Pubblicato il 02/05/2025

N. 01516/2025 REG.PROV.COLL.
N. 02427/2023 REG.RIC.

Firmato digitalmente

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

sul ricorso numero di registro generale 2427 del 2023, proposto da

- Associazione L.A.C. - Lega per l'Abolizione della Caccia Onlus, in persona del legale rappresentante pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Claudio Linzola ed elettivamente domiciliata presso lo studio dello stesso in Milano, Via Hoepli n. 3;

contro

- il Consiglio regionale della Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentato e difeso dagli Avv.ti Riccardo Caccia, Silvia Snider e Roberto Grazzi ed elettivamente domiciliato in Milano, Via Filzi n. 22, presso il Servizio Legislativo e Legale - Ufficio Legale del medesimo Consiglio regionale;
- la Regione Lombardia, in persona del Presidente pro-tempore, rappresentata e difesa dall'Avv. Alessandro Gianelli ed elettivamente domiciliata in Milano, Piazza Città di Lombardia n. 1, presso la sede dell'Avvocatura regionale;

e con l'intervento di

ad opponendum:

- Federazione Italiana della Caccia della Regione Lombardia, A.N.U.U. - Associazione dei Migratoristi Italiani per la conservazione dell'ambiente naturale e Unione Enalcaccia Pesca e Tiro - Delegazione Regionale Lombarda, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentate e difese dagli Avv.ti Pietro Balletti e Lorenzo Bertacchi e domiciliate ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

- Associazione Nazionale Libera Caccia, Italcaccia - Associazione Italiana della Caccia - Regione Lombardia, A.C.L. - Associazione Cacciatori Lombardi e Arcicaccia Regionale della Lombardia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentate e difese dagli Avv.ti Pietro Balletti e Lorenzo Bertacchi e domiciliate ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

per l'ottemperanza

- delle sentenze del T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 5 aprile 2023, n. 852, e 28 novembre 2020, n. 2342.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Lombardia e del Consiglio regionale della Lombardia;

Vista la sentenza non definitiva n. 482/2024 con cui questa Sezione, previa declaratoria di nullità sia della deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 53 del 27 luglio 2023 che della presupposta deliberazione della Giunta regionale n. 479 del 19 giugno 2023, ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione ricorrente e ha contestualmente nominato il Commissario ad acta per l'individuazione di tutti i valichi montani interessati dalle rotte migratorie dell'avifauna presenti nel territorio della Regione Lombardia al fine di sottoporli a tutela assoluta;

Visti gli interventi ad opponendum di Federazione Italiana della Caccia della Regione Lombardia, A.N.U.U. - Associazione dei Migratoristi Italiani per la conservazione dell'ambiente naturale e Unione Enalcaccia Pesca e Tiro -

Delegazione Regionale Lombarda e di Associazione Nazionale Libera Caccia, Italcaccia - Associazione Italiana della Caccia - Regione Lombardia, A.C.L. - Associazione Cacciatori Lombardi e Arcicaccia Regionale della Lombardia;

Vista l'ordinanza n. 1235/2024 con cui la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha respinto la domanda di sospensione cautelare della sentenza n. 482/2024;

Visto il decreto presidenziale n. 267/2024 con cui è stata accolta l'istanza di proroga formulata dal Commissario ad acta e fissata la camera di consiglio per la prosecuzione della trattazione della controversia;

Vista la Relazione depositata in giudizio in data 18 ottobre 2024 dal Commissario ad acta, a conclusione dello svolgimento dell'incarico allo stesso affidato;

Visti i reclami proposti avverso la predetta Relazione da parte della ricorrente Associazione L.A.C. e della Regione Lombardia;

Vista l'ordinanza n. 493/2025 con cui il Collegio ha richiesto dei chiarimenti al Commissario ad acta;

Vista la Relazione depositata in giudizio in data 25 febbraio 2025 dal Commissario ad acta, al fine di riscontrare la richiesta di chiarimenti formulata con l'ordinanza n. 493/2025;

Visto il reclamo proposto avverso la citata Relazione da parte della ricorrente Associazione L.A.C.;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, alla camera di consiglio del 9 aprile 2025, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

Con sentenza non definitiva n. 482/2024, pubblicata in data 20 febbraio 2024, questa Sezione ha accolto il ricorso proposto dall'Associazione L.A.C. - Lega per l'Abolizione della Caccia Onlus per l'ottemperanza alle sentenze del T.A.R.

Lombardia, Milano, IV, 5 aprile 2023, n. 852, e 28 novembre 2020, n. 2342, previa declaratoria di nullità sia della deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 53 del 27 luglio 2023 che della presupposta deliberazione della Giunta regionale n. 479 del 19 giugno 2023, nominando altresì il Commissario ad acta per l'individuazione di tutti i valichi montani interessati dalle rotte migratorie dell'avifauna presenti nel territorio della Regione Lombardia al fine di sottoporli a tutela assoluta.

Nella sentenza n. 482/2024, si è specificato che «*l'oggetto della richiesta ottemperanza riguarda, da una parte, la sentenza di questa Sezione 28 novembre 2020, n. 2342, con cui era stato imposto al Consiglio regionale della Lombardia di individuare, entro un termine prestabilito, i valichi montani da assoggettare alle misure restrittive dell'attività venatoria, previa proposta della Giunta regionale o della Provincia di Sondrio, per il relativo territorio, cui aveva fatto seguito la deliberazione consiliare n. 1883 del 18 maggio 2021 (a sua volta impugnata con il ricorso R.G. n. 1217/2021), attraverso la quale erano stati individuati otto nuovi valichi montani e ne erano stati confermati tredici; l'altra sentenza oggetto della richiesta ottemperanza è la n. 852 del 5 aprile 2023, con cui sono stati accolti i ricorsi riuniti R.G. n. 1217/2021 (correlato, come rilevato, alla sentenza n. 2342/2020), testé richiamato, e R.G. n. 2093/2020, relativo all'impugnazione della deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1396 del 10 settembre 2020, avente a oggetto la "Individuazione da parte del Consiglio regionale di nuovi valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna nella Provincia di Brescia, ai sensi dell'articolo 43, comma 3, della L.R. 16 agosto 1993, n. 26, in ottemperanza alla sentenza del Consiglio di Stato n. 6630/2019".*

Da quanto evidenziato discende che il giudizio di ottemperanza può concentrarsi esclusivamente sulla sentenza n. 852/2023, avendo la stessa assorbito anche le questioni già oggetto della sentenza n. 2342/2020. Quindi, l'eccezione, formulata dalle difese delle Amministrazioni resistenti, di inammissibilità del ricorso con riguardo alla sentenza n. 2342/2020, perché già oggetto di un pregresso giudizio di

ottemperanza, definito con la sentenza di questa Sezione n. 2320/2021, risulta superata.

Peraltro, la necessità di circoscrivere il presente giudizio soltanto all'esecuzione della sentenza n. 852/2023 deriva anche dalla decisiva circostanza che la stessa è stata pronunciata all'esito della declaratoria di incostituzionalità dell'art. 43, comma 3, della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, e in relazione alla interpretazione adeguatrice dell'art. 10, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 e dell'art. 13, comma 3, lettera a), della legge della Regione Lombardia 16 agosto 1993, n. 26, operate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 254 del 20 dicembre 2022; quindi, le pronunce di questo Tribunale o del Consiglio di Stato intervenute in data antecedente alla citata sentenza della Corte costituzionale devono ritenersi superate dal vigente assetto normativo in materia di individuazione dei valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per come scaturito dalla citata sentenza del Giudice delle leggi» (punto 2 del diritto).

Nel merito della questione è stato rilevato che l'individuazione dei valichi montani interessati dalle rotte migratorie presenti nel territorio della Regione Lombardia da sottoporre a tutela assoluta non richiedeva, né al Consiglio regionale, né agli altri soggetti coinvolti, l'espletamento di adempimenti di tipo esclusivamente procedimentale o strumentale, ma imponeva il raggiungimento di un obiettivo di carattere sostanziale ben preciso, senza alcun margine di discrezionalità, che avrebbe richiesto soltanto l'applicazione di una precisa metodologia tecnico-scientifica. Di conseguenza, in sede di riedizione dell'attività amministrativa non residuava alcun "*tratto libero*" per gli organi della Regione, dovendosi invece garantire l'obiettivo correlato al divieto di caccia su tutti i valichi montani presenti nel territorio regionale e interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna. Risultando quindi l'attività posta in essere dall'Amministrazione regionale del tutto disallineata, e perciò elusiva, rispetto alle prescrizioni discendenti dalla sentenza

ottemperanda n. 852/2023, è stata dichiarata la "*nullità degli atti posti in essere sia dal Consiglio regionale, ovvero la deliberazione n. 53 del 27 luglio 2023, che dalla Giunta regionale, ovvero la deliberazione n. 479 del 19 giugno 2023*", cui ha fatto seguito l'accoglimento del ricorso in sede di ottemperanza.

Allo scopo di individuare tutti i valichi montani interessati dalle rotte migratorie dell'avifauna presenti nel territorio della Regione Lombardia e di sottoporli a tutela assoluta è stato nominato il Commissario ad acta, nella persona del Direttore Generale dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.), con facoltà di delega ad altro qualificato funzionario del medesimo Istituto; nell'attesa del completamento dell'attività da parte del Commissario ad acta, è stato imposto alla Regione Lombardia di sottoporre a tutela provvisoria 42 valichi montani.

È stata poi fissata la camera di consiglio per la prosecuzione della trattazione della controversia.

Sono intervenuti ad opponendum la Federazione Italiana della Caccia della Regione Lombardia, l'A.N.U.U. - Associazione dei Migratoristi Italiani per la conservazione dell'ambiente naturale e l'Unione Enalcaccia Pesca e Tiro - Delegazione Regionale Lombarda e l'Associazione Nazionale Libera Caccia, Italcaccia - Associazione Italiana della Caccia - Regione Lombardia, l'A.C.L. - Associazione Cacciatori Lombardi e l'Arcicaccia Regionale della Lombardia.

Con l'ordinanza n. 1235/2024 la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha respinto la domanda di sospensione cautelare della sentenza n. 482/2024.

Con il decreto presidenziale n. 267/2024 è stata accolta l'istanza di proroga formulata dal Commissario ad acta ed è stata fissata la camera di consiglio per la prosecuzione della trattazione della controversia.

A conclusione dello svolgimento dell'incarico affidatogli, il Commissario ad acta, in data 18 ottobre 2024, ha depositato in giudizio la Relazione finale.

In data 13 dicembre 2024, la ricorrente Associazione L.A.C. ha proposto reclamo avverso la predetta Relazione del Commissario ad acta; anche la Regione

Lombardia ha proposto un proprio reclamo in data 14 dicembre 2024.

Con l'ordinanza n. 493/2025, il Collegio ha formulato al Commissario ad acta una richiesta di chiarimenti finalizzata a ottenere la puntuale illustrazione delle motivazioni poste alla base della valutazione finale dallo stesso raggiunta, in particolare chiedendo di specificare (i) le ragioni della consistente riduzione dei valichi da sottoporre a tutela rispetto a quelli individuati come interessati dalle rotte di migrazione e (ii) l'impatto e la rilevanza della Relazione elaborata dall'Università dell'Insubria in collaborazione con E.R.S.A.F. (e della Deliberazione consiliare n. 53/2023) rispetto alla sua determinazione conclusiva.

In data 25 febbraio 2025, il Commissario ad acta ha depositato una Relazione integrativa, al fine di riscontrare la richiesta di chiarimenti formulata con l'ordinanza n. 493/2025.

In data 7 marzo 2025, la ricorrente Associazione L.A.C. ha proposto reclamo avverso la richiamata Relazione integrativa del Commissario ad acta.

In prossimità della udienza camerale di trattazione della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni.

Alla camera di consiglio del 9 aprile 2025, il Collegio, uditi i difensori delle parti, ha trattenuto in decisione la controversia.

DIRITTO

1. In via preliminare, deve evidenziarsi che allo scopo di garantire un ordinato e razionale esame delle questioni oggetto di giudizio, i reclami proposti avverso le Relazioni del Commissario ad acta sia dalla difesa dell'Associazione ricorrente che dalla difesa della Regione Lombardia verranno trattati contestualmente al merito della controversia.

2. Il ricorso, a completamento di quanto già stabilito con la sentenza parziale n. 482/2024, deve essere definitivamente accolto, con le specificazioni di seguito indicate.

Per tale ragione, si può prescindere dalla verifica in ordine alla ritualità e ammissibilità degli interventi ad opponendum proposti (unicamente) nel presente giudizio di ottemperanza, peraltro già oggetto di sentenza parziale, dalla Federazione Italiana della Caccia della Regione Lombardia, dall'A.N.U.U. - Associazione dei Migratoristi Italiani per la conservazione dell'ambiente naturale e dall'Unione Enalcaccia Pesca e Tiro - Delegazione Regionale Lombarda e dall'Associazione Nazionale Libera Caccia, da Italcaccia - Associazione Italiana della Caccia - Regione Lombardia, dall'A.C.L. - Associazione Cacciatori Lombardi e dall'Arcicaccia Regionale della Lombardia, che non hanno preso parte ai presupposti giudizi di cognizione, definiti con le ottemperande sentenze di questa Sezione n. 852/2023 e n. 2342/2020.

Va altresì ribadito che, contrariamente a quanto eccepito dalle difese delle intervenienti ad opponendum, nella specie è possibile effettuare un sindacato pieno anche sulle scelte discrezionali (o sulle valutazioni) delle Amministrazioni resistenti, perché nel giudizio di ottemperanza il giudice amministrativo esercita una giurisdizione con cognizione estesa al merito (art. 134 cod. proc. amm.).

3. Il Commissario ad acta nella sua Relazione finale, denominata "*Relazione esplicativa*" e depositata in data 18 ottobre 2024, dopo aver richiamato il contenuto della sentenza non definitiva n. 482/2024 e il procedimento che ha condotto alla sua nomina, ha indicato le premesse poste a base del proprio compito, consistenti nell'individuazione di un Dirigente regionale per l'acquisizione di relazioni, dati, pubblicazioni scientifiche ed altra documentazione utile alla ricognizione delle conoscenze disponibili in materia, e nella costituzione di una task force, composta da personale I.S.P.R.A. con competenze in ambito scientifico, cartografico, documentale e giuridico, per ottenere il necessario supporto tecnico-scientifico in fase di svolgimento delle analisi richieste dall'incarico. Si è poi stabilito il concetto di valico, definito come "*la depressione presente in un punto di un contrafforte montuoso che consente il passaggio con minore difficoltà*", che mette in comunicazione due valli diverse; si è poi proceduto a esaminare la toponomastica

sia ufficiale che escursionistica per confermare l'esistenza di tali valichi. Sono stati considerati i valichi posti a una quota uguale o superiore a 600 metri e i valichi posti a quota anche inferiore a 600 metri, ove però ricadenti all'interno di un Comune il cui territorio abbia un'altitudine media uguale o superiore ai 600 metri. All'esito di tale processo si è proceduto a confrontare i valichi così individuati con quelli indicati nella Deliberazione del Consiglio regionale n. 53/2023, che ha recepito lo studio realizzato dall'Università dell'Insubria e da E.R.S.A.F. su incarico della Regione, e si è rilevata una pressoché totale coincidenza tra i due sistemi di ricognizione (tranne che in dieci casi). Per la determinazione dei flussi migratori, si è fatto riferimento alla presenza di uccelli in migrazione, utilizzando tre diverse fonti di dati, ossia (i) la distribuzione dei dati di inanellamento e ricattura di uccelli migratori, (ii) la distribuzione degli impianti di cattura dell'avifauna e degli appostamenti fissi di caccia e (iii) le informazioni disponibili in bibliografia, suddividendo poi le aree del territorio regionale interessato alle migrazioni in celle di forma quadrata di 5 km di lato. Quindi, attraverso l'analisi dei dati ricavati dall'istruttoria svolta, sono stati individuati 481 (rectius, 475) valichi montani interessati dalle rotte di migrazione, non escludendosi tuttavia che altri passi, per i quali non sono state reperite sufficienti informazioni, siano da aggiungere al predetto computo (pag. 5 della Relazione). Tale conclusione trova conferma nel Documento tecnico allegato alla Relazione del Commissario ad acta, dove si evidenzia che "*l'esistenza di un'estesa porzione di territorio interessata dal transito degli uccelli migratori comporta che una percentuale elevata dei valichi montani ricada in corrispondenza di rilevanti flussi migratori. Attraverso l'analisi dei dati disponibili nel corso della presente istruttoria sono stati individuati 475 valichi interessati dalle rotte di migrazione (tabella allegata). È possibile che altri passi per i quali attualmente non si dispone di informazioni, siano da includere nella lista, come dimostra la circostanza che quattro valichi non individuati attraverso l'analisi dei dati disponibili in effetti risultino luoghi di intenso transito*

migratorio in base alla letteratura" ("*Documento tecnico: individuazione dei valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna in Lombardia*": pagg. 42-43).

Tuttavia, pur a fronte di un numero complessivo di 481 valichi interessati dalle rotte di migrazione (sarebbero 475, secondo quanto indicato nel Documento tecnico), il Commissario ad acta ha individuato soltanto 19 valichi da sottoporre a tutela immediata (tabella 3, pag. 7 della "*Relazione esplicativa del Commissario ad acta*") e 15 valichi da sottoporre a monitoraggio per almeno 24 mesi (tabella 4, pag. 8 della "*Relazione esplicativa del Commissario ad acta*").

4. Il Collegio, attraverso l'ordinanza n. 493/2025, non ritenendo esplicitato in maniera adeguata il meccanismo con cui è stata operata la predetta significativa riduzione, ha formulato al Commissario ad acta una richiesta di chiarimenti finalizzata a ottenere la puntuale illustrazione delle motivazioni poste alla base della valutazione finale dallo stesso raggiunta, in particolare chiedendo di specificare (i) le ragioni della consistente riduzione dei valichi da sottoporre a tutela rispetto a quelli individuati come interessati dalle rotte di migrazione e (ii) l'impatto e la rilevanza della Relazione elaborata dall'Università dell'Insubria in collaborazione con E.R.S.A.F. (e della Deliberazione consiliare n. 53/2023) rispetto alla sua determinazione conclusiva.

5. Con la Relazione integrativa, depositata in giudizio in data 3 marzo 2025, il Commissario ad acta ha precisato che, con riguardo al quesito (ii), "*si è ritenuto di tenere conto delle conclusioni della relazione Università dell'Insubria - ERSAF che rappresenta un'elaborazione tecnico-scientifica condotta sulle migliori informazioni allora disponibili, ed ha rappresentato un formale elemento di riferimento per i processi decisionali in ambito regionale*", e in relazione al quesito (i), che "*le conclusioni della relazione prodotta erano tese a permettere un'applicazione proporzionale e ragionevole del regime di tutela previsto dalle norme. Entrando nello specifico delle conclusioni della relazione, anche sintetizzando quanto sopra sintetizzato, si chiarisce che:*

- la contenuta lista dei valichi proposta nella relazione esplicativa prodotta rappresentava un'elaborazione della relazione Insubria-ERSAF e degli studi dai quali tale relazione si è originata, e definisce i valichi per i quali le informazioni disponibili fossero state oggetto di particolari approfondimenti. Nella relazione esplicativa prodotta si è raccomandato lo svolgimento di approfondimenti per definire una lista di ulteriori valichi interessati da un significativo passaggio di avifauna durante le migrazioni.

- Ci sono evidenze che indicano che 475 valichi della regione (ovvero i 471 valichi ricadenti in celle con dati di presenza di uccelli migratori, più ulteriori 4 valichi importanti per le migrazioni) ricadono in zone interessate dalla presenza di rotte di migrazione, se si considera una scala di analisi di celle di 5 km di lato, e di 279 valichi se si considera una scala di 1 km di raggio dal valico stesso" (pagg. 3 e 4 della Relazione integrativa del Commissario ad acta).

I chiarimenti resi dal Commissario evidenziano come la sua proposta finale – ovvero di ridurre il numero di valichi da tutelare in complessivi 34 (ossia 19 da sottoporre a tutela immediata e 15 da sottoporre a monitoraggio per almeno 24 mesi) su 475 individuati – abbia preso a riferimento principale la Relazione elaborata dall'Università dell'Insubria in collaborazione con E.R.S.A.F. che tuttavia, come specificato nella citata ordinanza di chiarimenti n. 493/2025, "*è stata ritenuta da questo Giudice soltanto provvisoriamente idonea – nell'attesa del completamento dell'attività da parte del Commissario ad acta (punto 9 della sentenza n. 482/2024) – a garantire la tutela del bene protetto, potendo quindi la stessa essere utilizzata in sede istruttoria, ma non potendo rappresentare il principale supporto conoscitivo su cui basare in ultima analisi i risultati della ricerca svolta dalla task force costituita dal Commissario ad acta*", poiché il menzionato studio si è limitato sostanzialmente ad analizzare i siti identificati "*ex lege*", ossia quelli (in numero molto limitato) già in precedenza censiti e considerati esistenti sulla base della proposta della Giunta Regionale (Deliberazione n. 4370

del 3 marzo 2021), poi approvata con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 1883 del 18 maggio 2021, nonché riconfermati dalla sentenza del T.A.R. del 5 aprile 2023, n. 852, ai quali sono stati aggiunti i valichi individuati in un lavoro del 2003 della Regione Lombardia e quelli presi in considerazione dal ricorso della L.A.C. del giugno 2020 (pag. 2: all. 14 del Consiglio Regionale). Del resto, proprio l'incompletezza e l'insufficienza, relativamente al presente contenzioso, degli approdi contenuti nella citata Relazione redatta dall'Università dell'Insubria in collaborazione con E.R.S.A.F. hanno indotto il Collegio ad accogliere il ricorso per ottemperanza e contestualmente ad affidare ad un Commissario ad acta, nominato ad hoc, il compito "*di procedere alla effettiva individuazione di tutti i valichi montani interessati dalle rotte migratorie dell'avifauna presenti nel territorio della Regione Lombardia e di sottoporli a tutela assoluta*", risultando altrimenti siffatto adempimento del tutto inutile, ultroneo e dispendioso.

Per le suesposte circostanze, la conclusione del Commissario ad acta laddove propone di individuare il numero dei valichi da sottoporre a tutela prendendo a riferimento i dati contenuti nella Relazione redatta dall'Università dell'Insubria in collaborazione con E.R.S.A.F. non appare conforme alle prescrizioni contenute nella sentenza parziale n. 482/2024.

6. Quanto poi alle motivazioni che hanno indotto il Commissario a ridurre in misura consistente il numero dei valichi da sottoporre a tutela (ossia 19 più altri 15 da monitorare per due anni) rispetto a quelli individuati come interessati dalle rotte di migrazione (pari a complessivi 475), lo stesso ha sottolineato che "*le conclusioni della relazione prodotta erano tese a permettere un'applicazione proporzionale e ragionevole del regime di tutela previsto dalle norme*" (fine pag. 3 della Relazione integrativa).

Tuttavia tale consistente limitazione non trova una corrispondente ragione di carattere scientifico – visto che la riduzione del numero dei valichi è pur sempre riconducibile a quanto ricavabile dalla richiamata Relazione redatta dall'Università dell'Insubria in collaborazione con E.R.S.A.F. – e soprattutto si pone in contrasto

con la normativa applicabile, come risultante all'esito della sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2022.

7. Pare opportuno, al fine di meglio chiarire i contorni della fattispecie in esame, riportare fedelmente alcuni decisivi passaggi della sentenza non definitiva di questa Sezione n. 482/2024, da cui tra l'altro è scaturita la necessità di affidare l'incarico di individuare i valichi da tutelare a un Commissario ad acta: '*nella fattispecie oggetto di scrutinio, deve evidenziarsi come la sentenza n. 852/2023, al punto 4 del diritto, abbia statuito che «l'impugnata deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia n. 1396 del 10 settembre 2020, avente a oggetto l'individuazione di nuovi valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna nella Provincia di Brescia, è illegittima nella parte in cui ha affermato che "l'individuazione dei valichi interessati dalle rotte di migrazione, per espressa previsione legislativa può avvenire esclusivamente nel comparto di maggior tutela", visto che, all'esito della pronuncia della Corte costituzionale, deve applicarsi al presente giudizio l'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992 che pone un divieto di caccia assoluto nel raggio di mille metri in relazione a tutti i valichi attraversati dalla fauna migratoria». Quindi è stato imposto un divieto assoluto di caccia in relazione a tutti i valichi che vengono attraversati dalle rotte migratorie, eliminando tutti i previgenti limiti ed eccezioni di qualsivoglia natura (Corte costituzionale, sentenza n. 254 del 2022). Il successivo punto 5 del diritto della sentenza n. 852/2023 ha altresì stabilito che «nella redazione del piano faunistico venatorio di cui all'art. 10 della legge n. 157 del 1992, la Regione non potrà computarvi i valichi montani interessati dalle rotte migratorie, esulando gli stessi dai limiti percentuali previsti dal citato art. 10, comma 3, in quanto ambiti territoriali la cui tutela è assoluta e obbligatoria. Ciò determina l'illegittimità della deliberazione consiliare impugnata altresì nella parte in cui pone un limite quantitativo massimo di tutelabilità dei citati valichi montani interessati dalle rotte migratorie». Secondo la Corte costituzionale, "la*

protezione del valico montano è fuori dalla logica della composizione di interessi a cui è preposta la pianificazione faunistica, e il suo territorio impone un divieto di caccia assoluto in ragione del fattore naturale costituito dalla circostanza obiettiva dell'esistenza di rotte migratorie dell'avifauna" (punto 15 del diritto, sentenza n. 254/2022)' (punto 5 del diritto della sentenza n. 482/2024).

In sintesi, è stato ribadito l'obbligo in capo alla Regione di "*garantire l'obiettivo correlato al divieto di caccia su tutti i valichi montani presenti nel territorio regionale e interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna* [vista] *l'assenza di discrezionalità nella loro identificazione – trattandosi di porre in essere un accertamento tecnico in senso stretto, che implica la verifica di dati certi, non suscettibili di apprezzamenti opinabili*": si richiama, in proposito, l'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992 che stabilisce che "*la caccia è vietata su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi*" (cfr. punto 8 del diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2022). Ciò trova diretto fondamento nelle affermazioni della Corte costituzionale che ha sottolineato come "*la necessità di tutela che si profila sui valichi montani attraversati dalle rotte migratorie dell'avifauna (...) è funzionale (...) a garantire il passaggio indenne delle specie migratorie. In questa prospettiva il divieto posto dall'art. 21, comma 3, della legge n. 157 del 1992 si atteggia a divieto di caccia assoluto, che sfugge al bilanciamento degli interessi proprio del piano faunistico e intende prevenire un'attività che, se autorizzata nei confronti degli uccelli in transito, potrebbe trasformarsi, per la concentrazione degli esemplari, in un consistente impoverimento della specie interessata. In altri termini, la protezione del valico montano è fuori dalla logica della composizione di interessi a cui è preposta la pianificazione faunistica, e il suo territorio impone un divieto di caccia assoluto in ragione del fattore naturale costituito dalla circostanza obiettiva dell'esistenza di rotte migratorie dell'avifauna. (...) Una protezione siffatta è funzionale a rendere effettiva la conservazione degli uccelli selvatici a cui è informata l'intera legge n. 157 del 1992, che pone la*

regolamentazione dell'attività venatoria in posizione recessiva rispetto alla tutela delle specie, ed è coerente con la direttiva 2009/147/CE" (cfr. punti 15-16 del diritto della sentenza della Corte costituzionale n. 254 del 2022).

8. Pertanto, risulta palese che laddove siano presenti valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna è necessario inibirvi, in via assoluta, lo svolgimento di attività venatoria per una distanza di mille metri dagli stessi, senza che sia possibile procedere a valutazioni di natura proporzionale o dirette a realizzare una composizione di interessi potenzialmente confliggenti, che il legislatore nazionale, anche in attuazione della Direttiva 2009/147/CE (c.d. Direttiva "*Uccelli*"), ha espressamente escluso (cfr. anche Consiglio di Stato, VI, 21 gennaio 2025, n. 407). Tale conclusione rende infondati i rilievi sollevati dalla difesa della Regione Lombardia in ordine a una possibile disparità di trattamento rispetto ai territori di altre Regioni confinanti, considerato che, da un lato, non è possibile nella presente sede stabilire quali e quanti siano i valichi montani presenti nelle altre Regioni che sono attraversati da rotte di migrazione e, soprattutto, la previsione di cui all'art. 21, comma 3, della legge statale n. 157 del 1992 è di cogente applicazione sull'intero territorio nazionale e, contrariamente a quanto sostenuto dalle difese delle intervenienti ad opponendum, è pienamente vigente nell'ordinamento. Peraltro, va ribadito che non può assumersi la sussistenza di una disparità di trattamento giuridicamente apprezzabile allorquando emerga l'eventuale presenza di diverse e ulteriori situazioni di illegittimità, in quanto queste non possono essere invocate per pretendere l'adozione di provvedimenti che violino anch'essi la legge (cfr. Consiglio di Stato, III, 15 marzo 2022, n. 1803; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 18 dicembre 2024, n. 3726).

D'altronde, lo stesso Commissario, nella Relazione integrativa, ha ritenuto opportuno "*premettere che l'Italia svolge un ruolo fondamentale nelle migrazioni degli uccelli, grazie alla sua posizione geografica strategica tra l'Europa e l'Africa. Il paese si trova infatti lungo una delle principali rotte migratorie euro-*

africane e rappresenta un corridoio ecologico essenziale per molte specie migratrici che attraversano il Mediterraneo durante i loro movimenti stagionali, e che nella fase di spostamento dai quartieri di riproduzione a quelli di svernamento devono attraversare o aggirare la barriera ecologica rappresentata dalle Alpi. In questo specifico contesto geografico, gli uccelli migratori tendono ad incanalarsi lungo percorsi preferenziali, sfruttando quelle depressioni nelle linee di crinale - i passi o valichi per l'appunto - che consentono di transitare da una valle all'altra con un minor dispendio di energia. Va sottolineato che in tale delicata fase alcune specie migratrici si muovono in maniera diffusa sul territorio, descrivendo ampi fronti migratori. Queste specie sorvolano quindi diffusamente l'Italia, le Alpi e la Lombardia e utilizzano, pur con frequenze e ad altitudini differenziate, gran parte dei valichi. Tale generale dinamica appare confermata da quanto illustrato nella figura 17 del documento tecnico prodotto a corredo della relazione del Commissario ad acta, e che si mette di seguito per comodità di lettura. Da tale rappresentazione grafica emerge che gran parte delle Prealpi sono interessate da attraversamenti durante i movimenti migratori. (...) Le informazioni considerate mostrano che 475 valichi individuati ricadono in celle interessate dalla presenza di rotte di migrazione ...” (pagg. 1-3 della Relazione integrativa del Commissario ad acta).

9. Di conseguenza, lo stesso Commissario ammette che “*un'applicazione piena e non proporzionale della disposizione legislativa, che è volta a tutelare gli uccelli migratori in una fase cruciale del loro ciclo biologico annuale e in un contesto nel quale si trovano in condizioni di particolare vulnerabilità, pur tenuto conto dei limiti conoscitivi e delle scale temporali e spaziali considerate, richiederebbe, per un principio di precauzione, la chiusura di tutti i 475 valichi per i quali sono stati reperiti dati che ne confermano il ruolo nelle migrazioni a scala di celle 5x5 km*” (pag. 3 della Relazione integrativa del Commissario ad acta); quindi, una volta accertata la presenza di 475 valichi interessati da rotte di migrazione, al fine di attuare il perentorio disposto normativo e garantire una effettiva tutela

dell'avifauna è richiesta l'imposizione di un divieto di caccia assoluto riferibile a tutti i predetti valichi.

10. Alla stregua di quanto emerso, deve stabilirsi l'obbligo per la Regione Lombardia, in specie del Consiglio regionale, di disporre il divieto di caccia in relazione a tutti i 475 valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi, come individuati nell'allegato alla Relazione del Commissario ad acta depositata in data 18 ottobre 2024 ("*Documento tecnico: individuazione dei valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna in Lombardia*": pagg. 45-65).

11. Da ultimo, deve segnalarsi che lo Studio triennale (che avrà termine il 31 dicembre 2026), relativo alla "*Individuazione delle rotte di migrazione sul territorio della regione Lombardia*", avviato dall'Università dell'Insubria, a seguito di un accordo sottoscritto con la Regione Lombardia in data 24 luglio 2024 (all. 1-3 della Regione Lombardia), non può assumere diretta rilevanza nel presente giudizio, sia perché attesta e conferma la mancata ottemperanza della Regione alle sentenze di questa Sezione n. 852/2023 e n. 2342/2020, come emerso nel presente giudizio (incardinato nel mese di dicembre 2023; l'accordo de quo è peraltro successivo anche alla pubblicazione della sentenza non definitiva n. 482/2024 con cui è stato nominato il Commissario ad acta), sia perché non risulta allo stato aver prodotto alcun risultato utile, non essendo ancora stato completato, nemmeno parzialmente.

12. In conclusione, il ricorso proposto nella presente sede deve essere definitivamente accolto, con conseguente obbligo in capo al Consiglio regionale della Lombardia di vietare con effetto immediato la caccia sui 475 valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna, per una distanza di mille metri dagli stessi, come meglio specificati nel già menzionato allegato alla Relazione del Commissario ad acta depositata in data 18 ottobre 2024 ("*Documento tecnico: individuazione dei valichi montani interessati dalle rotte di migrazione*

dell'avifauna in Lombardia": pagg. 45-65).

Deve aggiungersi che si potrà procedere a modificare il numero dei valichi da inibire alla caccia soltanto laddove un futuro studio scientifico, effettuato dall'Università dell'Insubria o da altro organismo qualificato, attesti che vi siano altri valichi da tutelare oppure, con riguardo a quelli già sottoposti a divieto di caccia, si accerti che non vi sia un effettivo passaggio di uccelli migratori; ciò dovrà avvenire previa interlocuzione con le associazioni ambientaliste e di categoria che intendono essere coinvolte nel procedimento e attraverso l'assunzione di una determinazione finale adeguatamente motivata e supportata a livello scientifico.

13. Le spese seguono la soccombenza nei rapporti tra l'Associazione ricorrente, da una parte, e la Regione Lombardia e il Consiglio regionale della Lombardia, dall'altra, mentre possono compensarsi con le intervenienti ad opponendum.

14. Il compenso del Commissario ad acta, da liquidare con separato provvedimento presidenziale, è posto, in solido, a carico della Regione Lombardia e del Consiglio regionale della Lombardia.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando, accoglie il ricorso indicato in epigrafe, nei sensi specificati in motivazione.

Condanna la Regione Lombardia e il Consiglio regionale della Lombardia al pagamento delle spese di giudizio nella misura di € 2.000,00 ciascuna (€ 4.000,00 complessivi) in favore dell'Associazione ricorrente, oltre oneri e spese generali; compensa le spese tra le restanti parti del giudizio; dispone altresì la rifusione del contributo unificato in favore dell'Associazione ricorrente a carico, in solido, della Regione Lombardia e del Consiglio regionale della Lombardia.

Pone a carico della Regione Lombardia e del Consiglio regionale della Lombardia il pagamento, in solido, del compenso del Commissario ad acta, che sarà liquidato

con separato provvedimento.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del 9 aprile 2025 con l'intervento dei magistrati:

Gabriele Nunziata, Presidente

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

Silvia Torraca, Referendario

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Gabriele Nunziata

IL SEGRETARIO