



**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., nel giudizio introdotto con il ricorso numero di registro generale 2164 del 2018, proposto da Lega per l'abolizione della Caccia (L.A.C.) Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore, assistita e difesa 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 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;

***per l'annullamento***

del decreto del dirigente dell'U.O. Sviluppo sistemi forestali, agricoltura di montagna, uso e tutela del suolo agricolo e politiche faunistico venatorie 14 settembre 2018 n. 13062, pubblicata sul BURL n. 38 del 18.9.2018, avente ad oggetto "Determinazioni in ordine al calendario venatorio regionale per la stagione venatoria 2018/2019, riduzione, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, della L.R.

17/2004, del prelievo delle specie: allodola, combattente, moretta, moriglione, pavoncella, pernice bianca, quaglia”, limitatamente alle prescrizioni relative alla caccia all’allodola;

nonché comunque di ogni altro atto presupposto, consequenziale o comunque connesso.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 25 ottobre 2018 il pres. cons. Angelo Gabbricci 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

1.1. La Regione Lombardia ha approvato con la l.r. 2 agosto 2004, n. 17, un calendario venatorio permanente, il quale, tra l’altro, determina, per ogni specie cacciabile, i periodi di attività venatoria e il numero di capi prelevabili in una giornata e nell’annata venatoria.

1.2. Tale calendario, in particolare, prevede che l’allodola (*alauda arvensis*) è sempre cacciabile dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre di ciascun anno (art. 3, I comma, l.r. cit.): essa appartiene alle specie migratorie, per cui le si applica la disposizione secondo cui, per ogni giornata di caccia, “il carniere complessivo non può superare ...i trenta capi di selvaggina” (art. 2, I comma), i quali, dopo l’abbattimento, devono essere via via annotati sul tesserino venatorio personale; il calendario non prevede un carniere stagionale per cacciatore, ma dispone (art. 2, VII comma) che “il cacciatore non può usufruire di più di cinquantacinque giornate di caccia durante l’intera stagione venatoria”.

1.3. L’art. 1, VII comma, della stessa l.r. 17/2004, stabilisce poi che la Regione

“può, con provvedimento del dirigente della direzione della Giunta regionale competente per materia, sentito l’INFS [Istituto Nazionale per la Fauna Selvatica, cui è poi subentrato l’Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale - ISPRA, istituito con la l. 133/2008] ridurre, per periodi determinati la caccia a determinate specie, in relazione al loro sfavorevole stato di conservazione o per altre calamità”.

1.4. Con decreto 14 settembre 2018, n. 13062, pubblicato sul B.U.R.L. n. 38 del seguente 18 settembre, il dirigente della U.O. sviluppo di sistemi forestali, agricoltura di montagna, uso e tutela del suolo agricolo e politiche faunistiche venatorie ha appunto temporaneamente introdotto una disciplina restrittiva del “prelievo venatorio”, tra le altre, della specie *alauda arvensis*: oltre a far partire il periodo di caccia dal 1 ottobre, il provvedimento stabilisce una differenziazione del canone massimo giornaliero e stagionale tra “cacciatori specialisti” (2000 persone che, dai dati desunti dalla banca dati regionale dei richiami vivi, al 20 luglio 2018 risultavano possessori di richiami vivi di allodola) e cacciatori generalisti: ai primi sono assegnati 20 capi giornalieri e 80 capi stagionali, ai secondi 10 capi giornalieri e 50 capi stagionali.

1.5. Avverso tale determinazione ha proposto ricorso la L.A.C. - Lega per l’abolizione della caccia, ritenendo insufficienti, e comunque illegittime, tali restrizioni all’attività venatoria per una specie che essa considera prossima all’estinzione; si è costituita in giudizio la Regione Lombardia, concludendo per la revoca.

2.1. Alle censure presentate dalla L.A.C. è da premettere che il 15 febbraio 2018, con determinazione n. 35/CSR, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ha raggiunto un accordo, ai sensi dell’art. 4 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sul piano di gestione nazionale per l’allodola: un piano assai approfondito che esamina in dettaglio la biologia della specie, le minacce cui è sottoposta, le strategie di recupero, e, infine, gli obiettivi e le azioni per il loro conseguimento.

2.2.1. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, il piano (§ 6.2.2. sub 2) prevede – evidentemente per l'intero territorio nazionale – anzitutto la “Caccia estesa al massimo tra il 1° ottobre ed il 31 dicembre e carniere stagionale non superiore a 50 capi per cacciatore. Carniere massimo giornaliero 10 capi; con adeguate motivazioni le regioni potranno prevedere nel calendario venatorio un incremento del carniere massimo giornaliero (fino a 20 capi)”.

2.2.2. Inoltre (sub 4), lo stesso piano stabilisce la regola della “Adozione di carnieri (giornaliero e massimo) differenziati tra i cacciatori di allodole specialisti o occasionali. Le Regioni interessate possono promuovere la specializzazione del cacciatore e la differenziazione dei carnieri (fino ad un massimo di 20 allodole giornaliere e 100 annuali per cacciatori specialisti, riducendo di conseguenza il carniere consentito ai cacciatori generalisti)”.

2.2.3. Saggiunge quindi che “Le Regioni potranno richiedere un parere all'ISPRA solo se disporranno di un elenco dei cacciatori specialisti di allodole (es. possessori richiami vivi di allodola da banca dati regionale o specialisti con appostamenti fissi e temporanei, o identificazione mediante tesserini speciali o individuazione mediante l'integrazione di informazioni tra le categorie precedenti) e saranno in possesso dei dati relativi ai tesserini venatori almeno degli ultimi 3 anni (comprendente informazioni sul numero di cacciatori che hanno cacciato l'Allodola in ciascun anno)”.

2.2.4. In tal caso, “L'ISPRA in base ai dati forniti valuterà l'adozione di carnieri giornaliero e massimo differenti tra cacciatori di allodole specialisti o generalisti, verificando che l'impatto previsto sull'Allodola in termini di capi abbattuti non risulti superiore a quello registrato negli anni precedenti”.

2.3.1. La Regione Lombardia ha allora richiesto, su un'ipotesi di riduzione del prelievo d'allodola (riduzione della stagione venatoria e carnieri differenziati tra cacciatori specialisti e cacciatori generalisti, prevedendo massimo 20 capi giornalieri e 100 annuali per i 2000 cacciatori specialisti), il parere all'ISPRA, che

questo ha fornito con nota 12 settembre 2018 prot. 55050/T-A11.

2.3.2. In tale atto si premette che “Visto lo status di estesa criticità in cui versa la specie, si reputa opportuno prevedere l'adozione di misure restrittive al prelievo venatorio”, facendo riferimento al richiamato Piano di gestione nazionale.

2.3.3. Così, secondo l'Istituto, anzitutto “La prevista riduzione del periodo di caccia alla specie in Regione Lombardia compresa dal 1 ottobre al 31 dicembre 2018, è misura condivisibile”.

Per quanto poi concerne i carnieri differenziati tra cacciatori specialisti e cacciatori generalisti, in base ai dati forniti dalla Regione, desunti dalla banca dati regionale, “2000 cacciatori possiedono richiami vivi di allodola e nelle tre stagioni venatorie per le quali erano disponibili i dati sono state prelevate mediamente per anno 125.735 allodole”.

Ora, secondo il piano di gestione, prima ricordato, “in caso di differenziazione di carnieri, 1257 dei 2000 cacciatori specialisti potrebbero essere autorizzati al prelievo stagionale di 100 allodole”, ma, a questo punto, “per gli altri 743 cacciatori specialisti e per tutti i cacciatori generalisti la caccia all'allodola non potrebbe essere autorizzata”; ove, invece, “non venisse adottata la differenziazione dei carnieri si potrà prevedere per ciascun cacciatore (specialista o generalista) un carniere massimo di 20 e 50 capi rispettivamente per giorno e per stagione di caccia, così come indicato dal Piano di gestione nazionale”.

2.4. La Regione ha allora adottato il decreto del 14 settembre, di cui prima si è richiamata la determinazione conclusiva, la quale è stata raggiunta sulla base delle seguenti considerazioni:

- mancando “criteri per l'individuazione di 1.257 cacciatori specialisti”, si è deciso “di consentire a tutti i 2.000 cacciatori specialisti un carniere differenziato rispetto ai generalisti, a fronte di un prelievo massimo stagionale inferiore rispetto a quanto indicato da ISPRA”;
- “nell'ottica di un progressivo adeguamento al Piano nazionale”, si è altresì stabilito “di consentire il prelievo ai cacciatori generalisti, prevedendo tuttavia un

carniere giornaliero massimo per cacciatore inferiore rispetto a quello indicato da ISPRA”;

- da ciò, come già ricordato, il carniere massimo giornaliero e stagionale, pari rispettivamente a 20 e 80 capi per i 2.000 cacciatori specialisti e a 10 e 50 capi per i cacciatori generalisti.

3.1. La L.A.C. censura il decreto impugnato per illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione e di istruttoria; evidente irragionevolezza ed inosservanza dell'accordo Stato-Regioni del febbraio 2018.

3.2.1. La Regione avrebbe stabilito le previsioni limitative al prelievo di allodole, discostandosi apertamente dall'accordo Stato-Regioni e dal citato parere ISPRA del 12 settembre 2018.

Invero, in questo era stato fissato, in conformità al piano di gestione nazionale (cfr. sopra sub § 2.2.3 e 2.2.4.), un tetto di 125.735 esemplari cacciabili, determinato in base alla media dei capi prelevati nella stagioni venatorie 2013/14 (121.061 uccelli), 2014/15 (133.590) e 2015/16 (122.555).

3.2.2. Ebbene, seguita la ricorrente, con il decreto la Regione avrebbe superato tale limite in misura abnorme: per i 2000 cacciatori specialisti con 80 allodole cacciabile per stagione si giungerebbe a 160.000 esemplari.

3.2.3. Quanto ai cacciatori “generalisti”, che sarebbero circa 63.000, si perverrebbe a 3.100.000 esemplari cacciabili; e, anche ipotizzando che solo una parte di essi catturi allodole, e in numero più contenuto di quello massimo, comunque “i risultati sarebbero abbondantemente superiori, ed abnormi, rispetto al tetto da rispettare nel 2018 indicato da ISPRA e dal piano di gestione dell'allodola (125.753)”.

3.3. D'altra parte, seguita la ricorrente, ex art. 35, comma 1-bis, della l.r. 16 agosto 1993, n. 26, i cacciatori che esercitano l'attività venatoria da appostamento fisso dispongono comunque di quindici giornate di caccia a stagione da spendere in forma vagante; viceversa chi ha optato per questa seconda forma “può cacciare per

altrettante quindici giornate da appostamento fisso”, e ciò basterebbe ad alterare ogni calcolo fondato sulla suddivisione cacciatore “specialista” e cacciatore “generalista”, che sarebbe “pretestuosa ed inattendibile”.

3.4. Infine, secondo la LAC il decreto sarebbe privo di una motivazione “seria e supportata da dati”, tale da superare il parere ISPRA, e che giustifichi le misure adottate: né può essere tale il richiamo – prima citato – al progressivo adeguamento al piano nazionale.

4.1. Orbene, bisogna intanto ricordare che il citato art. 4 del d. lgs. 281/97, stabilisce come “Governo, regioni e province autonome di Trento e di Bolzano, in attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, possono concludere in sede di Conferenza Stato Regioni accordi, al fine di coordinare l'esercizio delle rispettive competenze e svolgere attività di interesse comune”.

Tale accordi “si perfezionano con l'espressione dell'assenso del Governo e dei Presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”: e ciò è certamente avvenuto per il piano de quo, nel corso della seduta del 15 febbraio 2018.

4.2.1. Invero, è opinabile a quale fonte siano riconducibili tali accordi, ma essi certamente impegnano gli Enti che li hanno approvati alla loro osservanza, quando definiscono il contenuto dei provvedimenti che gli stessi Enti emettono in materia regolata dalle stesse intese. Non si spiegherebbe altrimenti la necessità di un previo assenso generalizzato; d'altro canto, nessun proclamato obiettivo potrebbe essere seriamente realizzato se l'intesa non fosse vincolante.

4.2.2. In concreto, il piano di gestione per l'allodola è certamente vincolante per la Regione Lombardia e, ovviamente, per i suoi dirigenti: dunque, non solo l'Ente è obbligato a ridurre la caccia all'allodola, rispetto a quanto consentito dalla legge provvedimento 14/2004; ma, per di più lo deve fare in totale e immediata osservanza del piano, e non attraverso un adeguamento al piano già approvato solo “progressivo”, qualsiasi cosa ciò significhi.

4.3.1. Per vero, il Collegio ritiene che il piano, fissata una generale limitazione della durata della stagione di caccia, distingua due diverse ipotesi per il prelievo venatorio dell'allodola; e se la prima si limita linearmente a stabilire che tutti i cacciatori possono prelevare cinquanta capi nella stagione, e fino a venti in una giornata, per la seconda la disciplina è ben più articolata.

4.3.2. Invero, come già visto, per questa il piano ipotizza una distinzione tra cacciatori specialisti e occasionali, con carnieri differenziati.

Tale modello, peraltro, potrà essere seguito previo parere obbligatorio e vincolante dell'ISPRA, che potrà essergli richiesto dalle Regioni soltanto se queste dispongono:

- a) di un elenco dei cacciatori specialisti di allodole;
- b) dei dati relativi ai tesserini venatori almeno degli ultimi 3 anni, con informazioni sul numero di cacciatori di allodole.

L'ISPRA, ricevuti i dati, stabilisce se consentire l'adozione di carnieri differenziati, verificando comunque se ciò non aggravi il numero di capi abbattuti rispetto agli anni precedenti.

5.1. La Regione Lombardia, come si desume dalla richiesta di parere, si è orientata senz'altro per la soluzione dei carnieri differenziati, pur non disponendo dei dati dei tesserati per il 2017, ciò che comunque non sembra aver rappresentato un problema per l'ISPRA, il quale ha reso comunque il suo parere, prima riprodotto, e cui è seguito il provvedimento impugnato.

5.2. Invero, non v'è dubbio che la Regione, in quest'ultimo atto, non ha osservato se non assai parzialmente il piano ed il conseguente parere ISPRA, certamente esso pure qui affatto vincolante, appunto in quanto fondato e conseguente alle prescrizioni inderogabili del primo, ed attuativo dello stesso; comunque, in generale – con riferimento, cioè, alle riduzioni disposte ex art. 1, VII comma, l.r. 17/2004, in assenza di un piano – il parere dell'Istituto può essere bensì disatteso, ma soltanto con “una congrua motivazione che giustifichi, anche sul piano della logicità e della

ragionevolezza, la diversa soluzione privilegiata” (così, in motivazione, C.d.S., III, 22 giugno 2018, n. 3852).

5.3.1. Il parere ISPRA, in coerenza con il piano, rileva come la scelta del carniere differenziato possa essere legittimamente attuata solo con il limite dei 125.735 esemplari cacciabili, ritenuta evidentemente adeguata dall’Istituto, anche in assenza dei dati 2017, e alla quale questo Collegio dunque si atterrà.

5.3.2. Il parere, partendo da questo elemento, e dalla proposta regionale di cento capi prelevati per cacciatore specialista, conclude che sarebbe allora possibile consentire la caccia soltanto a 1257 cacciatori specialisti sui 2000 indicati, e a nessun cacciatore generalista.

5.3.3. È incerto se l’Amministrazione regionale abbia inteso il contenuto paradossale della proposta: sta di fatto che, una volta riconosciuto come mancassero “criteri per l’individuazione di 1.257 cacciatori specialisti”, non ne ha tratto l’unica logica conseguenza, basata sui dati da essa offerti, ovvero di seguire il parere – e così il piano – nella seconda proposta, di un carniere massimo di 20 e 50 per ciascun cacciatore; ha preferito invece mantenere ferma la scelta del carniere differenziato, riducendo di un quinto, rispetto alla proposta iniziale, il numero dei capi per specialista, e prevedendo un carniere di 10 e 50 capi per i cacciatori generalisti.

5.4. È evidente che la decisione è illegittima, poiché, come rilevato dalla ricorrente, in tal modo viene palesemente violato il numero massimo complessivo (125.735) di capi cacciabili, condizione per applicare la soluzione del carniere differenziato; né il provvedimento giustifica per quale ragione la proposta alternativa – numero di capi abbattuti uguale per tutti – non potesse essere seguita.

5.5. In verità, la Regione Lombardia, nelle sue difese giudiziali ha fornito alcuni nuovi elementi, orientandosi su dati concreti, come il numero di cacciatori generalisti che praticano tale tipo di caccia, e le previsioni sul numero di esemplari che potrebbero essere complessivamente abbattuti.

È però sufficiente opporre come, anche ammessa l’astratta utilità di simili dati, non

sia questa la sede appropriata per il loro esame, dovendosi giudicare il provvedimento sulla base delle motivazioni a suo tempo espresse, o comunque su elementi sicuramente fondanti la decisione a suo tempo assunta, ciò che qui non risulta.

5.6. Non è peraltro inutile rilevare, sebbene non abbia effetto sulla decisione della controversia, come la possibilità di esercitare per quindici giornate una forma di caccia diversa da quella prescelta non influisca sulla misura del carniere assegnato, come invece vorrebbe la ricorrente: il limite massimo del carniere resta in ogni caso quello della tipologia di caccia scelta in via esclusiva e indicata nel proprio tesserino, ai sensi dell'art. 35, III comma, l.r. 26/2003.

6.1. Il decreto impugnato è dunque illegittimo nella parte impugnata, relativa alla caccia all'allodola.

6.2. Il Collegio ritiene però che il suo annullamento, sino alle eventuali rideterminazioni conformative dell'Amministrazione resistente, vada peraltro disposto in conformità alla posizione d'interesse sostanziale fatta valere in giudizio.

6.3. Va infatti tenuto conto che l'annullamento delle disposizioni de quibus letteralmente condurrebbe a restituire piena efficacia alle disposizioni di cui alla l.r. 2 agosto 2004, n. 17, e dunque a permettere un prelievo venatorio dell'allodola decisamente maggiore di quello consentito con il provvedimento annullato, e quindi, a fortiori, di quello auspicato dalla ricorrente (che, addirittura, ipotizza di inibire totalmente il prelievo dell'allodola per la stagione venatoria 2018: ciò che è, se non altro, in contrasto con il piano, il quale limita ma non vieta la caccia a tale volatile).

6.4. Ebbene, per quanto prima osservato, si deve concludere che il provvedimento è illegittimo nella parte in cui stabilisce un carniere differenziato, e in questa parte va annullato; non è invece illegittimo dove consente la caccia all'allodola, tra il 1 ottobre e il 31 dicembre, nella misura di 10 capi giornalieri e di 50 capi per stagione; regola che, una volta dichiarato illegittimo il carniere differenziato, si

applica a tutti i cacciatori lombardi, senza ulteriori specificazioni.

7. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe proposto, lo accoglie parzialmente, e per l'effetto, quanto alle prescrizioni sulla caccia all'allodola, annulla il decreto dirigenziale 14 settembre 2018, n. 13062, nella parte in cui ne istituisce un carniere giornaliero e stagionale differenziato tra cacciatori specialisti e generalisti; conferma il decreto nella parte in cui consente a ciascun cacciatore un prelievo venatorio di 10 capi giornalieri e 50 capi stagionali.

Condanna la Regione Lombardia alla rifusione delle spese di giudizio in favore della ricorrente, liquidandole in €3.000,00 oltre accessori di legge, con restituzione del contributo unificato.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio addì 25 ottobre 2018 con l'intervento dei signori magistrati:

Angelo Gabbricci, Presidente, Estensore

Elena Quadri, Consigliere

Giovanni Zucchini, Consigliere

**IL PRESIDENTE, ESTENSORE**

**Angelo Gabbricci**

**IL SEGRETARIO**