

Publicato il 06/12/2024

**N. 04665/2024 REG.PROV.CAU.**  
**N. 08411/2024 REG.RIC.**



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

**Il Consiglio di Stato**

**in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)**

ha pronunciato la presente

**ORDINANZA**

sul ricorso numero di registro generale 8411 del 2024, proposto da

Associazione Lega per l'Abolizione della Caccia, Associazione Wwf Italia Ets, Associazione Lipu, Lega Italiana Protezione degli Uccelli, Lndc Animal Protection Associazione di Promozione Sociale, Associazione Lav Lega Anti Vivisezione, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Lombardia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Gianelli con domicilio eletto presso lo studio Cristiano Bosin in Roma, viale delle Milizie n.34;

Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, domiciliataria *ex lege* in Roma, via dei Portoghesi, 12;

Associazione Nazionale Libera Caccia, in persona del legale rappresentante

*pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Piva e Francesco Rossi Dal Pozzo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

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;

F.I.D.C.-Federazione Italiana della Caccia, Associazione Nazionale Libera Caccia, non costituiti in giudizio;

Federazione Italiana della Caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Alberto Maria Bruni, Giuseppe Morbidelli e Lorenzo Bertacchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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

*ad opponendum:*

AB – Agrivenatoria Biodiversitalia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Seconda) n. 2583/2024, resa tra le parti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'art. 98 cod. proc. amm.;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di A.N.U.U.-Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell'Ambiente Naturale, di Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, di Federazione Italiana della Caccia, di Associazione Nazionale Libera Caccia e di Regione Lombardia;

Visti tutti gli atti della causa;

Vista la domanda di sospensione dell'efficacia della sentenza del Tribunale amministrativo regionale di reiezione del ricorso di primo grado, presentata in via incidentale dalla parte appellante;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2024 il Cons. Gudrun Agostini e uditi per le parti gli avvocati Claudio Linzola, Cristiano Bosin in sostituzione dell'avv. Alessandro Gianelli, Alberto Maria Bruni anche in sostituzione dell'avv. Lorenzo Bertacchi, Giuseppe Morbidelli, Pietro Balletti e Alfonso Celotto;

1. Considerato che:

- oggetto dell'impugnazione costituiscono i seguenti atti: (i) la deliberazione della Giunta di Regione Lombardia, n. 2774 del 15.7.2024, avente ad oggetto “*Disposizioni integrative al calendario venatorio regionale 2024/2025*”; (ii) il decreto della Regione Lombardia, Direzione generale agricoltura, sovranità alimentare e foreste, n. 10808 del 16.7.2024 avente ad oggetto “*Disposizioni in ordine al calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2024/2025. Riduzione, ai sensi dell'art. 1, comma 7, della L.R. 17/2004, del prelievo venatorio di determinate specie di avifauna*”; (iii) il parere del Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale, trasmesso con nota MASAF del 22.3.2024; (iv) il parere dell'Osservatorio regionale degli habitat di cui alla L.R. 26/93, articolo 9, di data ignota (non indicata nella DGR).

- i provvedimenti sopra citati costituenti il calendario venatorio per la stagione 2024/2025, ritenuti dalle associazioni appellanti non compatibili con l'attuale assetto costituzionale e illegittimo per lo scostamento – seppur minimo - dal parere ISPRA, venivano impugnati con ricorso al T.a.r. per la Lombardia per opporsi in particolare (i) alle disposizioni che consentono l'apertura anticipata della caccia al 15 settembre rispetto alla data del 2 ottobre; (ii) alla previsione che consente, in deroga al parere ISPRA, una giornata aggiuntiva di caccia da appostamento fisso ai turdidi (cesena, merlo, tordo bottaccio e tordo sassello) nelle province di Bergamo e Brescia; (iii) alle norme afferenti la chiusura della

stagione di caccia e ai limiti di carnieri giornalieri e stagionali con particolare riguardo ad alcune specie per le quali, in deroga al parere di ISPRA, la chiusura della caccia è fissata al 30 gennaio 2025, con la precisazione che a partire dal 20 gennaio il prelievo è consentito solo da appostamento fisso; (iv) alle disposizioni sulla caccia a cesena e tordo sassello quando il terreno è coperto di neve; (v) alla previsione di chiusura al 30 gennaio, anziché al 20 gennaio, della caccia agli anatridi, ai rallidi, agli scolopacidi e ai limicoli.

- con sentenza breve n. 2583, assunta in forma semplificata ai sensi dell'art. 60 c.p.a. in camera di consiglio, il T.a.r. Lombardia ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale prospettata dalle associazioni ricorrenti in ordine al presunto contrasto delle norme di legge statali e regionali sulla caccia con l'art. 9, comma 3 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, laddove si prevede che: *“La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”* (motivo lett. A) I); ha dichiarato improcedibile, per sopravvenuta carenza di interesse, il ricorso sui motivi afferenti l'apertura anticipata della caccia (motivo lett. B) II e III) e ha respinto, ritenendoli infondati, i motivi di cui alla lett. B) IV, V, lett. C) V, VI, VII, lett. D) e lett. E) afferenti alle previsioni sulla chiusura della caccia e carnieri;

- con l'appello in epigrafe delineato le associazioni censurano, con un primo motivo, la pronuncia di prime cure sulla manifesta infondatezza della questione di illegittimità costituzionale. A tale riguardo, sostengono che non si tratterebbe di una norma meramente programmatica per il fatto che l'articolo 9, comma 3, Costituzione non lascia al legislatore ordinario alcun margine di discrezionalità quanto all'obbligo di tutela, da subito ed effettiva, degli animali e per questa ragione le leggi esistenti che regolano la caccia ed i calendari venatori non sarebbero più applicabili per sopravvenuta incompatibilità costituzionale con il suddetto precetto fondamentale;

- nel merito, le appellanti segnalano che a causa dello stato avanzato della stagione venatoria l'interesse alla decisione residua ancora in ordine ai motivi

dedotti in primo grado sui “carnieri”, giornaliero e stagionale, e la data di chiusura della caccia. Chiedono quindi l’esame dei seguenti motivi di gravame: il motivo II, teso a censurare il capo 2.4. della sentenza, afferente la previsione dei carnieri, con cui lamentano che sarebbe del tutto abnorme il rapporto tra abbattimenti ammessi per gli uccelli acquatici e la popolazione animale rilevata e stimata, perché 10 capi per cacciatore al giorno, considerando che anche solo il 50% dei cacciatori si rechi a caccia, produrrebbe un numero di abbattimento di 5.750.000 capi, ossia più di quanti ne esistano in Lombardia; il motivo n. III, rivolto avverso il capo 3 della sentenza, afferente il valore del parere ISPRA. A tale riguardo evidenziano che le norme legislative attribuiscono in via esclusiva ad ISPRA il compito istituzionale sul piano tecnico scientifico di determinare gli indirizzi e i confini dell’attività venatoria. Ritengono quindi errata la decisione che ha ritenuto che la relazione tecnico-scientifica citata nella delibera regionale fosse idonea a superare le indicazioni di ISPRA, perché a loro dire non possiederebbe valore scientifico. Questo varrebbe a maggior ragione per la definizione delle date migratorie (*Key concepts* che rappresentano il frutto di una lunga e completa analisi), per la quale non basterebbe un singolo studio o rilevamento, non prodotto e non discusso con Ispra, con il quale si afferma che non sarebbero stati rilevati movimenti migratori, circostanza che potrebbe essere conseguenza di altri fattori; il motivo n. IV, rivolto a censurare ancora il capo 2.4. della sentenza, relativo alla chiusura della stagione di caccia, teso a porre in evidenza che ISPRA ha raccomandato che la caccia all’alzavola dovrebbe essere chiusa il 9 gennaio 2025 (1° decade) ed agli altri acquatici al 20 gennaio (2° decade) ma che viene fissata dalla Regione Lombardia al 30 gennaio (3° decade), in piena fase di migrazione prenuziale, invece per la caccia alla beccaccia (pag. 8 parere) ISPRA ha raccomandato che sia chiusa il 9.1.2025, mentre la Regione l’ha fissata al 20 gennaio 2025 e per cesena e tordo sassello ISPRA ha indicato la data di chiusura del 9 gennaio 2025 (1° decade) e la Regione la ha stabilita al 20 gennaio 2025 (pag. 18 decreto 10808). Sostengono le appellanti che i

termini fissati sono in contrasto con KCD, ritengono inoltre necessaria l'indicazione di un limite di carniere stagionale (turdidi e uccelli acquatici) e il divieto di caccia vagante a fine dicembre. Quanto all'alzavola, sostengono che il T.a.r. erra sul fatto che Ispra avrebbe condiviso la data del 30 gennaio 2025. La data dei *Kay concepts* si colloca nella seconda decade di gennaio, quando invece la Regione dispone il termine al 30. Ritengono irrilevante il fatto che sia prevista la caccia solo da appostamento, perché la caccia agli acquatici è comunque solo da appostamento e non in forma vagante. Ricordano che l'art. 18, comma 1 della legge impone una tutela anticipata; il motivo n. V, proposto avverso il capo 2.7 della sentenza, relativo al parere dell'osservatorio faunistico regionale, è teso a censurare che il primo giudice non avrebbe considerato che la mancanza di dati di riferimento del parere interno richiamato nella delibera non consente la formulazione di motivi sufficientemente specifici e il motivo n. VI, proposto nei confronti del capo 2.8 della sentenza, che è afferente al parere del CTFVN al quale oppongono che non avrebbe carattere scientifico; - in ordine alle esigenze cautelari le associazioni appellanti affermano che sussistono valide ed urgenti ragioni a tutela delle superiori esigenze di conservazione del patrimonio avicolo che giustificano – nel residuo ma rilevante interesse alla tutela degli animali nel delicatissimo periodo dell'inizio della migrazione - la concessione del beneficio cautelare che, nel bilanciamento degli interessi in gioco, a fronte di una esigenza di interesse pubblico così rilevante, comporterebbe solo un modestissimo sacrificio per i cacciatori.

2. Fatte queste premesse in punto di fatto, va dato atto sotto il profilo normativo che le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria sono disciplinati dall'art. 18 della legge n. 157/1992 che, dopo aver individuato, al comma 1, per singola specie, i periodi per l'esercizio venatorio, al successivo comma 2 attribuisce alle regioni la funzione di programmazione dell'attività venatoria con la pubblicazione, entro il 15 giugno di ogni anno, del calendario regionale e del regolamento relativi all'intera annata venatoria.

Nella elaborazione del calendario venatorio devono essere rispettate le disposizioni di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'art. 18. Per quanto qui d'interesse, il comma 1-bis, dispone che *“L'esercizio venatorio è vietato, per ogni singola specie: a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli”*.

I calendari venatori sono adottati previa acquisizione dei pareri dell'ISPRA e del CTFVN. Se i calendari, come nel caso di specie, si mantengano entro i termini di cui ai commi 1 e 1-bis, i pareri di ISPRA e del CTFVN sono obbligatori, ma non vincolanti (sulla natura non vincolante ex *multis*, Cons. Stato, sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852). Ora la non vincolatività è espressamente prevista nell'art. 18, comma 2 il quale dispone che da detti pareri *“le regioni possono discostarsi fornendo adeguata motivazione”*.

Con riguardo al tema della migrazione prenuziale degli uccelli, l'art. 16, par. 1, della direttiva 2009/147/CE dispone che *“La Commissione è assistita dal comitato per l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico”* e dalla giurisprudenza delle corti dell'Unione europea (cfr. Tribunale I grado UE, sez. IV, 26 ottobre 2017, in cause T-562/15 e T-570/15) si evince che il comitato al quale la citata disposizione fa riferimento è il Comitato ORNIS (*Committee for the adaptation to scientific and technical progress of the directive on conservation of wild birds*), composto da rappresentanti degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione europea, sulla base dei cui lavori è elaborato il documento volto a definire i *Key Concepts* per l'individuazione dei periodi di riproduzione e di migrazione prenuziale delle varie specie di uccelli ai fini dell'art. 7, par. 4, secondo comma, della suddetta direttiva.

In riferimento alla questione dell'efficacia dei *Key Concepts* così definiti, la giurisprudenza unionale sopra citata ha peraltro sottolineato che *“i dati impiegati dal comitato ORNIS non hanno carattere giuridicamente vincolante ma possono, tutt'al più, costituire, in ragione dell'autorità scientifica di cui godono i lavori di detto comitato e a meno che non venga fornita prova scientifica contraria, una base di riferimento per valutare se una regola sia conforme ad una determinata disposizione della direttiva”*

2009/147'. Nello stesso solco si colloca la giurisprudenza amministrativa interna (cfr. Cons. Stato, sez. III, 22 ottobre 2019, n. 7182; Id., 22 giugno 2018, n. 3852), che ha evidenziato che i *Key Concepts*, in quanto intesi ad elaborare un "metodo" efficace di tutela dell'avifauna nei periodi in questione e consistenti di un compendio "informativo" elaborato sulla scorta dei dati e delle acquisizioni scientifiche che sono alla base della loro formulazione, consentono allo Stato membro – o all'autorità deputata al suo interno alla predisposizione dei calendari venatori – di dimostrare che in determinati periodi non si verifica la migrazione prenuziale della specie considerata, dovendo dunque assegnarsi ai *Key Concepts* valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale, suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse.

La metodologia italiana, adottata da ISPRA, per la determinazione della migrazione, non è quella su base statistica, per la quale che viene considerata "in migrazione" una specie quando la maggior parte o la media della popolazione, si "mette in migrazione" (ndt sistema Francese), ma quella su "base cautelativa precauzionale" che considera la specie in migrazione quando per questa si individuano "i movimenti più precoci sul territorio".

3. Tornando quindi al caso concreto, in disparte la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 18 della legge 157/1992 e delle leggi regionali lombarde sulla caccia con riguardo all'art. 9, comma 3 della Costituzione, la istruttoria regionale contestata pare, ad una sommaria delibazione, propria della fase cautelare, appropriata e completa in relazione alle diverse valutazioni dei diversi organi istituzionali e alle linee guida europee.

Si ritiene pertanto di non modificare l'attuale assetto di interessi.

Conseguentemente i motivi di *periculum* dedotti dalle appellanti non possono essere positivamente apprezzati e portare all'accoglimento dell'istanza cautelare.

Sussistono i presupposti di legge per dichiarare le spese della presente fase cautelare interamente compensate.



P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) respinge l'istanza cautelare (Ricorso numero: 8411/2024).

Spese di lite compensate.

La presente ordinanza sarà eseguita dall'Amministrazione ed è depositata presso la segreteria della Sezione che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Sergio De Felice, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Stefano Toschei, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere

Gudrun Agostini, Consigliere, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Gudrun Agostini**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio De Felice**

IL SEGRETARIO