dunque, un periodo di inibizione della caccia più ampio rispetto a quello stabilito in modo generale e indistinto dalla norma regionale censurata, la quale si risolve, perciò, in una riduzione della soglia minima di tutela»*;

- come in quel caso, così anche in quello specie vi è un contrasto tra la legge statale e la legge regionale, la quale riduce la soglia minima di tutela e appare costituzionalmente illegittima sotto due profili: innanzitutto, perché vieta di cacciare nelle zone boschive danneggiate, in tutto o in parte, da incendio per tre anni, anziché per dieci anni successivi; inoltre, perché, ai fini dell'applicazione del divieto, pone condizioni ulteriori non previste dalla normativa statale, ossia che la superficie bruciata sia superiore a un ettaro e che i boschi siano tabellati;

- considerato il dato testuale della “norma oggetto”, il cui tenore è inequivoco, non è possibile interpretarla in conformità al parametro costituzionale, né risolvere in altro modo l'antinomia, se non rimettendo la questione alla Corte costituzionale;

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), interlocutoriamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 46, co. 5, della l.r. Liguria n. 4 del 1999, come aggiunto dalla l.r. Liguria n. 35 del 2008, in relazione all'art. 117, co. 2, lett. s), della Costituzione;
- sospende il giudizio e ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- ordina che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti costituite e al Presidente della Giunta regionale della Liguria, nonché comunicata al Presidente del Consiglio regionale della Liguria;

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 14 aprile 2021 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Paolo Peruggia, Consigliere

Alessandro Enrico Basilico, Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Alessandro Enrico Basilico**

**IL PRESIDENTE**  
**Roberto Pupilella**

IL SEGRETARIO