

Publicato il 23/12/2023

N. [03176/2023](#) REG.PROV.COLL.
N. [01667/2023](#) REG.RIC.



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

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1667 del 2023, integrato da motivi aggiunti, proposto da

ASSOCIAZIONE LEGA PER L'ABOLIZIONE DELLA CACCIA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Milano, Via Hoepli, n. 3;

contro

REGIONE LOMBARDIA, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Gianelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso gli Uffici dell'Avvocatura regionale in Milano, P.zza Città di Lombardia, n. 1;

e con l'intervento di

ad opponendum:

A.N.U.U.-ASSOCIAZIONE DEI MIGRATORISTI ITALIANI PER LA CONSERVAZIONE DELL'AMBIENTE NATURALE, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Pietro Balletti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

FEDERAZIONE ITALIANA DELLA CACCIA DELLA LOMBARDIA, in persona del legale rappresentante pro tempore, e UNIONE ENALCACCIA PESCA E TIRO-DELEGAZIONE REGIONALE LOMBARDA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese dagli avvocati Franco Bertacchi e Lorenzo Bertacchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ASSOCIAZIONE NAZIONALE LIBERA CACCIA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Francesco Rossi Dal Pozzo e Paolo Piva, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Rossi dal Pozzo in Milano, Via XX Settembre, n. 11;

ASSOCIAZIONE ARCI CACCIA COMITATO REGIONALE LOMBARDIA, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Dal Molin, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

ASSOCIAZIONE CACCIATORI LOMBARDI, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Elena Capitanio, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

della deliberazione della Giunta di Regione Lombardia, n. 685 del 17 luglio 2023, avente ad oggetto "Disposizioni integrative al calendario venatorio regionale 2023/2024";

del decreto dirigenziale n. 11015 del 19 luglio 2023, recante “Determinazioni in ordine al calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2023/2024. Riduzione, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della l.r. 17/2004, del prelievo di alcune specie di avifauna”.

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

Visto l’atto di costituzione in giudizio della Regione Lombardia;

Visti gli atti di intervento ad opponendum di Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell’Ambiente Naturale, Federazione Italiana della Caccia della Lombardia, Unione Enalcaccia Pesca e Tiro-Delegazione Regionale Lombarda, Associazione Nazionale Libera Caccia, Associazione Arci Caccia Comitato Regionale Lombardia e Associazione Cacciatori Lombardi;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 dicembre 2023 il dott. Stefano Celeste Cozzi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con il ricorso in esame, l’Associazione Lega per l’Abolizione della Caccia impugna la deliberazione di Giunta regionale n. 685 del 17 luglio 2023 e il decreto dirigenziale n. 11015 del 19 luglio 2023 con i quali Regione Lombardia ha dettato le disposizioni di regolamentazione per la caccia (calendario venatorio) relativamente alla stagione 2023/2024.

Si è costituita in giudizio, per resistere al ricorso, la Regione Lombardia. Sono intervenute ad opponendum l’Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell’Ambiente Naturale, la Federazione Italiana della Caccia della Lombardia, l’Unione Enalcaccia Pesca e Tiro-

Delegazione Regionale Lombarda, l'Associazione Nazionale Libera Caccia, l'Associazione Arci Caccia Comitato Regionale Lombardia e l'Associazione Cacciatori Lombardi.

Con atto depositato in data 27 ottobre 2023, parte ricorrente ha proposto motivi aggiunti deducendo nuove censure avverso gli atti impugnati.

In prossimità dell'udienza di discussione del merito, le parti costituite hanno depositato memorie insistendo nelle loro conclusioni.

La causa è stata trattenuta in decisione in esito alla pubblica udienza dell'11 dicembre 2023.

Il Collegio deve innanzitutto rilevare che, nel corso della suindicata udienza, il difensore di parte ricorrente ha comunicato la rinuncia alle censure contenute nei motivi aggiunti, rinuncia alla quale hanno aderito il difensore di Regione Lombardia e i difensori degli intervenienti ad opponendum.

L'esame deve pertanto concentrarsi sul ricorso introduttivo.

Con il primo motivo parte ricorrente deduce la violazione dell'art. 1 della legge n. 241 del 1990, dell'art. 1 della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 97 Cost. Secondo l'interessata la violazione di tali norme dipenderebbe dal fatto che, con la delibera n. 685 del 17 luglio 2023 e con il decreto dirigenziale n. 11015 del 19 luglio 2023, Regione Lombardia avrebbe introdotto una disciplina frammentata e confusa, tanto complicata da essere impossibile da conoscere e applicare sia da parte dei cacciatori che da parte delle autorità preposte ai controlli. Questa disciplina sarebbe pertanto inidonea ad assicurare lo scopo di rendere sostenibile l'attività venatoria.

Ritiene il Collegio, richiamando la recente giurisprudenza di questo T.A.R. (cfr. T.A.R. Lombardia Milano, sez. II, 11 ottobre 2021, n. 2203) che la censura sia infondata giacché nessuna norma impone che il

calendario venatorio sia contenuto in un documento unitario, ben potendo la regolazione della stagione di caccia essere contenuta in una pluralità di documenti, purché ovviamente coordinati fra loro.

Quanto alla conoscibilità delle regole da parte dei singoli cacciatori, pur essendo vero che ciascuno di essi può svolgere attività venatoria anche in ambiti territoriali o in comprensori alpini diversi da quelli cui sono iscritti, è anche vero che non è comunque necessaria la conoscenza completa di tutte le regole valevoli per tutto il territorio regionale, essendo invece sufficiente che ogni cacciatore conosca le norme di caccia vigenti per gli ambiti territoriali nei quali di volta in volta intende operare.

Analogo discorso può essere svolto per i soggetti preposti ai controlli.

Il mezzo deve quindi respingersi.

Con il secondo ed il terzo motivo di ricorso, parte ricorrente, dopo aver evidenziato che la caccia che si effettua nel territorio della Regione Lombardia interessa un unico contingente di uccelli migratori che attraversa l'Italia, sostiene che, proprio per questa ragione, si dovrebbe approvare ed applicare un unico calendario venatorio nazionale. Non sarebbe quindi ammissibile che Regione Lombardia regoli in maniera autonoma (senza peraltro neppure accogliere le richieste di ISPRA) l'attività venatoria. Viene pertanto dedotta l'illegittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 (il quale stabilisce appunto che ogni regione debba adottare un proprio calendario venatorio) per contrarietà all'art. 9 Cost.

Con il quarto motivo parte ricorrente deduce l'illegittimità costituzionale, per violazione degli artt. 9, 97 e 117, comma 2, lettera s), Cost., della legge regionale n. 17 del 2004. In particolare l'interessata sostiene che questa sarebbe una legge-provvedimento con la quale

sarebbe stato in sostanza approvato un calendario venatorio avente efficacia temporale indeterminata, senza l'osservanza delle forme previste dall'art. 18, secondo comma, della legge n. 157 del 1992. Rileva pertanto la parte che, in questo modo, Regione Lombardia, oltre essersi illegittimamente sottratta dal sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo, avrebbe precluso l'attività di comparazione periodica degli interessi coinvolti che il legislatore statale avrebbe invece prescritto prevedendo, con il citato art. 18, secondo comma, della legge n. 157 del 1992, che il calendario venatorio venga approvato annualmente con provvedimento amministrativo. Da qui la violazione degli artt. 9 e 97 Cost. Deduce ancora la parte che la disciplina della caccia sarebbe materia riconducibile alla tutela dell'ambiente di competenza esclusiva statale. Per questa ragione, viene anche dedotto il contrasto della legge regionale n. 17 del 2004 con l'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost.

Anche queste censure sono infondate per le ragioni di seguito indicate.

L'art. 18 della legge n. 157 del 1992 detta disposizioni in materia di attività venatoria stabilendo i limiti cui questa è sottoposta al fine di tutelare la fauna selvatica. Il primo comma di questo articolo individua cinque gruppi di specie cacciabili e per ciascuna di esse indica uno specifico arco temporale per l'esercizio del prelievo venatorio. Il successivo secondo comma autorizza le regioni ad approvare un calendario regionale che può modificare i periodi di caccia previa acquisizione del parere di ISPRA, purché la modifica sia contenuta tra l'1 settembre e il 31 gennaio e, comunque, nel rispetto dell'arco temporale massimo di cui al primo comma. Il comma 1-bis stabilisce poi che l'esercizio venatorio è in ogni caso vietato durante il ritorno al luogo di nidificazione, durante il periodo della nidificazione e durante le fasi

della riproduzione e della dipendenza degli uccelli.

La Corte Costituzionale, con diverse pronunce, ha chiarito che la ratio di tali disposizioni va rinvenuta nella necessità di tutela delle specie animali, a cui deve essere assicurato un adeguato periodo di tranquillità per la nidificazione e la riproduzione, così da garantirne la conservazione. La disciplina trova quindi fondamento nell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE e nel principio di conservazione delle specie ivi declinato, ed è riconducibile alla materia "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., per la quale è prevista la competenza legislativa esclusiva dello Stato. La stessa Corte ha tuttavia altresì chiarito che tale competenza esclusiva non impedisce alle regioni di intervenire con propri atti legislativi, a condizione che la normativa regionale non deroghi in peius il livello di tutela stabilito dalla normativa statale (cfr. Corte Cost. sentenze n. 69 del 2022; n. 16 e n. 7 del 2019, n. 174 del 2017 e n. 303 del 2013).

Ritiene poi il Collegio che, una volta ammesso l'intervento regionale con atti di natura legislativa, non vi sia motivo per non ammettere la possibilità di intervento regionale anche con atti di natura amministrativa. Va richiamato a questo proposito l'art. 118, primo comma, Cost. che attribuisce al principio di sussidiarietà il compito di fungere da criterio di riparto delle competenze amministrative fra i vari livelli di governo, osservando che, come chiarito dalla Corte Costituzionale, il potere affidato alle regioni di approvare i calendari venatori si ispira proprio al suddetto principio essendo tale potere finalizzato ad adeguare la disciplina statale alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali (si veda sul punto ancora Corte Costituzionale sentenza n. 69 del 2022 cit.).

Non sono dunque condivisibili le argomentazioni di parte ricorrente con

le quali si sostiene che, in base alle norme costituzionali sopra richiamate, unico soggetto legittimato ad intervenire in materia di caccia sarebbe lo Stato.

Per quanto concerne poi la doglianza con cui si sostiene che la legge regionale n. 17 del 2004 sarebbe costituzionalmente illegittima in quanto legge-provvedimento di approvazione di un calendario venatorio avente efficacia temporale indeterminata, si deve osservare che tale legge ha dettato una serie di regole riguardanti lo svolgimento dell'attività venatoria, regole che sono suscettibili di deroga ed integrazione mediante l'adozione di atti amministrativi da adottare annualmente nel rispetto delle forme previste dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992. Con gli atti impugnati, ad esempio, sono state dettate, previa acquisizione del parere di ISPRA, le norme integrative per la stagione 2023/2024.

Non è dunque condivisibile la tesi di parte ricorrente secondo cui tale legge avrebbe in sostanza sostituito i provvedimenti amministrativi di approvazione annuale del calendario venatorio (si veda in tal senso T.A.R. Lombardia Brescia, sez. II, 9 aprile 2014, n. 365). Neppure è condivisibile la tesi secondo cui essa precluderebbe il bilanciamento annuale dei vari interessi coinvolti posto che tale attività viene comunque svolta nel corso del procedimento di approvazione dei provvedimenti amministrativi aventi funzione integrativa, da adottarsi, come detto, nel rispetto delle forme stabilite dall'art. 18, secondo comma, della legge n. 157 del 1992.

Si deve dunque ritenere, in questo quadro, che le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla ricorrente siano tutte manifestamente infondate.

Per queste ragioni va ribadita l'infondatezza delle censure in esame.

Con il quinto motivo di ricorso, vengono contestate le decisioni riguardanti i giorni di apertura e di chiusura della caccia.

Per quanto concerne l'apertura, ritiene il Collegio che, per ovvie ragioni temporali, non vi sia ormai più interesse alla decisione.

Per quanto concerne la chiusura, parte ricorrente rileva che Regione Lombardia non si è attenuta al parere di ISPRA che, per talune specie, ha indicato date anticipate rispetto a quelle poi stabilite con il decreto dirigenziale n. 11015 del 19 luglio 2023. Sostiene la stessa ricorrente che la decisione assunta da Regione Lombardia non sarebbe adeguatamente motivata e sarebbe perciò in contrasto con l'art. 18, secondo comma, della legge n. 157 del 1992.

Analoga censura viene dedotta nel sesto motivo di ricorso, con il quale la ricorrente sostiene che Regione Lombardia avrebbe immotivatamente disatteso il parere di ISPRA riguardo alle seguenti specie di uccelli: Codone, Fischione, Mestolone e Marzaiola.

Infine, con l'ultimo motivo di ricorso, l'interessata contesta la decisione di Regione Lombardia di fissare alla data del 31 gennaio 2024 il giorno di chiusura della caccia per la Beccaccia *Scolopax rusticola*, discostandosi anche in questo caso, in maniera ritenuta immotivata, dal parere di ISPRA la quale aveva suggerito di stabilire la chiusura in data 31 dicembre 2023.

In proposito si osserva quanto segue.

Innanzitutto si premette che non sono condivisibili le eccezioni di inammissibilità di questi motivi sollevate da alcuni degli intervenienti ad opponendum, posto che, contrariamente da quanto da essi sostenuto, le censure ivi dedotte devono ritenersi sufficientemente specifiche lamentando la ricorrente, in sostanza, il mancato recepimento senza adeguata motivazione delle indicazioni contenute nel parere di ISPRA.

Ciò precisato, si può passare all'esame del merito.

Come ripetuto, il secondo comma dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 autorizza le regioni ad approvare un calendario venatorio regionale che può modificare i periodi di caccia previsti dal primo comma della stessa norma, previa acquisizione di un parere di ISPRA dal quale ci si può discostare con adeguata motivazione.

ISPRA opera dunque come organo di consulenza tecnico-scientifica delle regioni chiamato a verificare la compatibilità tra le previsioni del calendario e le esigenze di tutela della fauna selvatica.

Considerata la natura tecnico-scientifica del parere emanato, appare condivisibile l'opinione giurisprudenziale secondo cui le stesse regioni, per potersi discostare da esso, debbono opporre a loro volta dati scientifici, riguardanti la ricognizione delle popolazioni faunistiche, in grado di dimostrare l'inattendibilità delle conclusioni di ISPRA. Non è invece possibile giungere a conclusioni diverse formulando contestazioni generiche dei dati utilizzati dalla stessa ISPRA oppure scaturenti da una loro diversa interpretazione, potendosi al più ipotizzare in questo caso una eventuale interlocuzione della Regione con l'Istituto al fine di ottenere correttivi del parere (T.A.R. Abruzzo L'Aquila, sez. I, 21 giugno 2013, n. 606).

Ciò precisato, va ora osservato che, come riferisce la ricorrente, ISPRA, nel parere del 5 marzo 2023, ha previsto che, per i Tordi (Cesena *Turdus pilaris*, Tordo bottaccio e Tordo sassello), la data di chiusura della stagione venatoria debba essere fissata al 10 gennaio 2024 mentre, per la Beccaccia *Scolopax rusticola*, al 31 dicembre 2023. Ciò è stato stabilito tenendo conto: a) delle decadi di inizio e di fine del periodo riproduttivo indicate nel documento "Key Concepts of article 7(4) of directive 79/409/EEC on Period of Reproduction and pre-nuptial Migration of

hunnable bird Species in the EU” versione dicembre 2021; b) dei trend demografici e del grado di vulnerabilità delle specie considerate; c) della necessità di prevedere un’unica data di chiusura della caccia nel caso di gruppi di specie caratterizzate da un aspetto morfologico simile e/o che frequentano gli stessi ambienti (zone umide) e/o che vengono cacciate con modalità analoghe.

Regione Lombardia non si è attenuta a queste indicazioni fissando; a) al 20 gennaio 2024 la data di chiusura della caccia per alcuni Tordi (Tordo Sassello e Cesena); b) al 31 gennaio 2024 la data di chiusura della caccia per la Beccaccia *Scolopax rusticola*. Per assumere queste decisioni, la stessa Regione ha rilevato che i dati riguardanti i periodi di migrazione indicati nei Key Concepts (richiamati nel parere di ISPRA) hanno carattere indicativo posto che la sovrapposizione di una decade tra la stagione della caccia e il periodo della migrazione prenuziale è considerata una sovrapposizione teorica in quanto è possibile che durante questo periodo non vi sia effettivamente alcuna sovrapposizione. Va tuttavia rilevato che questa circostanza, ben conosciuta da ISPRA (si veda pag. 6 del parere), non ha impedito a quest’ultima di formulare precauzionalmente i suindicati suggerimenti basati, come visto, su una pluralità di considerazioni e finalizzati ad assicurare la piena tutela della fauna. Ritiene pertanto il Collegio che le considerazioni svolte da Regione Lombardia si limitino a fornire una diversa interpretazione dei dati e siano perciò insufficienti per disattendere il parere fornito dall’organo tecnico (a tal fine sarebbe stato come detto necessario opporre al parere dati scientifici che ne dimostrino la non attendibilità.) Solo per la Beccaccia *Scolopax rusticola*, Regione Lombardia ha richiamato alcuni studi scientifici compiuti con riguardo al periodo di migrazione. Nessun dato è stato però opposto per confutare quanto

sostenuto da ISPRA in merito all'elevato grado di vulnerabilità di questa specie; e ciò senza contare che, anche per quanto riguarda la migrazione, nel parere della stessa ISPRA si dà atto della inattendibilità degli studi di telemetria satellitare su cui si basano alcune delle analisi utilizzate dalla Regione.

Va dunque affermata la fondatezza delle censure in esame.

Non possono essere invece accolte le censure che riguardano il Codone, il Fischione, il Mestolone e la Marzaiola posto che, per il primo, contrariamente da quanto sostenuto dalla ricorrente, Regione Lombardia si è attenuta al parere di ISPRA espresso esclusivamente con riferimento al carniere giornaliero; e che, per le restanti specie, nessuna indicazione è stata fornita nello stesso parere.

In conclusione, per tutte le ragioni illustrate, il ricorso deve essere in parte accolto e, per l'effetto, va disposto l'annullamento degli atti impugnati nelle parti che interessano la chiusura della caccia per il Tordo Sassello, Cesena e Beccaccia Scolopax rusticola mentre per le restanti parti ne è confermata la validità.

Resta salvo il potere della Regione Lombardia di regolazione dell'attività venatoria per la stagione in corso nel rispetto delle risultanze della presente sentenza.

La soccombenza reciproca e la complessità delle questioni affrontate giustificano la compensazione delle spese di giudizio.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione.

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.
Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 11 dicembre
2023 con l'intervento dei magistrati:

Maria Ada Russo, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Stefano Celeste Cozzi, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Stefano Celeste Cozzi

IL PRESIDENTE
Maria Ada Russo

IL SEGRETARIO