

di Avv.to Rosa Bertuzzi

OSSERVANZA DEL TERMINE PER L'APPROVAZIONE DEL CALENDARIO VENATORIO

Consiglio di Stato, Sezione VI, n. 9379 del 22 novembre 2024

Nel caso di specie, in seguito al ricorso presentato da un'Associazione di volontariato avverso un Decreto emanato dalla Regione Lombardia avente ad oggetto la pubblicazione del calendario venatorio regionale, la Corte di Cassazione ha ribadito che il termine del 15 giugno di ogni anno per l'approvazione del calendario venatorio regionale è un termine **“non perentorio”** e che, qualora la sua pubblicazione avvenga prima di questa data, è da considerarsi illegittima, in quanto viola i principi connessi alla necessaria previa conoscenza.

L'approvazione e la pubblicazione del calendario devono avvenire con un **congruo e ragionevole** anticipo rispetto all'inizio delle attività venatorie, perché deve comunque permanere l'osservanza al **principio di precauzione e di tutela ambientale**.



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
Il Consiglio di Stato
in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 10934 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;

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 domicilio eletto presso lo studio Mario Sanino in Roma, viale Parioli, 180; Federcaccia Lombardia, Federazione Italiana della Caccia, Unione Enalcaccia e Pesca e Tiro Delegazione Regionale Lombarda, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Franco Bertacchi, Lorenzo Bertacchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; Associazione Nazionale Libera Caccia, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Antonio Papi Rossi, Nicola Ferrante, Antonio Bana, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Antonio Papi Rossi in Milano, via Visconti di Modrone, 12; 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;

nei confronti

Associazione Cacciatori Lombardi, non costituita in giudizio;

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta) n. 02203/2021, resa tra le parti

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia, Federcaccia Lombardia, Federazione Italiana della Caccia, Associazione Nazionale Libera Caccia, A.N.U.U. – Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell'Ambiente Naturale e Unione Enalcaccia e Pesca e Tiro Delegazione Regionale Lombarda;

Visti gli appelli incidentali proposti da Federcaccia Lombardia, Federazione Italiana della Caccia, Associazione Nazionale Libera Caccia, A.N.U.U. – Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell'Ambiente Naturale e Unione Enalcaccia e Pesca e Tiro Delegazione Regionale Lombarda;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 24 ottobre 2024 il Cons. Davide Ponte e uditi per le parti gli avvocati come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con il gravame in esame l'associazione odierna appellante principale ha impugnato la sentenza n. 2203 del 2021 del Tar Lombardia, nella parte recante parziale rigetto dell'originario gravame; quest'ultimo era stato proposto dalla stessa associazione avverso il 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".

2. All'esito del giudizio di prime cure, il TAR ha accolto il ricorso in relazione ai motivi concernenti il difetto di motivazione nel discostarsi dal parere Ispra, con conseguente annullamento degli atti regionali impugnati nelle sole parti relative alle specie indicate, cioè Tortora selvatica, l'Allodola, il Tordo bottaccio, la Cesena, il Tordo sassello, la Pavoncella, la Quaglia e la Coturnice. Nella restante parte il ricorso veniva rigettato.

3. Nel ricostruire in fatto e nei documenti la vicenda, parte appellante principale ha formulato i seguenti motivi di appello avverso il capo di sentenza declaratorio di rigetto:

- errore di giudizio per errata interpretazione dell'articolo 18, comma 4, della legge 157/92 e per difetto di motivazione, in violazione dell'articolo 88, comma 1, lettera d) del c.p.a., in quanto il calendario venatorio deve essere pubblicato entro il 15 giugno di ogni anno;

- errore di giudizio e di motivazione, nonché errata interpretazione dell'articolo 18, comma 4 della legge 157/92 e dell'articolo 1 della legge 241/90 e difetto di motivazione per violazione dell'articolo 88, comma 1, lettera d) del c.p.a., in quanto la Regione Lombardia ha costruito un quadro normativo di atti e norme imponente, confuso, incerto, dissipativo, difficilmente decrittabile, diametralmente opposto alla volontà ed esigenza di trasparenza;

- errore di giudizio e di motivazione, nonché errata interpretazione dell'articolo 14, comma 5 della legge

157/92, dell'articolo 35 della legge regionale lombarda 26/1993 perché la legge dello Stato (articolo 14, comma 5 della l. 157/92) non prevede affatto che un cacciatore possa esercitare l'attività venatoria in un solo ambito di iscrizione.

4. La Regione si è costituita in giudizio chiedendo la declaratoria di improcedibilità ed il rigetto dell'appello in questione. Analoga costituzione e conclusioni formulavano le associazioni già intervenienti ad opponendum nel giudizio di prime cure.

5. Queste ultime proponevano altresì appello incidentale, avverso la parte di sentenza recante accoglimento del ricorso in relazione alle predette specie.

In particolare, la Associazione dei migratoristi italiani per la conservazione dell'ambiente naturale deduceva: erroneità e difetto di motivazione della sentenza impugnata in ordine alla sospensione della caccia alla moretta ed alla pavoncella, alla chiusura del prelievo della cesena e del tordo sassello al 20 gennaio (anziché al 31 gennaio), alla chiusura della caccia alla quaglia al 31 ottobre (anziché al 15 novembre). L'associazione libera caccia deduceva, avverso i medesimi punti, error in iudicando, vizio di illogicità, erroneità e ingiustizia della decisione erroneità e difetto di motivazione della sentenza. Federcaccia Lombardia, FIC e Unione enalcaccia deducevano sui medesimi aspetti erroneità e difetto di motivazione della sentenza.

6. Alla pubblica udienza del 24 ottobre 2024 la causa è passata in decisione.

DIRITTO

1. Preliminarmente, è infondata l'eccezione di improcedibilità dell'appello principale, formulata dalle parti appellate in quanto gli atti relativi al calendario impugnato (il calendario venatorio per l'annualità 2019/20), avrebbero oramai perso di efficacia.

1.1 Se all'evidenza tale effetto concreto, stante l'indubbia scadenza temporale del termine di efficacia del calendario in questione, coinvolgerebbe anche gli appelli incidentali, in termini opposti assumono rilievo dirimente le seguenti considerazioni: in linea generale, anche il permanere di un interesse morale esclude la sopravvenuta carenza di interesse; in linea particolare, l'ordinaria reiterazione del medesimo atto e di analoghi contenuti, di anno in anno, giustifica anche in termini giuridici e concreti la permanenza di un interesse alla decisione.

1.2 In proposito, va ribadito che la declaratoria di improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse postula l'accertamento dell'inutilità della sentenza, e cioè che la modificazione della situazione di fatto e di diritto intervenuta in corso di causa impedisce di riconoscere in capo al ricorrente alcun interesse, anche meramente strumentale e morale, alla decisione (cfr. ad es. Consiglio di Stato sez. V, 09/09/2024, n.7497).

1.4 Nel caso di specie, la stessa proposizione degli appelli incidentali nonché l'approfondito argomentare delle parti, anche in relazione al carattere reiterato e scadenzato degli atti impugnati, confermano la sussistenza di un interesse alla decisione del gravame e l'impossibilità di concludere nel senso della inutilità della sentenza.

2. Nel merito, occorre prendere le mosse dall'appello principale, in quanto i vizi dedotti in via incidentale non assumono carattere escludente o comunque altrimenti preliminare.

3. Il primo motivo di appello principale è fondato.

3.1 Se in generale va condivisa la qualificazione del termine dettato per la pubblicazione del calendario venatorio in termini non perentori, quantomeno per l'assenza del necessario presupposto della espressa qualificazione come tale da parte del dato normativo (cfr. ad es. Consiglio di Stato, sez. IV, 06/08/2024, n. 7004), il carattere e gli effetti dell'atto impugnato evidenziano l'esigenza che, in termini di logica e di buon andamento dell'azione amministrativa, lo stesso sia approvato e portato a conoscenza di tutti, ed in particolare degli operatori a vario titolo coinvolti (cacciatori, associazioni rappresentative degli interessi coinvolti, forse dell'ordine ed uffici chiamati a verificarne il rispetto), in termini adeguati ad acquisirne una effettiva conoscenza.

3.2 Di conseguenza, nel caso di specie l'approvazione e pubblicazione del calendario in data 17 settembre 2021 rispetto ad un inizio dell'attività fissato solo due giorni dopo – in data 19 settembre 2021 – rende evidente, se non anche la strumentalità di tale modus procedendi ai fini limitativi della tutela impugnatoria degli interessi potenzialmente confliggenti (come opina l'appellante principale), la violazione di quei principi di logica connessi alla necessaria previa conoscenza, sopra indicati. Né a diverse conclusioni può evocarsi il carattere riduttivo del calendario in questione, quale integrazione di un generale calendario base, in quanto la complessità dell'atto annuale qui impugnato rende parimenti evidente la concretezza delle misure adottate e del conseguente interesse ad acquisirne una adeguata conoscenza in capo a tutti, compresi in primis gli organi chiamati a verificarne il rispetto.

3.3 Pertanto l'appello principale è fondato e va accolto sul punto, derivandone sul piano conformativo la necessità che l'approvazione e la pubblicazione del calendario avvenga in futuro con un congruo e ragionevole anticipo rispetto all'inizio delle attività venatorie.

4. A diverse conclusioni deve giungersi rispetto ai due rimanenti motivi di appello principale.

4.1 In via generale, si impone un ragionamento applicabile ad entrambe le censure, per la genericità delle stesse, in quanto tese a contestare una modalità normativa generalizzata nonché un punto della motivazione di non diretto rilievo ai fini azionati.

4.2 In dettaglio, il secondo motivo di appello contesta il quadro normativo di atti e norme imponente, confuso, incerto, quindi contrario al rispetto del principio di trasparenza; se in astratto lo stesso potrebbe considerarsi condivisibile, in termini concreti è privo di effetti sull'atto impugnato e si scontra con la complessità degli interessi coinvolti e con le plurime esigenze che un'amministrazione, quale quella regionale, si trova ad affrontare, dinanzi ad una parimenti non sempre chiara disciplina multilivello, sovranazionale e nazionale.

4.3 In ordine al terzo motivo di appello, infine, oltre a quanto già evidenziato, va condivisa la difesa appellata nel senso che un cacciatore ben può decidere di iscriversi ad un solo ATC, di residenza anagrafica, con il conseguente personale interesse alle sole regole previste per l'attività venatoria nella provincia di sua residenza; nel caso in cui decida di iscriversi a più ATC, l'interesse verrà esteso alle disposizioni specifiche delle province in cui gli ATC di sua iscrizione ricadano. In ogni caso, l'ordinamento è coerentemente concluso dalla regola di fondo per cui l'ignoranza delle regole non scusa.

5. Passando all'analisi dei motivi degli appelli incidentali, gli stessi possono essere esaminati congiuntamente, in quanto coerentemente ed unitariamente tesi a contestare il motivo accolto dal Tar in prime cure.

5.1 In particolare, la sentenza impugnata ha evidenziato che l'amministrazione regionale – sul punto in contestazione - si è discostata dal parere Ispra – obbligatorio ma non vincolante - 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.

5.2 Orbene, se le argomentazioni del Tar si collocano coerentemente nel solco della disciplina vigente, inquadrando correttamente il parere in questione ed i relativi effetti, l'analisi degli atti di causa conferma ulteriormente come i dati tecnico scientifici posti a base del fondamentale apporto consultivo non siano smentiti dalla carente istruttoria e motivazione posta a base della contraria determinazione relativamente alle specie indicate, annullata dal Tar.

5.3 In particolare, il parere si caratterizza per una corretta ricostruzione del quadro regolatorio generale (pagg. 2 e 3 del parere) e di dettaglio (pagg. 3 ss. del parere), nonché per una approfondita analisi delle situazioni diversificata, specie per specie, in termini non smentiti, né in via di logicità né di travisamento dei fatti, dall'istruttoria regionale.

Anche il riferimento al rischio di confusione – pienamente comprensibile stante la tipologia di caccia in esame – appare pienamente coerente ai principi generali in materia, a partire da quello di precauzione (cfr. ad es. pag 4 del parere).

5.4 Dinanzi ad un parere così dettagliato, istruito e motivato, la determinazione regionale appare basata su meri dati numerici di diversa provenienza, ovvero su considerazioni parziali, prive del necessario riferimento ai principi generali – chiaramente indicati da Ispra – nonché agli elementi adottati dall'apporto consultivo obbligatorio.

5.5 In definitiva, la Regione avrebbe dovuto affrontare ogni elemento del parere Ispra, confrontandolo con i propri elementi, ma non per dare una acritica prevalenza a questi ultimi, quanto piuttosto per uno specifico confronto alla luce dei principi di precauzione e di tutela ambientale.

5.6 Pertanto, tutti i motivi degli appelli incidentali, tesi a contestare l'accertato difetto di motivazione rispetto al parere Ispra, sono infondati.

6. La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato “principio della ragione più liquida”, corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. pl., 5 gennaio 2015, n. 5, nonché Cass., Sez. un., 12 dicembre 2014, n. 26242), che ha consentito di derogare all'ordine logico di esame delle questioni e tenuto conto che le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla Sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, ex plurimis, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260, e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663, e per il Consiglio di Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

7. Alla luce delle considerazioni che precedono, va accolto l'appello principale in relazione al primo motivo dedotto; per l'effetto, in parziale riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso di primo grado. Gli appelli incidentali vanno invece respinti.

Le spese del presente grado di giudizio, liquidate come da dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sull'appello principale e sugli appelli incidentali, come in epigrafe proposti, accoglie il primo nei sensi di cui in motivazione e respinge i secondi, e per l'effetto finale, in parziale riforma della sentenza impugnata, accoglie il ricorso di primo grado anche per quanto concerne il termine per la pubblicazione del calendario venatorio.

Condanna le parti appellate in solido al pagamento delle spese di giudizio in favore di parte appellante principale, liquidate in complessivi euro 6.000,00 (seimila/00), oltre accessori dovuti per legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 24 ottobre 2024 con l'intervento dei magistrati:

Hadrian Simonetti, Presidente

Giordano Lamberti, Consigliere

Davide Ponte, Consigliere, Estensore

Roberto Caponigro, Consigliere

Giovanni Gallone, Consigliere

L'ESTENSORE

Davide Ponte

IL PRESIDENTE

Hadrian Simonetti

IL SEGRETARIO