



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 8412 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 Emilia-Romagna, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Prof. Franco Mastragostino e Maria Chiara Lista, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

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;

***nei confronti***

Federcaccia Emilia Romagna, non costituito in giudizio;

Federazione Italiana della Caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dagli avvocati Alberto Maria Bruni e Giuseppe Morbidelli, 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*, rappresentato e difeso dall'avvocato Alfonso Celotto, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per la riforma***

dell'ordinanza cautelare del Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (Sezione Seconda) n. 307/2024, resa tra le parti, per l'annullamento, previa sospensione degli effetti, della deliberazione della Giunta regionale dell'Emilia Romagna n. 949 del 27.5.2024, recante l'approvazione del calendario venatorio regionale per la stagione 2024/2025, pubblicata in B.U.R.E.R. n. 166 del 3.6.2024 e del parere del Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale del 19.4.2024.

Visto l'art. 62 cod. proc. amm.;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Federazione Italiana della Caccia e di Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e di Regione Emilia-Romagna;

Vista la impugnata ordinanza cautelare del Tribunale amministrativo regionale di reiezione della domanda cautelare presentata dalla parte ricorrente in primo grado;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 5 dicembre 2024 il Cons. Gudrun Agostini e uditi per le parti gli avvocati Claudio Linzola, Maria Chiara Lista, Alberto Maria Bruni, Giuseppe Morbidelli e Alfonso Celotto;

## 1. Considerato che:

- oggetto dell'impugnazione costituisce la deliberazione della Giunta regionale di Emilia Romagna n. 949 del 27.5.2024, recante “*approvazione del calendario venatorio regionale per la stagione 2024/2025*”, pubblicata in B.U.R.E.R. n. 166/2024 e il parere del Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale del 19.4.2024;
- il provvedimento di approvazione del calendario venatorio per la stagione 2024/2025, ritenuto dalle associazioni appellanti non compatibile con l'attuale assetto costituzionale e illegittimo per lo scostamento – seppur minimo - dal parere ISPRA, veniva impugnato con ricorso al T.a.r. per l'Emilia Romagna per opporsi alla sua applicazione *tout court*, e in subordine, per opporsi alle seguenti disposizioni: (i) la previsione che consentiva dal 2 ottobre al 30 novembre 2024 la fruizione di due giornate aggiuntive, a scelta ogni settimana, per la caccia alla migratoria da appostamento fisso o temporaneo su tutto il territorio regionale; (ii) le disposizioni che per alcune specie fissano la chiusura della caccia rispettivamente al 20 e al 30 gennaio 2025, anziché come raccomandato da Ispra al 10 e al 20 gennaio 2025; (iii) le norme che consentivano l'apertura anticipata del prelievo della specie Quaglia al 15 settembre anziché al 2 ottobre 2024; (iv) le disposizioni relative alla caccia alla specie Moriglione; (v) la disposizione che prevedeva l'apertura generale della caccia al 15 settembre anziché al 2 ottobre per le specie Canapiglia, Folaga, Alzavola, Fischione, Codone, Frullino, Porciglione, Beccaccino, Mestolone, Marzaiola, Gallinella d'acqua, Germano reale, Moriglione, Quaglia, Starna, fagiano, Pernice rossa, Tordo sassello, Tordo bottaccio, Cesena, Merlo, Lepre, Coniglio selvatico, Volpe; (vi) la previsione sulla chiusura della caccia della specie Moretta e annotazione sugli abbattimenti; (vii) le disposizioni sugli abbattimenti di Allodole e Moriglioni e (viii) norme sulle annotazioni sul tesserino venatorio;
- con ordinanza cautelare n. 307/2024, depositata in data 26.9.2024, il T.a.r. per l'Emilia Romagna – Bologna ha respinto la domanda di sospensione cautelare, ritenendo sotto il profilo *del fumus* che “*ciascuno dei profili di illegittimità allegati*

*da parte ricorrente sia stato puntualmente confutato nella memoria della Regione, sia con riferimento al fumus, non rilevandosi nella dettagliata motivazione della Regione, per la prima volta integrata con una Relazione tecnico-scientifica, evidenti sintomi di illogicità, erroneità dei presupposti, irrazionalità tali da consentire al Collegio un sindacato della discrezionalità tecnico-amministrativa di cui il provvedimento impugnato costituisce manifestazione (in termini: T.A.R. Lazio Roma, 20/11/2023, n. 17216)” e in relazione al periculum che “pur a fronte di parziali diverse posizioni assunte dall’ISPRA e dalla Regione con riferimento alla data di chiusura del calendario, sulla base delle articolate argomentazioni della Regione, fondate sugli elementi indicati dal Comitato Tecnico faunistico/venatorio nazionale, attivato quest’anno presso il Ministero Agricoltura in affiancamento al ruolo di ISPRA, il rischio prospettato, in termini di “precauzione”, per le specie specificatamente indicate non appare in concreto sussistere;*

- con l’appello in epigrafe delineato le associazioni appellanti censurano, con un primo motivo di gravame, l’omessa considerazione, in sede cautelare, della illegittimità da loro sollevata con riguardo alla DGR in quanto esecutiva di norme incostituzionali rispetto alle quali hanno sollevato la questione di legittimità costituzionale degli articoli 1, comma 2 e 18 della legge 157/1992 e dell’intero titolo II della legge regionale Emilia Romagna 8/1994 con riguardo all’art. 9, comma 3 della Costituzione e che ora ripropongono in sede di gravame. A tale riguardo evidenziano che l’attività venatoria e il calendario stagionale che la disciplina non sarebbero più compatibili con il dettato dell’art. 9, comma 3, della Costituzione che, nella modifica introdotta dalla legge costituzionale n. 1 del 2022, ha inserito nel predetto articolo, dedicato alla tutela del paesaggio, il principio della tutela dell’ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni e quello (comma 3) della “*tutela degli animali, nelle forme e nei modi definiti con legge statale*”. Sostengono che la “costituzionalizzazione” della tutela degli animali renderebbe non più conforme a Costituzione la legge statale

sulla caccia n. 157/1992 (e succ. mod), e in particolare l'art. 1 comma 2, che recita: *“L'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica e non arrechi danno effettivo alle produzioni agricole”* e, parimenti incostituzionale sarebbe l'art.18 sulle *“specie cacciabili e i periodi di attività venatoria”*, nonché tutto il titolo II della legge regionale ER n. 8/1994 che concerne la regolamentazione dell'attività venatoria nel territorio regionale;

- con il secondo motivo di appello deducono, sempre riguardo alla deliberazione della Giunta regionale e il calendario venatorio nel suo complesso, errore di giudizio da parte del T.a.r. nell'interpretazione degli articoli 2 e 7 della Legge 157/1992 e del principio precauzionale che per effetto dell'art. 9, co. 3 della Cost. consentirebbero l'attività venatoria solamente se essa è *“sostenibile”* e funzionale alla *“conservazione”* delle popolazioni di animali selvatici. 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 tecnica-scientifica citata nella delibera regionale fosse idonea a superare le indicazioni di ISPRA, perché a loro dire non possiede valore scientifico. Il Tribunale avrebbe inoltre errato ad escludere rilevanza al principio di precauzione ritenendo non sussistere il rischio di lesività dell'attività venatoria in parziale discostamento dal dato del KC nazionale;

- affermano quindi le appellanti di aver ancora interesse a causa della fase avanzata della stagione venatoria all'esame dei seguenti motivi originari, sui quali imputano al primo giudice gravi errori di giudizio, che ripropongono in appello. Tra questi il motivo III, con cui hanno lamentato la carenza dei dati sul numero di capi abbattuti e sul numero di cacciatori che esercitano la caccia in Emilia Romagna e comunque l'inaffidabilità degli stessi che avrebbero dato luogo ad un deficit di programmazione non essendo dato conoscere l'esatta incidenza della pressione venatoria; il motivo V, relativo alla caccia alla Beccaccia prevista fino a giovedì 30

gennaio 2025, ammessa in vastissime aree del territorio regionale in forma vagante per tre giornate a scelta settimanali, dove Ispra ha evidenziato che la stagione di caccia non dovrebbe proseguire oltre il 9 gennaio 2025, poiché l'inizio della migrazione prenunziale indicato nel KCD corrisponde alla II decade di gennaio; il motivo VII, con cui avevano censurato le disposizioni sui periodi e carnieri per la caccia alla specie Moriglione che non sarebbe ammessa a causa del mancato adempimento alle misure previste dal piano di gestione nazionale e su cui Ispra richiede la data finale al 20 gennaio, anziché al 30 gennaio 2025; il motivo IX, riguardante la chiusura per il Tordo bottaccio e Tordo sassello al 20 gennaio anziché al 10 gennaio e della Cesena al 30 gennaio anziché al 20 gennaio 2025 e il motivo X, afferente la chiusura per gli uccelli acquatici al 30 gennaio anziché al 20 gennaio come richiesto da ISPRA;

- in ordine alle esigenze cautelari le associazioni appellanti affermano che sussistono valide ed urgenti ragioni a tutela delle superiori esigenze di tutela 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 co. 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 Comitato tecnico faunistico venatorio nazionale (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 ante novella *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 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 degli articoli 1, comma 2 e 18 della legge 157/1992 e dell'intero titolo II della legge regionale Emilia Romagna 8/1994 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'appello (Ricorso numero: 8412/2024). Compensa le spese di lite tra le parti.

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**