N. 00264/2016 REG.PROV.COLL.
N. 00350/2015 REG.RIC.

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 Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 350 del 2015, proposto da: Federazione Italiana della Caccia e Anuu - Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell'Ambiente Naturale, rappresentati e difesi dagli avv.ti Claudio Chiola, Innocenzo Gorlani e Mario Gorlani, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Carlo Maria Tanzarella in Milano, piazza Velasca, 5

contro

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero Affari Regionali e Autonomie Locali, Ispra - Istituto Superiore della Protezione e la Ricerca Ambientale, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, presso i cui Uffici sono domiciliati in Milano, Via Freguglia, 1

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dagli avv.ti Sabrina Gallonetto e Annalisa Santagostino, domiciliata in Milano, piazza Città di Lombardia, 1;

ad opponendum:

Associazione Lega Per L'Abolizione della Caccia (Lac), rappresentata e difesa dagli avv.ti Claudio Linzola e Lorenzo Carmelo Platania, con domicilio eletto presso lo studio del primo in Milano, Via Hoepli, 3

per l'annullamento

- della delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri emessa in data 1.12.14 di annullamento della delibera n. X/1985 del 20.6.14 della Giunta della Regione Lombardia;
- della diffida del Ministro Affari Regionali ex art. 19 bis, comma 4, 1. 157/92 comunicata alla Regione Lombardia il 29.10.14;
- del parere dell'ISPRA del 29.7.14 prot. n. 0031128 e del successivo parere del 12.9.14, prot. 36753.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Presidenza del Consiglio dei Ministri e di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Ministero Affari Regionali e Autonomie Locali e di Ispra - Istituto Superiore della Protezione e La Ricerca Ambientale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 27 gennaio 2016 il dott. Roberto Lombardi e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con ricorso depositato in data 16 febbraio 2015 la Federazione Italiana della Caccia e l'Associazione Migratoristi Italiani per la conservazione dell'ambiente naturale impugnavano, tra l'altro, la delibera con cui la Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 1 dicembre 2014 aveva annullato, ai sensi del comma 4 dell'art. 19-bis della L. n. 157/1992, la deliberazione della Giunta della Regione Lombardia del 20 giugno 2014, in virtù della quale le province erano state autorizzate ad effettuare la cattura di uccelli selvatici per la cessione a fini di richiamo ai sensi dell'art. 9, comma 1 lett. c) della citata L. n. 157/1992.

Il Consiglio dei Ministri, in particolare, aveva esercitato il suo potere su proposta del Ministero dell'Ambiente e a seguito di una comunicazione formale della Commissione Europea – con nota in data 18 luglio 2014 – con la quale il Governo italiano era stato invitato, nell'ambito della procedura d'infrazione già aperta contro il nostro Stato per violazione degli artt. 8 e 9 della direttiva 2009/147/CE, ad applicare il sistema di controllo previsto dall'art. 19-bis della L. n. 157/1992 nei confronti delle Regioni che, come nel caso della Regione Lombardia, avessero nuovamente adottato

provvedimenti autorizzativi degli impianti di cattura di uccelli da utilizzarsi come richiami vivi tramite l'impiego di reti.

La Federazione e l'Associazione ricorrenti, portatrici del rispettivo interesse di categoria, chiedevano l'annullamento dei provvedimenti impugnati per i seguenti motivi:

- violazione dell'art. 19-bis della L. n. 157/1992, sia sotto il profilo dello strumento normativo utilizzato (decreto del Presidente del Consiglio e non decreto del Presidente della Repubblica), sia sotto il profilo della competenza del Ministero che aveva formulato la diffida;
- omessa motivazione in ordine alle ragioni di disapplicazione della normativa regionale e statale;
- violazione dell'art. 16 del d.l. n. 91/14, in relazione all'uso delle reti per la cattura dei "richiami vivi";
- omessa motivazione in ordine a quali fossero le soluzioni alternative praticabili rispetto alla citata cattura;
- illegittimità dell'intervento sostitutivo, nel punto in cui non avrebbe valutato le sopravvenienze normative di cui non era a conoscenza, al momento della diffida, la Commissione europea;
- omessa valutazione da parte della Presidenza del Consiglio dei risultati dell'istruttoria svolta in argomento dalla Regione;
- contraddittorietà tra i pareri successivi resi dall'ISPRA;
- impraticabilità delle soluzioni alternative all'utilizzo di richiami vivi indicate dal suddetto ISPRA in sede consultiva.

Si costituivano le amministrazioni convenute, che resistevano al ricorso, e la Sezione respingeva la proposta domanda cautelare, rilevando che il provvedimento impugnato aveva annullato un atto della Regione che aveva esaurito la sua efficacia al 31 dicembre 2014.

Nel corso della trattazione della causa, spiegava intervento ad opponendum l'Associazione Lega per l'abolizione della caccia e intervento ad adiuvandum la Regione Lombardia, che giustificava il suo particolare ruolo processuale in considerazione del fatto che il suo interesse si sostanzierebbe "di fatto, non tanto nella conservazione del provvedimento regionale annullato dal Governo (...), quanto piuttosto nell'accertamento della correttezza sia di merito che procedurale dell'intero percorso amministrativo – volto alla sostituzione progressiva dei richiami vivi di cattura con quelli di allevamento – in cui si inseriva anche la DGR annullata dal governo".

La causa è stata infine trattenuta in decisione alla pubblica udienza del 27 gennaio 2016.

Preliminarmente, occorre dichiarare l'inammissibilità dell'intervento spiegato dalla Regione Lombardia, in quanto soggetto che, ai sensi dell'art. 28 del c.p.a., è decaduto dall'esercizio dell'azione di annullamento.

Invero, il provvedimento emesso in via sostitutiva dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ha investito direttamente un potere esercitato dall'ente territoriale in questione, avendo annullato una sua

determinazione dirigenziale.

Conseguentemente, la Regione Lombardia, che non ha impugnato nei termini il suddetto atto, non può spiegare intervento nel giudizio, quale soggetto che ha un interesse di fatto al suo annullamento; si tratta infatti di un interesse che conservano tutti i soggetti che sono decaduti dall'esercizio della relativa, doverosa impugnazione, e che non può andare a sovrapporsi e sostituirsi, in via surrogatoria, all'interesse legittimo non azionato nei termini stabiliti dalla legge.

Quanto alla domanda di annullamento svolta dalle ricorrenti, la stessa è inammissibile.

Gli effetti dei provvedimenti impugnati si sono infatti esauriti in corrispondenza con la cessazione della durata temporale di efficacia dell'atto regionale annullato, che disciplinava la cattura di uccelli selvatici per la cessione a fini di richiamo ai sensi dell'art. 9, comma 1, punto c) della cd. "direttiva uccelli" per la stagione venatoria 2014-2015.

Ne consegue che le associazioni ricorrenti non potevano trarre più alcuna utilità, già all'epoca della proposta domanda giudiziale, dall'annullamento degli atti impugnati, non avendo peraltro palesato nemmeno un eventuale interesse di natura risarcitoria, connesso all'accertamento dell'illegittimità del provvedimento del Consiglio dei Ministri.

Da ultimo, poi, è intervenuto l'art. 21 della L. n. 115/2015, che, sostituendo il comma 3 dell'art. 4 della L. n. 157/1992, risulterebbe

comportare, di fatto, la chiusura degli impianti di cattura autorizzati dalla Regione.

A tale orientamento si è conformato lo stesso Consiglio regionale della Lombardia, come risulta dall'esame della delibera di approvazione dell'ordine del giorno (deliberazione pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione il 10 novembre 2015 e depositata dalla interveniente ad opponendum agli atti del ricorso n. 2287/2014, collegato al presente giudizio), con cui il predetto Consiglio regionale ha rilevato in parte motiva che le recenti modifiche normative impediscono "la possibilità di approvvigionare i cacciatori dei richiami vivi attraverso gli impianti di cattura (roccoli e relative reti)".

Non risulta sussistere, allo stato, pertanto, nemmeno un interesse strumentale o conformativo alla decisione del ricorso.

Occorre ad ogni modo osservare, incidentalmente, che il provvedimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri impugnato è stato emesso nel rispetto della procedura formale prevista dal comma 4 dell'art. 19-bis della L. n. 157/1992 e che è da ritenersi, nel suo presupposto e nei suoi contenuti, a carattere sostanzialmente vincolato, in conseguenza della nota del 18 luglio 2014 della Commissione europea, che ha a sua volta esercitato i poteri alla stessa conferiti dall'art. 9, comma 4 della direttiva 2009/147/CE ("In base alle informazioni di cui dispone, in particolare quelle comunicatele 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").

Sussistono gravi ragioni, con riferimento alla novità e complessità della questione interpretativa sollevata – specie in rapporto alle scelte imposte dall'ordinamento comunitario e al graduale adeguamento della legislazione statale – per compensare tra le parti le spese del giudizio.

P.Q.M.

il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia (Sezione I) definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara inammissibile l'atto d'intervento in giudizio della Regione Lombardia;
- dichiara l'inammissibilità della proposta domanda di annullamento.

Spese compensate.

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

Così deciso in Milano nella camera di consiglio del giorno 27 gennaio 2016 con l'intervento dei magistrati:

Angelo De Zotti, Presidente

Silvia Cattaneo, Consigliere

Roberto Lombardi, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE **IL PRESIDENTE**

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 10/02/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)