

Pubblicato il 11/10/2021

N. 02203/2021 REG.PROV.COLL.

N. 01601/2021 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 Quarta)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

ex art. 60 cod. proc. amm.;  
sul ricorso numero di registro generale 1601 del 2021, proposto da Associazione Lega per l'Abolizione della Caccia (Lac) Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e presso il suo studio in Milano, via Hoepli, 3;

***contro***

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Gianelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale in Milano, piazza Città di Lombardia, 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, Federazione Italiana della Caccia e Unione Enalcaccia Pesca e Tiro - Delegazione Regionale Lombarda, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutte rappresentate e difese dagli avvocati Franco Bertacchi e Lorenzo Bertacchi, 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;

Associazione Nazionale Libera Caccia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Papi Rossi, Nicola Ferrante e Antonio Bana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e presso lo studio dell'avv. Antonio Papi Rossi in Milano, via Visconti di Modrone, 12;

***per l'annullamento***

del decreto della Direzione generale agricoltura, alimentazione e sistemi verdi di Regione Lombardia del 17 settembre 2021 n. 12303, avente ad oggetto “Determinazioni in ordine al calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2021/2022, riduzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della L.R. 17/2004, del prelievo di alcune specie di avifauna, nonché della DGR Lombardia XI/5169 del 2.8.2021, dal titolo “Disposizioni integrative al calendario venatorio regionale 2021/2022”.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti gli atti di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2021 il dott. Giovanni Zucchini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 cod. proc. amm.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

### FATTO e DIRITTO

1. L'associazione esponente (d'ora innanzi per brevità anche solo "Lac") impugnava due distinti atti della Regione Lombardia attinenti alla stagione di caccia 2021/2022, vale a dire la deliberazione di Giunta Regionale del 2.8.2021 contenente disposizioni integrative del calendario venatorio e il decreto della Direzione Generale Agricoltura della Regione recante la riduzione del prelievo di alcune specie di avifauna, ai sensi dell'art. 1 comma 7 della legge regionale (LR) n. 17/2004.

Con il gravame era chiesta la sospensione degli atti impugnati, anche con misura monocratica.

La domanda di tutela cautelare monocratica era accolta con decreto del Presidente della Sezione n. 969/2021.

Si costituiva in seguito in giudizio la Regione Lombardia, concludendo per la reiezione del gravame.

Depositavano atti di intervento *ad opponendum* una pluralità di associazioni venatorie, chiedendo anch'esse il rigetto del ricorso.

All'udienza cautelare del 7.10.2021 il Presidente dava dapprima avviso della possibilità di una sentenza in forma semplificata; la causa era poi discussa e trattenuta in decisione.

2. Deve rigettarsi l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notificazione ad almeno un controinteressato ai sensi dell'art. 41 del c.p.a., eccezione sollevata dalla difesa di un'associazione interveniente.

La nozione di “controinteressato” implica la necessaria coesistenza di due elementi, uno dei quali (c.d. elemento formale) presuppone che il controinteressato sia menzionato o comunque facilmente individuabile dalla lettura del provvedimento impugnato, mentre l’altro (c.d. elemento sostanziale) implica la titolarità di un interesse specifico alla conservazione del provvedimento, giacché da quest’ultimo il controinteressato trae un vantaggio diretto ed immediato.

Il calendario venatorio, quand’anche sia - come nella presente fattispecie - ripartito fra una pluralità di atti amministrativi, assume in ogni modo il carattere di un atto generale, destinato alla regolazione di una stagione di caccia, ma in esso non viene contemplato alcun soggetto associativo privato titolare di un proprio e specifico interesse al mantenimento dell’atto.

In ogni caso l’eventuale partecipazione procedimentale non attribuisce di per sé la qualifica di controinteressato.

Sul punto preme al Collegio ricordare che, in una fattispecie che presenta affinità con quella di cui è causa, la giurisprudenza amministrativa ha escluso l’individuazione quali controinteressati di enti associativi; il riferimento è al rapporto fra le associazioni di tutela dei consumatori – che hanno peraltro un riconoscimento legislativo nell’art. 137 del D.Lgs. n. 206/2005 - ed i provvedimenti di carattere tariffario adottati dalle Autorità indipendenti che incidono sulla posizione dei consumatori e degli utenti.

Orbene, con sentenza dell’Adunanza Plenaria n. 1/2007, il Consiglio di Stato ha escluso che le associazioni consumeristiche possano assumere la qualifica di controinteressati nei ricorsi contro i provvedimenti tariffari, così evidenziando: *«Tenuto conto, dunque, del rilevato carattere facoltativo e spontaneo delle iniziative delle medesime associazioni; del numero indeterminato e fluttuante delle associazioni inserite nell’elenco ministeriale; delle modalità con le quali le iniziative stesse debbono svolgersi; nonché della estensione circoscritta delle azioni esperibili, in applicazione del richiamato Codice del consumo, si può*

*escludere che simili enti siano attualmente qualificabili come "litisconsorti necessari", in quanto veri e propri controinteressati, nel caso di azioni aventi ad oggetto atti o provvedimenti amministrativi recanti disposizioni in ipotesi favorevoli ai consumatori ed agli utenti» (si veda anche, in applicazione della citata decisione dell'Adunanza Plenaria, la sentenza del TAR Lombardia, Milano, Sezione III, n. 1884/2009).*

Le considerazioni sopra svolte possono estendersi agevolmente anche alle associazioni venatorie, che come tali possono senza dubbio proporre atti di intervento a sostegno dell'attività della Regione ma che non possono pretendere di assurgere a litisconsorti necessari in contenziosi come quello di cui è causa.

3. Ciò premesso in rito, può esaminarsi il merito della controversia.

3.1 Asserisce l'esponente che il decreto regionale del 17.9.2021 (cfr. il doc. 1 della ricorrente) sarebbe stato pubblicato in violazione dell'art. 18 comma 4 della legge n. 157/1992, che impone invece la pubblicazione del calendario venatorio entro il 15 giugno di ogni anno.

Orbene, anche a voler prescindere dalla circostanza che tale decreto non esaurisce la regolamentazione regionale della caccia per la stagione 2021/2022, la giurisprudenza esclude che il citato termine di legge del 15 giugno abbia carattere perentorio, essendo invece lo stesso meramente ordinatorio (cfr. TAR Liguria, Sezione II, sentenza n. 1130/2013).

Il mezzo deve quindi respingersi.

3.2 Nel secondo motivo viene lamentata la circostanza che la Regione Lombardia avrebbe approvato il proprio calendario venatorio non con atto amministrativo, bensì con legge ordinaria – segnatamente la legge regionale n. 17/2004 – il che porrebbe una questione di legittimità costituzionale della disciplina legislativa regionale.

Tuttavia il decreto regionale del 17.9.2021 gravato in via principale si limita, in applicazione dell'art. 1 comma 7 della LR n. 17/2004, a ridurre il prelievo di talune

specie di avifauna, ma non costituisce né esaurisce l'intero calendario venatorio regionale.

In ordine poi alla citata LR n. 17/2004, la questione ivi prospettata appare priva del fondamentale requisito della rilevanza (ex art. 23 della legge n. 87/1953), posto che – per le ragioni che saranno di seguito esposte – il decreto regionale del 17.9.2021 appare in parte illegittimo.

Accertata la contrarietà del provvedimento amministrativo impugnato a superiori previsioni di rango legislativo (legge n. 157/1992 in particolare), appare irrilevante ogni questione di legittimità costituzionale della legge regionale n. 17/2004, in applicazione della quale è stato adottato il decreto ivi gravato.

Sul punto sia consentito altresì il richiamo alla sentenza del TAR Lombardia, Brescia, Sezione II, n. 365/2014, dove si è rilevato che: *«In proposito la legge regionale n. 17/2004 in verità non contempla il calendario annuale dell'esercizio venatorio, bensì detta regole sulla stagione venatoria, su giornate e orari di caccia (con possibilità per le Province di stabilire anticipazioni e limitazioni previo parere ISPRA), sul carniere giornaliero, allevamento dei cani e tesserino venatorio, nonché sulle specie cacciabili e sui periodi di caccia (con spazi di pianificazione riservati alle amministrazioni provinciali)».*

Il secondo motivo deve quindi respingersi.

3.3 Nel terzo mezzo di gravame si evidenzia come la disciplina venatoria regionale sia molto frammentata e confusa, in quanto caratterizzata da una pluralità di atti eterogenei e di difficile lettura.

La censura, per quanto apparentemente suggestiva, appare priva di pregio, 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, è noto che ciascuno di essi svolge l'attività venatoria nell'ambito territoriale (ATC) o nel

comprendorio alpino (CAC) cui è iscritto, per cui è tenuto a conoscere solo le norme sulla caccia vigenti in tali ambiti territoriali e non certo nell'intera Regione.

Il terzo mezzo deve quindi respingersi.

3.4 Nel quarto ed articolato motivo la ricorrente lamenta il contrasto fra il calendario venatorio ed il parere rilasciato sullo stesso da Ispra, vale a dire l'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ente istituito con legge n. 133/2008, che ha incorporato il precedente Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica – INFS), ai sensi dell'art. 18 comma 2 della legge n. 157/1992 (cfr. per il testo del parere il doc. 3 della ricorrente).

Sul punto occorre premettere che il parere Ispra ha carattere obbligatorio ma non vincolante (la giurisprudenza è pacifica, si veda ancora la già citata sentenza del TAR Liguria n. 1130/2013), anche se le Regioni possono disattenderlo offrendo congrua motivazione, trattandosi in ogni modo di un parere proveniente da un ente tecnico-scientifico di diretto supporto del Ministero dell'Ambiente (ora della Transizione Ecologica).

3.4.1 Nel motivo è riportata dapprima (pagine 10-14) una tabella con un elenco di specie e con l'evidenziazione del contrasto fra il parere Ispra e le determinazioni regionali circa la caccia alle specie medesime; tuttavia l'esponente non si cura di indicare le peculiari ragioni per cui la difformità dal parere non vincolante di Ispra possa assurgere a vizio di legittimità della determinazione impugnata.

In mancanza della specificità del mezzo di impugnazione (si veda l'art. 40 comma 1 lettera "d" del c.p.a.), la doglianza non può trovare per tale parte accoglimento.

3.4.2 Al contrario, nelle pagine da 15 a 37 dell'atto introduttivo del giudizio sono esposte puntuali censure contro i provvedimenti gravati con riguardo a talune specie di avifauna, per le quali la disciplina regionale non rispetta il parere Ispra.

Con riguardo alla posizione di quest'ultima, non può che ribadirsi quanto già sopra evidenziato, vale a dire che Ispra (che ha per così dire assorbito le competenze

dell'Infs) è un Istituto tecnico e scientifico di diretto supporto dell'Autorità ministeriale preposta alla tutela dell'ambiente, le cui funzioni consultive *«si ascrivono nella logica di individuare standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, come tali ricadenti nella sfera legislativa esclusiva dello Stato (cfr. Corte Cost. sentenza n. 278 del 2012; 107/2014) siccome riconducibili al valore ambiente»* (così testualmente Consiglio di Stato, Sezione III, sentenza n. 3852/2018).

Orbene, seppure per sommi capi, preme evidenziare quanto al parere Ispra (si veda ancora il doc. 3 della ricorrente) che:

- per la Tortora selvatica Ispra ha sottolineato il cattivo stato di conservazione, con necessità pertanto della sospensione del prelievo, parimenti la sospensione del prelievo dovrebbe estendersi anche alla Moretta, il cui stato di conservazione non è favorevole e che può essere confusa durante la caccia con la Moretta tabaccata;
- per l'Allodola Ispra reputa necessario adottare le misure previste dal piano di gestione nazionale ed iniziare l'apertura in data 1° ottobre;
- per il Tordo bottaccio, la Cesena e il Tordo sassello il parere pone in luce come gli ordinari periodi di caccia di cui all'art. 18 comma 1 della legge n. 157/1992 (peraltro modificabili ai sensi del successivo comma 2) non sono compatibili con il documento denominato "Key Concepts" (documento adottato dalla Commissione della UE di definizione dei periodi di riproduzione e di inizio della migrazione per ogni specie cacciabile, cfr. pag. 3 del parere Ispra), per cui si propone la chiusura del periodo venatorio al 20 gennaio;
- quanto alla Pavoncella, si confermano sia il cattivo stato di conservazione sia la necessità della sospensione del prelievo, anche per evitare procedure di infrazione da parte dell'Unione Europea, su tale specie preme ricordare che anche per la passata stagione venatoria 2020/2021 la scrivente Sezione aveva disposto la sospensione del prelievo con propria ordinanza cautelare n. 1331/2020;

- anche la Quaglia risulta in cattivo stato di conservazione ed appare in declino a livello europeo, sicché Ispra chiede la chiusura della caccia al 31 ottobre;
- quanto alla Coturnice – rientrante fra i Galliformi alpini – Ispra invita la Regione ad adottare le misure previste dai piani di gestione nazionale secondo lo schema approvato dalla Conferenza Stato-Regioni.

A fronte delle chiare indicazioni contenute nel citato parere, l'Amministrazione regionale si è discostata senza offrire una congrua motivazione, da reputarsi nel caso di specie come motivazione "rafforzata", trattandosi di uno scostamento da un parere reso da un ente di rilievo nazionale preposto alla tutela del bene "Ambiente", di rilievo costituzionale (si veda l'art. 117 comma 2 lettera "s" della Costituzione).

Il quarto mezzo di gravame deve quindi in parte accogliersi, con annullamento degli atti regionali impugnati nelle sole parti relative alle specie sopra indicate, mentre per le restanti parti è confermata la validità dei provvedimenti gravati.

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

3.5 Nel quinto ed ultimo motivo di ricorso l'esponente lamenta ancora il contrasto delle determinazioni regionali con il parere Ispra, laddove quest'ultimo indica come data di apertura generale della caccia il 2 ottobre e non la terza domenica di settembre (cfr. ancora il doc. 3 della ricorrente, pag. 4).

La doglianza appare ormai superata, atteso il decreto presidenziale n. 969/2021 di sospensione degli atti impugnati fino all'udienza del 7 ottobre 2021 e visto altresì che, in esecuzione del citato decreto, la Regione ha adottato provvedimenti – ancorché provvisori – di adeguamento al parere Ispra almeno fino alla decisione del presente ricorso.

4. In conclusione il gravame in epigrafe deve accogliersi in parte, nei limiti di quanto sopra indicato al punto 3.4.2, mentre deve rigettarsi per la restante parte.

4. Le spese di lite possono essere interamente compensate, attesa la sostanziale reciproca soccombenza delle parti oltre che la complessità fattuale e giuridica delle questioni dedotte.

P.Q.M.

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

Spese compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 7 ottobre 2021 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere, Estensore

Katiuscia Papi, Referendario

**L'ESTENSORE**  
**Giovanni Zucchini**

**IL PRESIDENTE**  
**Gabriele Nunziata**

IL SEGRETARIO