

di Avv.to Rosa Bertuzzi

CACCIA IN DEROGA A SPECIE PROTETTE: Limiti applicativi, Legittimazione delle associazioni e controllo giurisdizionale

TAR Lombardia (MI) – Sentenza n. 976 del 02 Marzo 2026

Nel caso in esame, alcune associazioni ambientaliste hanno proposto ricorso avverso una serie di atti amministrativi finalizzati ad autorizzare il prelievo in deroga delle specie Fringuello e Storno per la stagione venatoria 2025–2026, trattandosi di specie la cui cattura è consentita esclusivamente in presenza dei presupposti eccezionali propri del regime derogatorio.

Il TAR ha chiarito che, ai fini della legittimazione ad agire, per le associazioni ambientaliste riconosciute è sufficiente il riconoscimento ministeriale, senza che sia richiesta la prova di specifiche finalità statutarie. Tali atti, incidendo direttamente sull'interesse alla tutela della fauna, fondano pertanto la legittimazione all'impugnazione.

Il giudice amministrativo ha, inoltre, riconosciuto la **possibilità di impugnare anche i pareri resi dall'ISPRA**, in quanto elementi integranti del procedimento autorizzatorio.

È stato, altresì, ribadito che la DEROGA costituisce un istituto di carattere eccezionale, non suscettibile di interpretazione estensiva. In tale prospettiva, la **disponibilità di altre specie cacciabili sul territorio nazionale integra di per sé una “soluzione soddisfacente”, idonea a escludere il ricorso alla deroga**.

La funzione dell'istituto derogatorio è infatti quella di consentire un prelievo contenuto e strettamente controllato, esclusivamente in presenza di circostanze eccezionali, tra le quali assume rilievo primario l'assenza di valide alternative.

Ne consegue che i provvedimenti autorizzativi della caccia in deroga a specie protette incidono sull'interesse generale alla conservazione della fauna selvatica. In tale contesto, l'eventuale giustificazione fondata su benefici ambientali meramente ipotetici o non comprovati si pone in contrasto con la ratio e le finalità della normativa europea di riferimento.

In conclusione, la disciplina delle deroghe si configura come un'eccezione di stretta interpretazione, la cui applicazione richiede il rigoroso rispetto dei presupposti normativi, a pena di violazione dei principi di tutela della biodiversità.

TAR LOMBARDIA (MI)

SENTENZA n. 976 del 02 marzo 2026

REPUBBLICA ITALIANA

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 3267 del 2025, proposto da Associazione Lega per L'Abolizione della Caccia (Lac), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio eletto presso il suo studio in Milano, via Hoepli, 3;

Associazione Lav Lega Anti Vivisezione, Lndc Animal Protection – Associazione di Promozione Sociale, Associazione Lipu, Lega Italiana Protezione degli Uccelli, Associazione Wwf Ets, Associazione Enpa, Ente Nazionale Protezione Animali (Odv), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentate e difese 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 digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ispra Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'Avvocatura dello Stato, domiciliataria ex lege in Milano, via Freguglia, 1;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Annu – 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;

Associazione Cacciatori Lombardi, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Elena Capitanio, Lorenzo Do, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Federazione Italiana della Caccia della Lombardia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Bertacchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

– della deliberazione della Giunta Regionale della Regione Lombardia n. 4714 del 14.7.2025, pubblicata Bollettino Ufficiale Regione Lombardia n. 29 del 17.7.2025, avente ad oggetto "Autorizzazione al prelievo in deroga, ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. C) della Direttiva 2009/147/CE e dell'art. 19-bis della Legge 157/92 delle specie fringuello (*Fringilla coelebs*) e storno (*Sturnus vulgaris*). Stagione venatoria 2025/26" nonché del decreto n. 10063 del 15.7.2025 di Regione Lombardia, Direzione generale agricoltura, sovranità alimentare e foreste, avente ad oggetto,

"DGR n. 4714 del 14.7.2025. Approvazione dei moduli online per la richiesta di autorizzazione al prelievo in deroga e per l'inserimento del prelievo dei capi di Fringuello (*Fringilla coelebs*) e Storno (*Sturnus vulgaris*) e dell'arco temporale di presentazione delle domande. Stagione venatoria 2025/26";

- della deliberazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 12.6.2025, Rep. Atti n. 87/CSR;
- del parere ISPRA del 25.2.2025;
- del nulla osta di ISPRA del 12.6.2025, acquisito a prot. DAR 9894 della tabella di riparto dei quantitativi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia e di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ispra (Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale);

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 gennaio 2026 il dott. Luigi Rossetti e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Le ricorrenti, tutte associazioni ambientaliste, hanno impugnato una serie di atti volti ad autorizzare il prelievo in deroga delle specie Fringuello (*Fringilla coelebs*) e Sturno (*Sturnus vulgaris*) per la stagione venatoria 2025/2026. Si tratta di specie che non possono essere cacciate, ai sensi dell'art. 7 della Direttiva 2009/147/CE, se non attraverso il meccanismo del prelievo in deroga da attivare ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. c) della medesima Direttiva.

Gli atti principali oggetto del ricorso sono: la Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. 4714 del 14 luglio 2025, che autorizza il prelievo in deroga ai sensi dell'art. 9, comma 1, lett. c) della Direttiva 2009/147/CE e dell'art. 19-bis della Legge 157/92, la deliberazione della Conferenza Stato-Regioni del 12 giugno 2025, che ha ripartito tra le regioni interessate i quantitativi massimi prelevabili a livello nazionale, il parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) del 25 febbraio 2025, che ha valutato la sostenibilità dei quantitativi proposti, il nulla osta di ISPRA del 12.6.2025, acquisito a prot. DAR 9894 della tabella di riparto dei quantitativi.

Il procedimento ha avuto origine dalla richiesta di Regione Lombardia a ISPRA di determinare la “piccola quantità” prelevabile per le due specie. ISPRA, con parere del 25 febbraio 2025, ha ritenuto che i quantitativi proposti a livello nazionale (581.302 fringuelli e 230.242 storni) potessero essere considerati “relativamente piccoli” tali da non comportare “significativi rischi di impatto demografico sulle popolazioni complessive delle due specie, sempre se considerate a scala europea” e, quindi, sostenibili su scala europea. Al contempo, tuttavia, sono state ribadite le riserve tecniche espresse in precedenza, derivanti dalla circostanza che “nel caso di popolazioni migratrici nidificanti su vasti territori (come nel caso dei passeriformi indicati da Regione Liguria) non risulta possibile determinare la piccola quantità in modo scientificamente attendibile, a causa della mancanza di dati affidabili per una serie di parametri demografici che dovrebbero essere raccolti in una vasta area geografica che ricomprende diversi Paesi europei ed extra europei”.

Successivamente, la Conferenza Stato-Regioni ha ripartito tali quantitativi, assegnando alla Lombardia 97.637 fringuelli e 41.552 storni, sulla base del numero di cacciatori residenti. La Regione ha, quindi, emanato la DGR n. 4714/2025, stabilendo le condizioni per il prelievo: periodo dal 1° ottobre al 30 novembre 2025, caccia da appostamento fisso, obbligo di rendicontazione online e annotazione su tesserino venatorio, e un sistema di monitoraggio per sospendere l'attività al raggiungimento del 90% della quota.

Regione Lombardia, con deliberazione n. 4606 del 23.6.2025, ha altresì autorizzato l'abbattimento di 5.000 storni per la protezione delle colture viticole, oliveti e frutteti. La predetta deroga è stata attivata ai sensi della lettera a) dell'articolo 9 della direttiva 2009/147/CE.

Con ricorso, munito d'istanza cautelare, notificato e depositato in data 01.09.2025, le associazioni ricorrenti, delineano in premessa (indicandolo quale primo motivo di ricorso) il quadro normativo restrittivo della Direttiva 2009/147/CE (“Direttiva Uccelli”) e dell'art. 19-bis della L. 157/1992, che subordinano le deroghe a condizioni rigorose. Evidenziano come l'Italia sia stata più volte condannata dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (CGUE) per l'errata applicazione di tali deroghe, anche per l'assenza di una

motivazione adeguata e coerente con la direttiva per giustificare la deroga e per la mancanza della dimostrazione della assenza di altre soluzioni soddisfacenti all'esercizio della deroga.

Con specifico riferimento al parere ISPRA, le ricorrenti deducono il seguente motivo di ricorso:

II) Illegittimità per violazione dell'articolo 9, par. 1), lett. c) della direttiva 2009/147/CE – difetto di motivazione – eccesso di potere sotto il profilo della contraddittorietà e del grave difetto di istruttoria – violazione del principio di precauzione

Quanto alla deliberazione della Conferenza Stato Regioni del 12.6.2025 si deduce il seguente motivo di ricorso:

III) Errata applicazione e violazione dell'articolo 19 bis della legge 157/1992, comma 3 – Difetto di istruttoria – Difetto di motivazione – Illegittimità in via derivata

Quanto alla DGR 4714 del 2025 si deducono i seguenti motivi di ricorso:

IV) Violazione dell'articolo 19 bis della legge 157/1992 e della direttiva 2009/147/CE – insussistenza della condizione della assenza di soluzioni alternative – difetto di istruttoria – difetto di motivazione

V) Violazione dell'articolo 5, comma 1, lett. c) del D. M. Ambiente 17/10/2007 (G. U. Serie generale n. 258 del 6 novembre 2007) recante: “Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e a Zone di Protezione Speciale (ZPS) – difetto assoluto di motivazione

VI) Violazione dell'articolo 9, par. 1) lett. c) della direttiva 2009/147/CE – Violazione dell'articolo 19 bis, comma 3, della legge 157/1992 – Difetto di motivazione – eccesso di potere per contraddittorietà ed irragionevolezza manifesta

VII) Violazione dell'articolo 19 bis della legge 157/1992 e dell'articolo 9, par. 1), lett. c) della direttiva 2009/147/CE – difetto di motivazione e di istruttoria

VIII) Illegittimità per violazione dell'articolo 19 bis della legge 157/1992 – difetto di motivazione e di istruttoria

IX) Illegittimità per violazione dell'articolo 9, paragrafo 1), lett. c) della direttiva 2009/147/CE

XI) Quanto al decreto regionale dirigenziale 10063 del 15.7.2025 XI) Illegittimità in via derivata

In data 05.09.2025 si costituiscono con atto di mera forma e a mezzo della difesa erariale la Presidenza del Consiglio dei Ministri e l'ISPRA.

In data 11.09.2025 si costituisce con memoria di stile la Regione Lombardia, chiedendo di respingere l'istanza cautelare e dichiarare il ricorso inammissibile e/o infondato con vittoria di spese.

Con Atto notificato e depositato in data 11.09.2025 l'Associazione dei Migratoristi italiani per la conservazione dell'ambiente naturale (in sigla ANUU) e l'Associazione Cacciatori Lombardi (in sigla A.C.L.) hanno svolto nel presente giudizio intervento ad opponendum.

Con atto notificato e depositato in data 15.09.2025 è intervenuta ad opponendum altresì la Federazione Italiana della Caccia della Regione Lombardia (Federcaccia).

In data 18.09.2025 la Presidenza del Consiglio deposita memoria con la quale eccepisce, in rito, la carenza di legittimazione passiva in capo alla Presidenza del Consiglio, l'inammissibilità dell'impugnazione degli atti ISPRA, in quanto atti non autonomamente lesivi, in subordine la tardività dell'impugnazione e l'incompetenza territoriale del TAR Adito. Nel merito, ribadisce la correttezza dell'operato dell'ISPRA, che non avrebbe agito con metodo “acritico”, ma applicando con rigore quanto indicato dalla Commissione europea, evidenziando al contempo le difficoltà scientifiche nella determinazione della “piccola quantità” e la coerenza della scelta dell'ISPRA di valutare la “sostenibilità” del prelievo proposto con la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, secondo cui la “piccola quantità” è soddisfatta se viene garantito il mantenimento della popolazione ad un livello soddisfacente.

In vista dell'udienza cautelare depositano memorie anche Associazione Cacciatori Lombardi e l'Associazione dei Migratoristi italiani per la conservazione dell'ambiente naturale eccependo l'inammissibilità del ricorso introduttivo per carenza d'interesse ad agire e contestando, nel merito, ciascun motivo di ricorso.

In data 19.09.2025 la difesa regionale deposita documenti e memoria, opponendosi ad ogni motivo di censura e chiedendo di respingere il ricorso perché inammissibile e/o infondato.

In data 20.09.2025 anche Federcaccia Lombardia deposita memoria cautelare.

Con ordinanza cautelare n. 1068 del 23.09.2025, la Sezione respinge l'istanza cautelare sul presupposto che: "dagli atti di causa emerge che il quantitativo di prelievo venatorio autorizzato in deroga per le due specie, in ogni caso, non crea significativi rischi di impatto demografico, alla luce dei "migliori dati disponibili" e nel rispetto del principio della "sostenibilità" del prelievo proposto".

Con ordinanza cautelare n. 3968, in riforma dell'ordinanza di questo TAR, il Giudice d'Appello sospende la delibera di Giunta Regionale impugnata.

In vista dell'udienza di discussione, le parti si scambiano memorie e repliche ex art. 73 c.p.a.

All'udienza pubblica del 15.01.2026, previa discussione dei difensori, l'affare viene trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, il Collegio deve esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dall'Associazione Cacciatori Lombardi, fondata sul presunto difetto di interesse ad agire delle associazioni ricorrenti.

Secondo la prospettazione delle difese avversarie, le associazioni ricorrenti non avrebbero adeguatamente motivato il proprio interesse al ricorso, omettendo di dimostrare il pregiudizio concreto e attuale derivante dagli atti impugnati. Si sostiene che, alla luce dell'orientamento giurisprudenziale consolidato (richiamando Cons. Stato, Ad. Plen., n. 9/2015), sarebbe necessario per l'ente esponenziale dimostrare che la questione attenga in via immediata alla finalità statutaria, che l'atto impugnato leda direttamente tale scopo, che l'interesse tutelato sia omogeneo per tutti gli associati e che non sussistano conflitti interni.

1.1 L'eccezione è infondata e deve essere respinta.

Occorre premettere che, nel nostro ordinamento processuale, l'interesse a ricorrere, quale condizione dell'azione ai sensi dell'art. 100 c.p.c. (applicabile al processo amministrativo), deve essere personale, attuale e concreto. Tale interesse si traduce in una utilità pratica, anche di natura strumentale, che il ricorrente può ottenere dall'annullamento dell'atto impugnato.

Nel caso degli enti esponenziali che agiscono a tutela di interessi diffusi, come quelli ambientali, la giurisprudenza ha elaborato specifici criteri per il riconoscimento, innanzitutto, della legittimazione ad agire. In particolare, si è affermato un sistema a "doppio binario" (Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 20 febbraio 2020, n. 6). Da un lato, vi è una legittimazione ex lege per le associazioni di protezione ambientale a carattere nazionale, individuate con decreto del Ministro dell'Ambiente ai sensi dell'art. 13 della L. 8 luglio 1986, n. 349. Dall'altro, per gli enti non iscritti in tale elenco, la legittimazione deve essere accertata dal giudice caso per caso, verificando la sussistenza di specifici requisiti di rappresentatività, stabilità e radicamento territoriale.

Nel caso di specie, la parte ricorrente ha dedotto e documentato di essere "stata inserita nell'elenco delle Associazioni di cui all'articolo 13 della legge 349 del 1986 ed in data 24.1.2018 è stata dichiarata la permanenza nell'elenco medesimo".

Si tratta di una circostanza dirimente.

L'art. 18, comma 5, della L. n. 349/1986 attribuisce espressamente a tali associazioni la facoltà di "ricorrere in sede di giurisdizione amministrativa per l'annullamento di atti illegittimi". Questa previsione normativa conferisce una legittimazione processuale speciale, che sorge in virtù del riconoscimento ministeriale e non necessita di ulteriori verifiche da parte del giudice circa la rappresentatività dell'ente.

La giurisprudenza è pacifica nel ritenere che, per tali associazioni, la posizione giuridica sia intrinsecamente qualificata e differenziata rispetto a quella della generalità dei consociati. La lesione che fonda l'interesse ad agire non è la sommatoria degli interessi dei singoli associati, ma la lesione diretta dell'interesse collettivo alla tutela dell'ambiente, che costituisce lo scopo istituzionale dell'ente e che viene "soggettivizzato" in capo all'associazione stessa.

Nel caso in esame, l'oggetto del contendere è un provvedimento che autorizza la caccia in deroga a specie

di avifauna altrimenti protette. È di tutta evidenza che un simile atto incide direttamente e immediatamente sull'interesse alla protezione della fauna selvatica e dell'ambiente, che costituisce il nucleo delle finalità statutarie di un'associazione ambientalista, e in particolare di un'associazione per l'abolizione della caccia. La lesione all'interesse istituzionale dell'ente è in re ipsa, derivando dalla mera adozione di un atto che, secondo la prospettazione di parte ricorrente, si pone in contrasto con le norme nazionali e comunitarie poste a tutela della fauna.

Pertanto, l'interesse ad agire dell'associazione ricorrente è personale (in quanto riferito all'ente esponenziale), concreto e attuale, poiché l'annullamento degli atti impugnati realizzerebbe pienamente lo scopo statuario di protezione ambientale, impedendo un'attività ritenuta lesiva. Non è quindi necessario che l'associazione dimostri un pregiudizio specifico e ulteriore rispetto alla lesione dell'interesse ambientale che essa è istituzionalmente chiamata a difendere.

Le argomentazioni delle parti resistenti, basate sulla necessità di dimostrare un interesse omogeneo di tutti gli associati e l'assenza di conflitti interni, pur pertinenti in contesti diversi (ad esempio, per associazioni di categoria che tutelano interessi economici potenzialmente confliggenti), non colgono nel segno quando applicate alla tutela di un bene indivisibile come l'ambiente da parte di un'associazione ambientalista riconosciuta ex lege. L'interesse alla conservazione della fauna selvatica è per sua natura un interesse comune e non frazionabile tra gli associati.

In conclusione, in virtù del riconoscimento ai sensi dell'art. 13 della L. n. 349/1986, l'associazione ricorrente è titolare di una posizione giuridica differenziata e qualificata che la legittima a impugnare provvedimenti amministrativi ritenuti lesivi dell'interesse alla protezione dell'ambiente e della fauna selvatica. L'interesse ad agire sussiste in concreto, data la diretta incidenza degli atti impugnati sullo scopo istituzionale dell'ente.

L'eccezione di inammissibilità deve, pertanto, essere rigettata.

2. Parimenti infondata è anche l'eccezione con cui la difesa erariale sostiene l'inammissibilità dell'impugnazione del parere e del nulla osta ISPRA, in quanto atti endoprocedimentali.

Costituisce principio consolidato che gli atti preparatori, come i pareri, di regola non siano autonomamente impugnabili in quanto privi di immediata e diretta lesività. Tuttavia, tale regola subisce un'eccezione qualora detti atti assumano un ruolo determinante e condizionante nel procedimento, configurandosi come atti presupposti la cui legittimità è un antecedente logico-giuridico indispensabile per la validità del provvedimento finale.

Nel caso di specie, il ruolo di ISPRA nel procedimento di autorizzazione delle deroghe venatorie, come disciplinato dall'art. 19-bis della L. n. 157/1992, non appare meramente consultivo. In particolare, il comma 3 della citata disposizione stabilisce che: "Per tali specie (migratrici), la designazione della piccola quantità per deroghe adottate ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE è determinata, annualmente, a livello nazionale, dall'ISPRA".

Questa disposizione attribuisce all'ISPRA una funzione non di mera consulenza, ma di vera e propria determinazione tecnica del presupposto quantitativo (il tetto massimo nazionale di prelievo) su cui si fonda l'intero meccanismo delle deroghe. Il parere del 25 febbraio 2025 e il successivo nulla osta del 12 giugno 2025, pur con le ambiguità e le riserve in essi contenute, costituiscono gli atti con cui l'Istituto ha esercitato tale funzione, assumendo un ruolo determinante nell'economia del procedimento. Essi, pertanto, non possono essere considerati meri atti interni, ma atti presupposti dotati di rilevanza esterna, la cui legittimità condiziona quella degli atti successivi (delibera della Conferenza Stato-Regioni e delibera regionale).

L'impugnazione congiunta del provvedimento finale lesivo (la D.G.R. n. 4714/2025) e degli atti presupposti che ne costituiscono il fondamento (parere e nulla osta ISPRA) è, pertanto, pienamente ammissibile.

2.1 In via subordinata, per l'ipotesi in cui gli atti ISPRA fossero ritenuti impugnabili, la difesa erariale ha sollevato eccezione di incompetenza territoriale del TAR Lombardia, in favore del TAR Lazio.

2.1.1 L'eccezione è infondata.

La competenza territoriale nel processo amministrativo si radica in base al criterio principale dell'efficacia spaziale dell'atto impugnato che produce la lesione diretta e attuale dell'interesse del

ricorrente. Nel caso di specie, l'atto che concretizza la lesione lamentata dalle associazioni ricorrenti è la deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. 4714 del 14 luglio 2025, la quale autorizza il prelievo in deroga delle specie fringuello e storno per la stagione venatoria 2025/2026.

Ai sensi dell'art. 13, comma 1, del Codice del processo amministrativo, la competenza è inderogabilmente del tribunale amministrativo regionale "nella cui circoscrizione territoriale (le pubbliche amministrazioni) hanno sede" oppure, in alternativa, del tribunale nella cui circoscrizione si producono gli "effetti diretti" dei provvedimenti impugnati.

Poiché la D.G.R. n. 4714/2025 dispiega i suoi effetti esclusivamente all'interno del territorio della Regione Lombardia, la competenza del TAR adito è correttamente radicata.

2.1.2 Per quanto attiene agli atti presupposti di rilievo nazionale, quali il parere e il nulla osta dell'ISPRA e la deliberazione della Conferenza Stato-Regioni, trova applicazione il principio dell'attrazione della competenza sancito dall'art. 13, comma 4-bis, del c.p.a. Tale norma stabilisce che: "La competenza territoriale relativa al provvedimento da cui deriva l'interesse a ricorrere attrae a sé anche quella relativa agli atti presupposti dallo stesso provvedimento tranne che si tratti di atti normativi o generali, per la cui impugnazione restano fermi gli ordinari criteri di attribuzione della competenza."

Gli atti dell'ISPRA e della Conferenza Stato-Regioni, sebbene a carattere nazionale, non hanno natura normativa o generale, ma costituiscono atti presupposti specifici e puntuali del provvedimento finale regionale. Pertanto, la competenza di questo TAR, radicatasi in virtù dell'impugnazione dell'atto applicativo regionale, si estende per attrazione anche agli atti presupposti, rendendo l'eccezione dell'Avvocatura dello Stato priva di fondamento.

2.2 Anche l'eccezione di tardività del ricorso, sollevata in via subordinata per l'ipotesi in cui gli atti ISPRA fossero ritenuti impugnabili, è parimenti infondata.

L'onere di impugnazione di un atto presupposto sorge solo nel momento in cui viene adottato il provvedimento finale che, recependo il contenuto dell'atto presupposto, rende la lesione attuale e concreta per il destinatario. Prima dell'adozione della delibera regionale, gli atti dell'ISPRA, pur definendo il tetto massimo nazionale, non producevano alcun pregiudizio diretto nella sfera giuridica delle associazioni ricorrenti, rimanendo una mera potenzialità lesiva.

L'interesse a ricorrere si è concretizzato solo con l'adozione della D.G.R. n. 4714 del 14 luglio 2025, che ha autorizzato in concreto il prelievo venatorio sul territorio lombardo, recependo i quantitativi definiti a livello nazionale. Il termine per l'impugnazione, pertanto, decorre dalla data di pubblicazione o piena conoscenza di quest'ultimo atto.

La delibera regionale è stata pubblicata il 17 luglio 2025 e il ricorso è stato notificato in data 1° settembre 2025. Il gravame è stato quindi proposto nel pieno rispetto del termine decadenziale di sessanta giorni, risultando tempestivo anche nei confronti degli atti presupposti dell'ISPRA, la cui impugnazione era correttamente differita al momento dell'adozione dell'atto finale lesivo.

3. Anche l'eccezione di difetto di legittimazione passiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) deve essere respinta.

Le associazioni ricorrenti hanno impugnato, tra gli altri, la deliberazione della Conferenza Stato-Regioni del 12 giugno 2025. La Conferenza Stato-Regioni, pur essendo un organo a composizione mista, opera istituzionalmente presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ed è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

Questa collocazione organica e funzionale determina una riconducibilità dell'attività della Conferenza alla sfera organizzativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Tale collegamento è sufficiente a radicare la legittimazione passiva della PCM nel presente giudizio, in quanto essa rappresenta il centro di imputazione giuridica degli effetti degli atti adottati dalla Conferenza. Di conseguenza, la PCM è stata correttamente evocata in giudizio.

4. Passando al merito, in via preliminare, il Collegio ritiene di dover esaminare con carattere di priorità il quarto motivo di ricorso, relativo alla violazione dell'articolo 19-bis della legge n. 157/1992 e della Direttiva 2009/147/CE, laddove prospetta l'insussistenza della condizione dell'assenza di soluzioni alternative. Tale priorità logico-giuridica discende direttamente dalle statuizioni contenute nell'ordinanza

del Consiglio di Stato n. 3968/2025, la quale, nel sospendere l'efficacia del provvedimento impugnato, ha qualificato l'assenza di altre soluzioni soddisfacenti come "requisito pregiudiziale di legittimità" della caccia in deroga. Il Giudice d'appello ha infatti sottolineato come i dubbi su tale requisito implicino "la possibile illegittimità della impugnata delibera della Giunta Regionale della Lombardia a prescindere dal numero di esemplari che rappresentano la 'piccola quantità'". Ne consegue che la verifica della sussistenza di tale condizione assume carattere assorbente e prioritario, poiché la sua eventuale carenza è di per sé idonea a viziare l'intero impianto provvedimentale, rendendo superfluo l'esame delle ulteriori censure.

4.1 In via preliminare, occorre dare atto della sussistenza dell'interesse delle parti ricorrenti a una pronuncia di merito, nonostante l'intervenuto esaurimento degli effetti del provvedimento impugnato. La stagione venatoria 2025/2026, per la quale la Deliberazione della Giunta Regionale della Lombardia n. 4714 del 14 luglio 2025 autorizzava il prelievo in deroga delle specie Fringuello e Storno, si è infatti conclusa, essendo circoscritta al periodo compreso tra il 1° ottobre 2025 e il 30 novembre 2025.

In linea generale, il venir meno dell'efficacia temporale di un atto amministrativo impugnato comporterebbe la declaratoria di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, ai sensi dell'art. 35, comma 1, lett. c) del Codice del Processo Amministrativo. Tuttavia, tale principio subisce un'eccezione in presenza di determinate condizioni, tra cui la natura dell'atto e gli effetti che un'eventuale pronuncia di annullamento è in grado di produrre per il futuro.

Nel caso di specie, l'interesse delle associazioni ricorrenti a una decisione nel merito non è venuto meno, in virtù del valore conformativo che la presente sentenza potrebbe assumere rispetto alla futura attività amministrativa della Regione Lombardia.

Nell'accertare l'eventuale illegittimità di un provvedimento, difatti, il giudice amministrativo fissa la regola alla quale l'Amministrazione deve attenersi nella sua attività futura, esercitando un potere-dovere di adottare provvedimenti che non diano luogo a un contrasto o a un'elusione del giudicato. Tale principio assume particolare rilevanza nel contesto di atti, come i calendari venatori e le relative autorizzazioni in deroga, che hanno natura periodica e sono destinati a essere riproposti annualmente dall'Amministrazione.

Pertanto, l'odierna pronuncia sulla legittimità della D.G.R. n. 4714/2025 per la stagione venatoria 2025/2026, sebbene intervenuta a stagione conclusa, non esaurisce la sua utilità per le parti ricorrenti.

5. Precisato quanto sopra, con riferimento al quarto motivo di ricorso, con il quale le associazioni ricorrenti deducono la violazione dell'articolo 19-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157, e della Direttiva 2009/147/CE per insussistenza della condizione dell'assenza di soluzioni alternative, nonché per difetto di istruttoria e di motivazione, il Collegio ritiene che la censura sia fondata e meritevole di accoglimento per le seguenti ragioni.

5.1 In via preliminare, si evidenzia che il Collegio non ritiene necessario sollevare questione pregiudiziale interpretativa dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'art. 267 TFUE per la disamina del presente motivo di censura, come richiesto dall'ANUU con memoria del 15.12.2025.

La facoltà di rinvio pregiudiziale, infatti, non costituisce un obbligo incondizionato, ma sorge in presenza di un ragionevole dubbio interpretativo sulla portata di una norma del diritto dell'Unione. Nel caso di specie, il nucleo del quarto motivo di ricorso attiene alla corretta interpretazione della condizione dell'"assenza di altre soluzioni soddisfacenti", requisito cardine previsto dall'art. 9 della Direttiva 2009/147/CE per la concessione di deroghe.

Ad avviso del Collegio, non si ravvisa una lacuna interpretativa o un contrasto giurisprudenziale che richieda un nuovo intervento della Corte di Giustizia. Il compito del giudice nazionale, nel caso di specie, non è quello di ottenere una nuova interpretazione della norma comunitaria, ma di applicare i principi già chiaramente stabiliti dalla Corte e che il Collegio ritiene possano essere applicati alla fattispecie concreta.

La disamina del quarto motivo di ricorso si risolve, pertanto, in un giudizio sulla congruità, logicità e sufficienza della motivazione addotta dalla Regione Lombardia nel provvedimento impugnato, alla luce dei criteri ermeneutici già forniti in sede unionale.

5.2 Entrando in medias res, si osserva che la disciplina della caccia in deroga si fonda su un delicato equilibrio tra la regola generale di protezione della fauna selvatica e la possibilità di eccezioni rigorosamente circoscritte. Il vertice di tale sistema è rappresentato dalla Direttiva 2009/147/CE (c.d. "Direttiva Uccelli"),

la quale, dopo aver stabilito un regime di tutela generale per tutte le specie di uccelli viventi naturalmente allo stato selvatico nel territorio europeo, prevede all'art. 9 la possibilità per gli Stati membri di derogare a tali divieti.

La richiamata previsione europea stabilisce che: “1. Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti, gli Stati membri possono derogare agli articoli da 5 a 8 per le seguenti ragioni: a) – nell’interesse della salute e della sicurezza pubblica,- nell’interesse della sicurezza aerea,- per prevenire gravi danni alle colture, al bestiame, ai boschi, alla pesca e alle acque,- per la protezione della flora e della fauna; b) ai fini della ricerca e dell’insegnamento, del ripopolamento e della reintroduzione nonché per l’allevamento connesso a tali operazioni; c) per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità.2. Le deroghe di cui al paragrafo 1 devono menzionare: a) le specie che formano oggetto delle medesime; b) i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; c) le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; d) l’autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possano essere utilizzati, entro quali limiti e da quali persone; e) i controlli che saranno effettuati. 3. Gli Stati membri inviano ogni anno alla Commissione una relazione sull’applicazione dei paragrafi 1 e 2. 4. In base alle informazioni di cui dispone, in particolare quelle comunicate ai sensi del paragrafo 3, la Commissione vigila costantemente affinché le conseguenze delle deroghe di cui al paragrafo 1 non siano incompatibili con la presente direttiva. Essa prende adeguate iniziative in merito.”.

5.2.1 Tale facoltà di deroga, quindi, ha carattere eccezionale e non può essere interpretata in modo estensivo. La sua attivazione è subordinata alla sussistenza cumulativa di una serie di condizioni stringenti. Per quanto qui di interesse, l’art. 9, comma 1, lett. c), ammette deroghe “per consentire, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo, la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità”. La Corte di Giustizia UE, in tal senso, ha avuto modo di precisare che “la caccia agli uccelli selvatici praticata a fini amatoriali alle condizioni stabilite dalla direttiva «Uccelli» può costituire un «impiego misurato» autorizzato da tale direttiva [sentenza del 23 aprile 2020, Commissione/Finlandia (Caccia primaverile all’edredone maschio), C-217/19, EU:C:2020:291, punto 65 e giurisprudenza ivi citata].” (Corte di Giustizia UE 17/3/2021, in causa C-900/19).

La condizione pregiudiziale e dirimente per l’attivazione di qualsiasi deroga è, tuttavia, l’incipit dello stesso art. 9, comma 1: “Sempre che non vi siano altre soluzioni soddisfacenti”. La giurisprudenza comunitaria è costante nell’affermare che l’onere di dimostrare l’assenza di tali soluzioni alternative grava sull’autorità che intende disporre la deroga, la quale deve fornire una motivazione precisa, circostanziata e adeguata, basata su dati scientifici e istruttori completi (Cfr. Corte di Giustizia UE 17/3/2021, cit.).

A livello nazionale, l’art. 19-bis della L. 157/1992 recepisce tali principi, stabilendo che: “1. Le regioni disciplinano l’esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 novembre 2009, conformandosi alle prescrizioni dell’articolo 9, ai principi e alle finalità degli articoli 1 e 2 della stessa direttiva ed alle disposizioni della presente legge. 2. Le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati. Le deroghe devono essere giustificate da un’analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni e devono menzionare la valutazione sull’assenza di altre soluzioni soddisfacenti, le specie che ne formano oggetto, i mezzi, gli impianti e i metodi di prelievo autorizzati, le condizioni di rischio, le circostanze di tempo e di luogo del prelievo, il numero dei capi giornalmente e complessivamente prelevabili nel periodo, i controlli e le particolari forme di vigilanza cui il prelievo è soggetto e gli organi incaricati della stessa, fermo restando quanto previsto dall’articolo 27, comma 2 [...].3. Le deroghe di cui al comma 1 sono adottate sentito l’ISPRA e non possono avere comunque ad oggetto specie la cui consistenza numerica sia in grave diminuzione. [...]”

Sulla base di quanto sopra richiamato, pertanto, le Regioni possono disporre deroghe “solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti” e con atto amministrativo motivato.

5.3 La Deliberazione della Giunta Regionale n. 4714 del 14/07/2025 fonda la dimostrazione dell’assenza di soluzioni alternative su tre argomenti principali: a) l’insussistenza di alternative alla caccia delle specie

Fringuello e Storno, in quanto la caccia ad altre specie non sarebbe “soddisfacente” per via delle diverse modalità di esercizio, preparazione degli appostamenti, orari, richiami e tradizioni; b) la necessità di salvaguardare un “retaggio storico-culturale” e un “bagaglio di tradizioni, prassi e cultura” legati a questa specifica forma di caccia; c) l’effetto benefico che l’attività venatoria da appostamento fisso avrebbe sull’ambiente, attraverso gli interventi di miglioramento ambientale realizzati dai cacciatori.

5.4 Il Collegio ritiene che nessuna di queste argomentazioni superi il vaglio di legittimità.

5.4.1 L’argomentazione regionale, secondo cui la caccia ad altre specie non costituirebbe una soluzione soddisfacente, si basa su un’interpretazione non convincente della normativa comunitaria. La Regione, per sostenere la propria tesi, estrapola una frase da una sentenza della Corte di Giustizia (Corte di Giustizia UE 15/12/2005, causa C-344/03), decontestualizzandola. Come correttamente evidenziato dalle ricorrenti, il principio dell’assenza di soluzioni alternative non può essere svuotato di contenuto fino a giustificare la deroga per ogni singola preferenza venatoria.

L’esistenza di altre specie di uccelli ordinariamente cacciabili in Italia costituisce, di per sé, una “soluzione soddisfacente” per l’esercizio dell’attività venatoria a scopo ricreativo. (Cf.r. T.A.R. Liguria, Sez. II, 01.08.2018, n. 668). Accogliere la tesi della Regione significherebbe ammettere che qualsiasi cacciatore, lamentando una preferenza per una specie protetta, possa legittimamente pretenderne il prelievo in deroga, trasformando così l’eccezione in regola e vanificando la distinzione stessa tra specie cacciabili e specie protette voluta dal legislatore europeo. Definendo l’esigenza da soddisfare non come “l’esercizio della caccia a fini ricreativi”, ma come l’ “esercizio della caccia tradizionale allo storno e al fringuello”, l’amministrazione costruisce un’argomentazione circolare in cui qualsiasi soluzione è, per definizione, insoddisfacente. Detto in altri termini, al fine di non eludere una verifica sostanziale di quanto richiesto dalla Direttiva “Uccelli” e dell’art. 19 bis Legge 46/1992, ad avviso del Collegio è necessario rifuggire da un approccio interpretativo che renda, per definizione, la caccia alle specie non protette, sempre e di per sé, una soluzione insoddisfacente. Si tratta di un approccio che svuota di significato il requisito della Direttiva. Ritiene il Collegio che ciò che avrebbe dovuto essere dimostrato è l’impraticabilità di tutte le altre soluzioni, evidenziando un percorso logico-giuridico e fattuale che porta ad escludere ogni soluzione, ad esempio per l’assenza o l’estrema rarefazione delle specie cacciabili nelle aree di interesse, o l’incompatibilità oggettiva delle modalità di caccia con le caratteristiche del territorio. In tal senso, “l’autorità competente è chiamata a verificare l’assenza di altre soluzioni soddisfacenti, essa deve procedere a una comparazione delle diverse soluzioni che soddisfano le condizioni del regime derogatorio istituito all’articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva «Uccelli» per determinare quella che risulta più soddisfacente” (Cfr. Corte di Giustizia UE 17/3/2021, cit.). Nella stessa prospettiva l’art. 19 bis Legge 46/1992: “le deroghe devono essere giustificate da un’analisi puntuale dei presupposti e delle condizioni e devono menzionare la valutazione sull’assenza di altre soluzioni soddisfacenti ...”.

La finalità della deroga non è quella di garantire la massima soddisfazione di ogni singola e specifica tradizione venatoria, ma di consentire un prelievo misurato in circostanze eccezionali e rigorosamente motivate, la prima delle quali è proprio l’impossibilità di trovare alternative.

5.4.2 La Regione Lombardia e le associazioni venatorie intervenute hanno posto grande enfasi sul carattere tradizionale di questa forma di caccia. Tuttavia, la giurisprudenza comunitaria è inequivocabile nel sancire che “il mantenimento di attività tradizionali non costituisce una deroga autonoma” e che la mera tradizionalità di un metodo di caccia “non è sufficiente, di per sé, a dimostrare che un’altra soluzione soddisfacente non possa sostituirsi a detto metodo” (CGUE 17/3/2021, in causa C-900/19, cit.).

Sebbene la Corte di Giustizia non escluda in assoluto che un’attività tradizionale con un “peso culturale rilevante” possa essere considerata ai fini della valutazione, l’onere della prova circa l’assenza di alternative rimane pienamente in capo all’autorità nazionale, che deve fornire una motivazione specifica e non un generico richiamo alla tradizione. Nel caso di specie, la motivazione della DGR impugnata si limita a un’affermazione di principio, senza alcuna analisi concreta e circostanziata che dimostri perché la salvaguardia di tale tradizione non possa essere temperata con il preminente interesse alla tutela della fauna, ad esempio attraverso l’esercizio della caccia su altre specie consentite.

5.4.3 Infine, l’argomento secondo cui la deroga incentiverebbe interventi di miglioramento ambientale

da parte dei cacciatori appare del tutto inconsistente. Come dedotto dalle ricorrenti, tali interventi, peraltro non dimostrati né soggetti a un sistema di verifica e controllo, appaiono funzionali più ad attirare l'avifauna verso il sito di abbattimento che a un reale e disinteressato beneficio ambientale

La Regione cita l'art. 25, comma 19 della l.r. 26/93, che impone ai titolari di appostamento fisso il mantenimento delle caratteristiche naturali dell'ambiente. Tuttavia, tale disposizione non prevede l'obbligo di allegare un progetto di miglioramento ambientale, né la verifica della sua attuazione, rendendo l'argomento meramente ipotetico e privo di concretezza. L'idea che l'uccisione di esemplari di specie protette possa essere giustificata da presunti e non provati benefici ambientali appare in palese contrasto con la logica e le finalità della Direttiva Uccelli.

6. Alla luce di quanto esposto, la motivazione addotta dalla Regione Lombardia nella DGR n. 4714/2025, a sostegno dell'assenza di altre soluzioni soddisfacenti, non appare in linea con il quadro normativo e basata su argomentazioni carenti sul piano istruttorio. L'Amministrazione non ha adempiuto all'onere, su di essa gravante, di dimostrare in modo rigoroso e circostanziato la sussistenza del requisito pregiudiziale previsto dall'art. 9 della Direttiva 2009/147/CE.

7. Pertanto, il quarto motivo di ricorso deve essere accolto, con conseguente annullamento della Deliberazione della Giunta Regionale n. 4714 del 14.07.2025 per violazione di legge e difetto di motivazione e di istruttoria, restando assorbiti gli ulteriori profili di censura.

8. La peculiarità delle questioni trattate, suggerisce l'integrale 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, accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla la deliberazione della Giunta Regionale della Regione Lombardia n. 4714 del 14.07.2025.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 15 gennaio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Giovanni Zucchini, Consigliere

Luigi Rossetti, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Luigi Rossetti

IL PRESIDENTE

Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO

