

Pubblicato il 05/05/2026

N. 01037 /2026 REG.PROV.COLL.
N. 01391/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto
(Sezione Quarta)**

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1391 del 2025, proposto dalle associazioni Lega per l'Abolizione della Caccia; Lega Anti Vivisezione; Lndc Animal Protection - Associazione di Promozione Sociale; Lega Italiana Protezione degli Uccelli; Oipa Italia Odv, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, tutte rappresentate e difese dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Veneto, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta Regionale, rappresentata e difesa dagli avvocati Luisa Londei, Bianca Peagno e Giacomo Quarneti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, in persona del Ministro *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Venezia, domiciliataria *ex lege* in Venezia, S. Marco n. 63;

nei confronti

dell'Associazione dei Migratoristi Italiani - Anuu del Veneto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Carlo Fratta Pasini, Giovanni Vanti, Roberta Quintarelli, Andrea De Luca, Matteo Salvatore, con domicilio eletto presso lo studio Carlo Fratta Pasini in Verona, P.tta Chiavica n. 2;
della Federazione Italiana della Caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Maria Bruni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;
dell'Unione Nazionale Enalcaccia, Pesca e Tiro; dell'Arci Caccia; della Confederazione delle Associazioni Venatorie Italiane; dell'Ente Produttori Selvaggina; dell'Associazione Italiana della Caccia, tutte in persona del rispettivo legale rappresentante *pro tempore*, non costituite in giudizio;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Associazione Nazionale Libera Caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avv.to Alessandro Zocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Regionale della Regione Veneto n. 649 dell'11 giugno 2025, pubblicata nel B.U.R. n. 74 dell'11 giugno 2025, parte seconda, avente ad oggetto la «*Stagione venatoria 2025/2026. Approvazione del calendario venatorio regionale (art. 16 L.R. n. 50/93)*»;

- del parere del Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale, incardinato presso il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste, assunto al prot. n. 0214931 del 15 maggio 2025, allegato *sub* A alla d.G.R. n. 649 dell'11 giugno 2025.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto, del Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste e della Federazione Italiana della Caccia nonché dell'Associazione dei Migratoristi Italiani - Annu del Veneto;

Visto l'art. 79, comma 1°, del cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2026 il dott. Francesco Avino e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

1. Con il ricorso introduttivo dell'odierno giudizio, notificato via p.e.c. e tramite raccomandata A/R l'11 luglio 2025 e poi depositato il 30 luglio 2025, le Associazioni ambientaliste in epigrafe hanno impugnato la deliberazione della Giunta Regionale del Veneto n. 649 dell'11 giugno 2025, che ha approvato il calendario venatorio della Regione Veneto per la stagione di caccia 2025/2026, e il presupposto parere n. 0214931 del 15 maggio 2025 reso dal Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale (di seguito C.T.F.V.N.), incardinato presso il Ministero dell'Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste.

2. Il ricorso, previa istanza cautelare, è stato affidato ai motivi così rubricati: *«I) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria; II) Violazione dell'articolo 21, comma 3, della legge 157/1992; III) Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione – eccesso di potere per*

difetto di istruttoria e della contraddittorietà – violazione del principio di precauzione anche in relazione all’articolo 1 della legge 157/1992 – difetto di motivazione; IV) Illegittimità per eccesso di potere per difetto di istruttoria – violazione del principio di precauzione anche in relazione all’articolo 1 della legge 157/1992 – difetto di motivazione; V) Violazione dell’articolo 7. 4 della Direttiva 2009/147/CE e dell’articolo 18, comma 1 bis, lett. b) della Legge 157/92 – violazione del principio di precauzione e dell’articolo 9, comma 3, Costituzione – difetto di motivazione; VI) Violazione del principio di precauzione e dell’articolo 9, comma 3, Costituzione – difetto di motivazione – eccesso di potere per contraddizione interna all’atto; VII) Violazione del Regolamento UE 2021/57 sull’utilizzo di munizioni contenenti piombo - difetto di istruttoria e difetto di motivazione; VIII) Illegittimità per violazione dell’articolo 3 della legge 241/90 – difetto di istruttoria – violazione del principio di precauzione – violazione dell’articolo 9, Comma 3, Costituzione – Eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento di potere”.

In estrema sintesi, secondo le Associazioni la regolamentazione veneta della caccia per l’annata venatoria 2025/2026, anzitutto, sarebbe affetta da diffusi profili di illegittimità per difetto di istruttoria. Difatti essa, al fine di superare le argomentazioni tecniche dell’I.S.P.R.A., richiamerebbe degli studi non validati scientificamente, e che dunque non sarebbero idonei a mettere in discussione le conclusioni dell’unico soggetto (appunto l’I.S.P.R.A.) cui la legge affiderebbe il compito di dettare le linee di indirizzo e i limiti entro i quali l’attività venatoria potrebbe essere svolta in guisa tale da non interferire irreversibilmente con le esigenze di conservazione e di migliore gestione della fauna selvatica.

Il secondo motivo censura la previsione del calendario che ha precluso la caccia in soli due valichi montani, in località “Monte Pizzoc” e “Passo Monte Croce Comelico”, discostandosi dal parere dell’I.S.P.R.A. che, per ragioni di precauzione, aveva consigliato di estendere il regime di tutela a numerosi altri valichi della Regione

Veneto già noti per il passaggio dei “migratori”, sui quali la caccia è generalmente vietata ai sensi dell’art. 21, comma 3°, della L. n. 157/1992.

Il terzo motivo mette in discussione la scelta del calendario di introdurre delle giornate aggiuntive di caccia da appostamento agli uccelli migratori nei mesi di ottobre e novembre 2025, rilevando che lo stato di conservazione delle specie interessate e l’entità dei prelievi realizzati nelle precedenti stagioni venatorie non consentirebbero di autorizzarle, frapponendosi, altresì, una diffusa incertezza sulla attendibilità dei dati dei prelievi delle scorse stagioni.

Il quarto e sesto motivo contestano il carniere massimo cacciabile, giornaliero e stagionale, rispettivamente, di allodole e di moriglioni, evidenziando come i quantitativi consentiti dalla Regione sarebbero incompatibili con la necessità di conservazione di specie in costante e prolungato declino.

Invece il quinto motivo pone in discussione la scelta della Regione di limitare al 31 gennaio 2026 la chiusura della caccia di alcune specie migratorie – trattasi della canapiglia (*Mareca strepera*), del germano reale (*Anas platyrhynchos*), della gallinella d’acqua (*Gallinula chloropus*) e del Tordo sassello (*Turdus iliacus*) –, al posto di attenersi alle indicazioni dell’I.S.P.R.A. che, nel parere del 15 maggio 2025, aveva indicato la data ultimativa del 19 gennaio 2026 prendendo in considerazione i periodi di migrazione prenuzionale contenuti nei così detti *Key Concepts* per l’Italia (nella più aggiornata versione del 2025 – c.d. “*k.c.d. 2025*”). Questi ultimi costituirebbero il punto di riferimento unionale, a livello tecnico-scientifico, al fine di garantire il rispetto dell’art. 7, comma 4°, della c.d. “Direttiva Uccelli” (2009/147/CE), sul divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuzionale.

Il settimo motivo censura il calendario venatorio nella parte in cui ha vietato l’utilizzo di munizioni contenenti piombo all’interno e in prossimità delle zone umide. Il richiamo, come fonte del detto divieto, della L. n. 136/2023, e in particolare dell’art. 11 *ter*, comma 1° *ter*, contenente la nozione di “zone umide”, per le ricorrenti

comporterebbe un'indebita restrizione applicativa del Regolamento UE 2021/57, sulla disciplina e il divieto di utilizzo del piombo contenuto nelle munizioni utilizzate all'interno o in prossimità di zone umide.

Infine, l'ottavo motivo contesta il parere del C.T.F.V.N. mettendone in discussione la funzione e il ruolo istituzionale, e così estendendo a tale atto i profili di illegittimità già dedotti in precedenza.

3. Si sono costituiti in giudizio la Regione del Veneto e il Ministero dell'Agricoltura della Sovranità Alimentare e delle Foreste, eccependo l'infondatezza in rito e nel merito dell'impugnativa, e concludendo per il rigetto sia della domanda cautelare, in assenza di *fumus* e di *periculum in mora*, e sia del ricorso introduttivo.

4. Con atto notificato e depositato il 29 agosto 2025 è intervenuta *ad opponendum* l'Associazione Nazionale Libera Caccia, concludendo per il rigetto del ricorso e della domanda cautelare in quanto infondati.

L'Associazione venatoria ha documentato di aver notificato l'atto di intervento alla Regione Veneto e al Ministero, presso i rispettivi indirizzi istituzionali di posta elettronica certificata, oltreché alla parte ricorrente nel domicilio digitale eletto presso il comune difensore, non depositando la prova dell'intervenuta notifica alle altre associazioni venatorie nazionali riconosciute *ex art. 34* della L. n. 157/1992, notifica effettuata, per tutte, tramite raccomandata A/R nelle rispettive sedi.

5. In vista della camera di consiglio del 4 settembre 2025 si sono costituite in giudizio altre due associazioni venatorie, ossia l'Associazione dei Migratoristi Italiani e la Federazione Italiana della Caccia, entrambe eccependo l'infondatezza delle questioni sollevate con i motivi di ricorso, da ritenersi in parte anche inammissibili, e concludendo per il rigetto del gravame, ivi compresa l'istanza cautelare.

6. Con ordinanza cautelare n. 383 del 5 settembre 2025 il Tribunale ha accolto la domanda di sospensiva limitatamente alle censure di stretta emergenza cautelare contenute nei motivi di ricorso II (sul divieto di caccia in soli due valichi montani), IV

(sui limiti massimi di prelievo della specie dell'allodola) e VI (sui limiti massimi di prelievo della specie del moriglione).

È stato, invece, rinviato alla sede di merito ogni più opportuno approfondimento in ordine alle rimanenti doglianze, e questo tenendo conto della non imminente chiusura stagionale e dei tempi assai ravvicinati di definizione del giudizio nel merito ai sensi dell'art. 18 della L. n. 157/1992.

All'uopo veniva infatti fissata, sin da subito, l'udienza pubblica del 27 novembre 2025, in data utile rispetto alla chiusura della stagione venatoria programmata per il 31 gennaio 2026, e in pari tempo il Collegio ha invitato la parte ricorrente a depositare in atti la prova dell'avvenuta notifica del ricorso nei confronti di tutte le parti necessarie del giudizio, secondo le previsioni dell'art. 18, comma 4°, della L. n. 157/1992, nel testo vigente *ratione temporis*, che, in caso di impugnazione del calendario venatorio, ha reso litisconsorti necessari tutte le associazioni venatorie riconosciute.

7. Indi la parte ricorrente, in data 12 settembre 2025, ha provveduto autonomamente a rinotificare il ricorso introduttivo a due associazioni venatorie riconosciute, ossia l'Ente Produttori Selvaggina e l'Associazione Italiana della Caccia – Italcaccia.

Per entrambe l'originaria notificazione del ricorso introduttivo dell'11 luglio 2025, pur effettuata presso le sedi legali dei due Enti quali risultanti da visure camerali aggiornate – ossia a Roma, rispettivamente in Corso Vittorio Emanuele II n. 87 e in Piazzale Clodio n. 1 –, non era andata a buon fine, con la dicitura (nella cartolina di ricevimento) dell'irreperibilità del destinatario.

8. Con ordinanza n. 3692 del 10 ottobre 2025 il Consiglio di Stato ha rigettato l'appello cautelare promosso, nelle more, dalla Federcaccia, non ritenendolo assistito dal prospettato *periculum in mora*, avente natura economica, e risultando già fissata l'udienza pubblica dinanzi al T.A.R. in tempi ravvicinati (s'è detto, il 27 novembre

2025), circostanza che è stata ritenuta di per sé già soddisfacente delle esigenze cautelari così come prospettate dall'appellante.

9. Nell'approssimarsi dell'udienza di trattazione sono state depositate le memorie conclusive e di replica di cui all'art. 73 del cod. proc. amm., con le quali le parti hanno preso posizione sulle singole questioni insistendo per l'accoglimento delle rispettive conclusioni.

10. Con ordinanza collegiale n. 2281 del 4 dicembre 2025, emessa all'esito dell'udienza pubblica del 27 novembre 2025, il Tribunale ha disposto l'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'associazione venatoria "Ente Produttori Selvaggina" (di seguito "E.P.S."), rinviando la trattazione della controversia alla prima udienza pubblica utile del 12 febbraio 2026.

Introitata la causa per la decisione è infatti emerso che la notifica del ricorso introduttivo del giudizio, tanto quella dell'11 luglio 2025 quanto la seguente del 12 settembre 2025, effettuate entrambe a mezzo posta raccomandata A/R presso la sede legale dell'E.P.S., non si erano perfezionate per l'irreperibilità del destinatario.

Viceversa, la notificazione del ricorso introduttivo all'Associazione Italiana della Caccia – Italcaccia è andata a buon fine il 18 settembre 2025, come emerge dalla relativa cartolina di ricevimento versata agli atti del giudizio, essendo stata inoltrata presso un diverso indirizzo di Colleferro (RM), Corso Filippo Turati n. 88, ove è stata consegnata al suo destinatario.

Ai sensi dell'art. 49 del cod. proc. amm. il Tribunale ha dunque ordinato alla parte ricorrente di provvedere all'integrazione del contraddittorio nei confronti dell'Ente Produttori Selvaggina entro il termine perentorio dell'11 dicembre 2025.

11. Le Associazioni ricorrenti hanno provveduto all'incombente istruttorio notificando il ricorso all'E.P.S. in data 5 dicembre 2025, e procedendovi sia a mezzo posta raccomandata A/R, nuovamente presso la sede legale dell'Ente emergente dalla visura camerale (oltreché inviandone copia presso la vicina sede della Confederazione

Generale dell'Agricoltura Italiana - Confagricoltura), e sia mediante p.e.c., ad un indirizzo dell'Associazione non estratto da registri pubblici ma reperito nel sito internet dell'Ente e altresì al legale rappresentante dell'Ente.

Dall'esame delle cartoline di ricevimento emerge che le notifiche via raccomandata A/R si sono perfezionate il 16 dicembre 2025:

- la notifica all'E.P.S. presso la sede associativa di Corso Vittorio Emanuele II n. 87, in Roma, risulta ritirata da “persona incaricata di ricevere le notificazioni” – “persona vincolata da rapporto di lavoro continuativo e tenuta alla distribuzione della posta al destinatario”, con un timbro che parrebbe però riconducibile alla Confagricoltura;
- la notifica all'E.P.S. presso la sede della Confagricoltura di Corso Vittorio Emanuele II n. 101, in Roma, risulta anch'essa consegnata a persona incaricata e tenuta alla distribuzione della posta al destinatario.

12. Nelle more della trattazione della controversia le associazioni ricorrenti hanno avanzato una nuova richiesta cautelare, sia presidenziale *inaudita altera parte* che collegiale, instando per la sospensione:

i) degli effetti del punto 2, lett. g), n. 6), del calendario venatorio, in relazione alla protrazione della caccia, sino al 31 gennaio 2026, delle tre specie di uccelli acquatici della Canapiglia (*Mareca strepera*), del Germano reale (*Anas platyrhynchos*) e della Gallinella d'acqua (*Gallinula chloropus*);

ii) degli effetti del punto 2, lett. h), n. 2), del calendario venatorio, in relazione alla protrazione della caccia, sino al 31 gennaio 2026, della specie del Tordo sassello.

Secondo la prospettazione delle ricorrenti, il differimento dell'udienza di merito al 12 febbraio 2026 faceva venire meno la giustificazione fattuale del rigetto dell'originaria istanza cautelare. Per effetto del differimento dell'udienza di merito era, cioè, riemersa l'esigenza cautelare prospettata in relazione alle specie di volatili poco sopra citate, atteso che la decisione nel merito del ricorso sarebbe comunque intervenuta dopo il 31 gennaio 2026, ossia a stagione venatoria ormai conclusa.

12.1. Le ricorrenti hanno notificato l'istanza cautelare alla Regione, al Ministero e alle tre Associazioni Venatorie già costituite in giudizio – ossia Federcaccia; Associazione Nazionale Libera Caccia; Associazione Migratoristi Italiani del Veneto – presso il domicilio digitale dichiarato in atti, provvedendo alla notifica via posta raccomandata A/R alle parti non costituite, e nello specifico:

- all'Unione Enal Caccia Pesca e Tiro, presso la sede di Roma, piazza La Spezia n. 35, ove è stata ricevuta dal portiere dello stabile in data 5 gennaio 2026, con spedizione della comunicazione di avvenuta notifica mediante raccomandata in pari data;

- all'Archi Caccia, presso la sede di Roma, via Nino Franchelucci n. 65, ove è stata ricevuta da persona incaricata di ricevere le notificazioni in data 7 gennaio 2026;

- all'Annu Migratoristi nazionale, presso la sede di Bergamo, via Baschenis n. 11/C, ove in data 5 gennaio 2026 non è stato rinvenuto il destinatario per temporanea assenza e si è data comunicazione dell'avvenuto deposito del plico presso la casa comunale, con spedizione della relativa raccomandata A/R;

- all'E.P.S., presso la sede istituzionale di Corso Vittorio Emanuele II n. 87, in Roma, e nuovamente anche presso la sede della Confagricoltura sempre in Roma, Corso Vittorio Emanuele II n. 101: in questo caso, da entrambe le cartoline di ricevimento emerge la consegna del plico raccomandato senza indicazioni in merito alla persona che lo ha ricevuto e ritirato e con l'apposizione di un timbro della Confederazione Generale dell'Agricoltura Italiana;

- all'Associazione italiana della Caccia – Italcaccia, presso la sede di Colleferro (RM), Corso Filippo Turati n. 88, ove il 9 gennaio 2026 risulta consegnata a persona a servizio del destinatario, con spedizione della comunicazione di avvenuta notifica mediante raccomandata di pari data.

12.2. Con decreto presidenziale n. 651 del 30 dicembre 2025 la domanda di sospensiva è stata accolta ritenendo di mantenere la *res adhuc integra* sino alla trattazione

dell'istanza cautelare, nei modi ordinari, alla prima camera di consiglio utile fissata per il 29 gennaio 2026.

12.3. La Federazione Italiana della Caccia ha quindi presentato un'istanza di anticipazione della camera di consiglio del 29 gennaio 2026 al fine di decidere la domanda cautelare in sede collegiale, anteriormente alla chiusura della stagione di caccia programmata per il 31 gennaio 2026.

12.4. Con decreto presidenziale n. 140 del 31 dicembre 2025 il Tribunale, qualificando l'istanza della Federcaccia alla stregua di una domanda di dimidiazione dei termini processuali ordinari, l'ha accolta fissando l'udienza camerale del 15 gennaio 2026.

12.5. Le parti hanno depositato memorie in vista della detta udienza e in particolare la difesa dell'Associazione dei Migratoristi Italiani e la Federcaccia hanno eccepito l'improcedibilità del ricorso per la mancata integrazione del contraddittorio nel termine fissato dal Tribunale con l'ordinanza collegiale n. 2281/2025.

Dalla documentazione prodotta dalla parte ricorrente in data 16 dicembre 2025 risulta, infatti, che la notifica all'associazione venatoria E.P.S. ha riguardato il solo ricorso introduttivo, in mancanza di ulteriori indicazioni sulla finalità della detta notifica, volta cioè ad integrare il contraddittorio, e soprattutto in assenza di specificazioni sullo stato in cui versava il processo. Non veniva, cioè, rappresentato che vi era già un'udienza fissata per la discussione del merito al 12 febbraio 2026.

Secondo le Associazioni Venatorie tale modalità di integrazione del contraddittorio non sarebbe dunque idonea a garantire il raggiungimento dello scopo di permettere, alla parte avvisata, una partecipazione consapevole al giudizio in corso, e così di esercitare i propri diritti di difesa.

Per l'effetto, le due Associazioni venatorie si sono opposte all'accoglimento della cautelare eccependo, in rito, che il presente giudizio sarebbe stato destinato ad essere definito con una pronuncia di improcedibilità ai sensi dell'art. 35 del cod. proc. amm. per carente integrazione del contraddittorio.

12.6. Con ordinanza n. 79 del 16 gennaio 2026 il Tribunale ha accolto la domanda di sospensiva confermando la misura monocratica.

Questo sul doppio assunto per cui, da un lato, l'eccezione di improcedibilità avrebbe dovuto essere esaminata nella sede di merito, non potendosi astrattamente escludere la costituzione della E.P.S. in un momento successivo.

Dall'altro lato, il Collegio ha condiviso il rilievo di carenza di motivazione della previsione regionale della chiusura della caccia delle quattro specie in considerazione al 31 gennaio 2026.

Tale limite temporale non è apparso sorretto da una motivazione atta a dimostrare, a livello scientifico, che a differenza di quanto previsto dalla versione più aggiornata dei *k.c.d.* 2025, la migrazione prenuziale delle specie in considerazione prenda avvio solo al termine della terza decade di gennaio, e che dunque non vi fosse sovrapposizione tra la stagione della caccia e il periodo della migrazione stessa.

Il Tribunale ha fatto dunque applicazione dell'art. 18, comma 1°-*bis*, della L. n. 157/1992, che in attuazione della normativa euro-unitaria (l'art. 7 della c.d. "Direttiva Uccelli"), vieta l'esercizio venatorio durante la c.d. migrazione prenuziale, nonché dei principi di tutela ambientale, di precauzione e di completezza istruttoria e motivazionale del provvedimento amministrativo, che nella materia assumono speciale rilievo.

12.7. Successivamente il Consiglio di Stato, con decreto n. 246 del 21 gennaio 2026, ha respinto la richiesta di tutela cautelare monocratica nel frattempo avanzata dall'Associazione dei Migratoristi Italiani e Anuu del Veneto, mettendo in evidenza come la sostanza delle doglianze fosse, per la maggior parte, di tenore processuale (problemi ripetuti di notifica per irreperibilità del destinatario, rinvio al merito dell'eventuale improcedibilità per mancata integrazione del contraddittorio, eventuale estinzione della fase cautelare, condotta processuale), fosse da esaminare in fase

collegiale, non essendo esse comunque in grado di sovvertire le valutazioni svolte dal T.A.R. in base al principio di precauzione.

13. All'udienza pubblica del 12 febbraio 2026 la causa, dopo la discussione dei legali delle parti, è stata trattenuta in decisione.

14. Il Tribunale osserva quanto segue.

Ai sensi dell'art. 18, comma 4°, della L. 11 febbraio 1992, n. 157, contenente «*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*», nella versione attualmente vigente e applicabile al caso in esame:

«In caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio».

Il successivo art. 34, rubricato «*Associazioni venatorie*», dispone al comma 5° che:
«Si considerano riconosciute agli effetti della presente legge la Federazione italiana della caccia e le associazioni venatorie nazionali (Associazione migratoristi italiani, Associazione nazionale libera caccia, ARCI-Caccia, Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro, Ente produttori selvaggina, Associazione italiana della caccia - Italcaccia) già riconosciute ed operanti ai sensi dell'articolo 86 del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia, approvato con regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016, come sostituito dall'articolo 35 della legge 2 agosto 1967, n. 799».

L'Ente Produttori Selvaggina è dunque una delle associazioni venatorie nazionali cui il ricorso avverso il calendario venatorio avrebbe dovuto essere notificato ai fini della corretta instaurazione del giudizio sotto l'aspetto dell'integrità del contraddittorio.

Le ricorrenti, a seguito dell'ordinanza di questo T.A.R. n. 2281/2025, hanno sì evocato in giudizio l'E.P.S., (ri)notificandogli il ricorso introduttivo, ma ciò è avvenuto senza ulteriori indicazioni relativamente al fatto che si trattasse di una notificazione disposta in pendenza del giudizio, che essa veniva effettuata ai sensi e per gli effetti di cui

all'art. 49 del cod. proc. amm., e che vi era un'udienza già fissata per il 12 febbraio 2026.

Difatti la (ri)notifica del (solo) atto introduttivo del giudizio non è stata anche solo accompagnata dalla trasmissione dell'ordinanza collegiale poco sopra citata, che disponendo l'integrazione del contraddittorio aveva pure fissato la nuova data dell'udienza di trattazione.

E l'E.P.S. non si è costituito entro i termini fissati dall'art. 73 del cod. proc. amm. o al più tardi in udienza.

La (ri)notifica dell'atto introduttivo del giudizio non ha dunque raggiunto lo scopo di consentire all'E.P.S. di difendersi costituendosi in giudizio per l'udienza stabilita.

Con riferimento alla corretta integrazione del contraddittorio la Corte di Cassazione ha chiarito che:

«L'art. 331 c.p.c., non disciplina la forma dell'atto d'integrazione del contraddittorio. Ciò che conta, pertanto, ai fini della validità di esso, è la sua idoneità al raggiungimento dello scopo di porre il destinatario al corrente dei termini dell'impugnazione e di difendersi costituendosi in giudizio per l'udienza stabilita: il che sicuramente è consentito dalla notifica di copia dell'atto d'impugnazione accompagnata dal provvedimento del giudice che dispone l'integrazione del contraddittorio nei confronti del destinatario e fissa la nuova udienza» (in questo senso, Cass., sentenza n. 13233/2011).

E il Consiglio di Stato, riprendendo le conclusioni della Cassazione appena citata, ha ulteriormente precisato quanto segue:

«La norma evocata, ossia l'art. 49 del codice del processo amministrativo (Dlgs. 2 luglio 2010, n. 104 "Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo"), intitolato "Integrazione del contraddittorio", recita:

“Quando il ricorso sia stato proposto solo contro taluno dei controinteressati, il presidente o il collegio ordina l’integrazione del contraddittorio nei confronti degli altri.

L’integrazione del contraddittorio non è ordinata nel caso in cui il ricorso sia manifestamente irricevibile, inammissibile, improcedibile o infondato; in tali casi il collegio provvede con sentenza in forma semplificata ai sensi dell’articolo 74.

Il giudice, nell’ordinare l’integrazione del contraddittorio, fissa il relativo termine, indicando le parti cui il ricorso deve essere notificato. Può autorizzare, se ne ricorrono i presupposti, la notificazione per pubblici proclami prescrivendone le modalità. Se l’atto di integrazione del contraddittorio non è tempestivamente notificato e depositato, il giudice provvede ai sensi dell’articolo 35.

I soggetti nei cui confronti è integrato il contraddittorio ai sensi del comma 1 non sono pregiudicati dagli atti processuali anteriormente compiuti”.

La norma de qua, collocandosi in un solco interpretativo maggiormente vagliato dalla giurisprudenza civile, risolve sicuramente il tema dell’oggetto della notifica in sede d’integrazione del contraddittorio, prevedendo che questo sia il ricorso stesso (mentre nella disciplina del codice processuale civile, l’art. 331 non disciplina la forma dell’atto, al contrario dell’art. 371 bis, dove invece si parla espressamente di “ricorso notificato”). Nulla dice, invece, in relazione agli ulteriori contenuti dell’atto stesso (mentre sempre l’art. 371 bis c.p.c. evidenzia come questo debba contenere l’intestazione “atto di integrazione del contraddittorio”).

Tuttavia, la funzione dell’atto porta a escludere che l’integrazione del contraddittorio sia possibile con la mera notifica dell’atto introduttivo di giudizio, in quanto la sua ratio è quella di permettere alla parte avvisata una partecipazione consapevole al giudizio in corso, mirando a far conoscere non solo la domanda proposta, ma anche lo stato raggiunto dal processo. Infatti, lo scopo dell’atto d’integrazione, il cui raggiungimento può considerarsi sufficiente ai fini della sua validità, è quello “di

porre il destinatario al corrente dei termini dell'impugnazione e di difendersi costituendosi per l'udienza stabilita" (Cassazione civile, sez. I, 16 giugno 2011 n. 13233).

Pertanto, se l'art. 49 c.p.a. non disciplina la forma dell'atto d'integrazione del contraddittorio, se non prevedendo che debba essere notificato il ricorso, ciò non esclude la necessità che la controparte sia resa edotta della ragione della notifica e della data di rinvio per la trattazione. Ciò che consente l'art. 49 (in aderenza con quanto disciplinato dal c.p.c.) è che la parte possa conseguire lo scopo auspicato con una pluralità di modi (dove ovviamente la più semplice ed efficace è la contestuale notifica del provvedimento del giudice che dispone l'integrazione del contraddittorio nei confronti del destinatario e fissa la nuova udienza). Insomma, notificato il ricorso, la libertà delle forme procedurali rimane integra, purché il ricorrente porti a conoscenza la sua controparte degli elementi ulteriori e necessari della natura della sua comunicazione (quale integrazione del contraddittorio e non ricorso introduttivo del giudizio) e della data dell'udienza di rinvio.

La ragione della necessaria conoscenza in capo al destinatario della circostanza che si tratti di atto d'integrazione del contraddittorio deriva dalla struttura del processo amministrativo. In mancanza di una indicazione in tal senso, la parte, ritenendo che si tratti dell'atto introduttivo del giudizio, ben potrebbe attendere il termine minimo per il deposito del ricorso notificato, e così perdere l'occasione di partecipare all'udienza, fissata magari in data più prossima; oppure evitare di costituirsi, contando sul fatto che il ricorso sia tardivo in rapporto agli atti impugnati, senza poter sapere che è invece tempestivo in relazione alla notifica nella fase introduttiva; e così via. In ogni caso, la mera notifica del ricorso, senza indicazione che si tratti di atto d'integrazione del contraddittorio e senza avviso sulla data della fissazione dell'udienza da parte del giudice, non permette un'effettiva partecipazione allo svolgimento del processo (e l'eventuale decisione, emessa in tali circostanze,

esporrebbe la sentenza al vizio revocatorio:; ex multis Consiglio di Stato, sez. VI, 1 marzo 2005 n. 811 sulla rilevanza delle gravi carenze procedurali-processuali che abbiano determinato l'effetto di compromettere l'esercizio compiuto del diritto di difesa).

Nel caso in specie, la mera notifica dell'atto di appello, introduttivo del giudizio in secondo grado, non ha posto il destinatario, ossia la ASL Torino 4, nelle condizioni di conoscere effettivamente che si trattava di integrazione del contraddittorio (ben potendo quindi ritenere che l'atto ricevuto fosse quello iniziale e quindi contare sull'irricevibilità dell'appello) e che fosse era stata già fissata dal giudice l'udienza per la trattazione del merito.

Non si è quindi realizzata la funzione tipica dell'atto richiesto, che va quindi considerato invalido.

2. - Sulla scorta di quanto evidenziato, non essendo stato correttamente integrato il contraddittorio, deve osservarsi la disposizione di cui al comma 3 del citato art. 49 e, in ossequio a quanto disposto dall'art. 35 del codice del processo amministrativo, il giudizio d'appello va dichiarato improcedibile» (in questi termini cfr. C.d.S., sentenza n. 3082 del 4 giugno 2013. Nello stesso senso vedasi, in tempi più recenti, T.A.R. Lazio, n. 13449/2023).

Il Collegio condivide tali conclusioni, che essendo espressione di principi generali trovano applicazione anche nel caso in esame, tanto più per il fatto che l'E.P.S., cui è stato notificato il solo ricorso, non era munita di un legale, non aveva accesso, senza costituzione, al fascicolo di causa, e non essendosi costituita non ha comunque sanato l'invalidità della notificazione.

Ne discende che il contraddittorio non è stato correttamente integrato entro il termine perentorio fissato dal Tribunale ai sensi dell'art. 49 del cod. proc. amm., con le conseguenze di cui all'art. 35, comma 1°, lett. c), del cod. proc. amm., per cui:

«1. Il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso:

-omissis-

c) improcedibile quando nel corso del giudizio sopravviene il difetto di interesse delle parti alla decisione, o non sia stato integrato il contraddittorio nel termine assegnato, ovvero sopravvengono altre ragioni ostative ad una pronuncia sul merito».

15. Tuttavia, ad avviso del Collegio, sussistono i presupposti per dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4°, della L. n. 157/1992, nella parte in cui rende litisconsorti necessari le associazioni venatorie riconosciute, in caso di impugnazione del calendario venatorio.

15.1. *Sulla rilevanza della questione di costituzionalità.*

15.1a. Con riguardo alla rilevanza della questione il Collegio osserva che nell'odierno giudizio le Associazioni ambientaliste in epigrafe hanno impugnato il calendario venatorio della Regione Veneto approvato con d.G.R. n. 649/2025.

Il menzionato art. 18, comma 4°, della L. n. 157/1992, della cui legittimità si dubita, trova dunque diretta applicazione al caso in esame, condizionando, come sopra osservato, l'esito in rito del giudizio, in riferimento ad una disposizione di legge che, così com'è formulata, non ammette altro significato che quello di ritenere quali parti necessarie del giudizio tutte le associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, ivi compresa la E.P.S. che non è stata correttamente evocata nel termine perentorio assegnato.

Pertanto la rilevanza investe il cuore della questione di costituzionalità dell'art. 18, comma 4°, della L. n. 157/1992.

15.1b. È da precisare che ai sensi del medesimo art. 18, comma 4°, della L. n. 157/1992, nella versione *ratione temporis* vigente:

«Qualora la domanda cautelare sia accolta, fino alla pubblicazione della sentenza che definisce il merito, l'attività venatoria è consentita nei termini di cui ai commi I e I-bis e riacquistano efficacia i limiti di prelievo e gli orari giornalieri fissati da ciascuna regione con l'ultimo calendario venatorio legittimamente applicato».

La questione di legittimità del calendario venatorio 2025/2026, approvato con l'impugnata d.G.R. n. 649/2025 e censurato sotto vari aspetti attinenti ai limiti di prelievo (temporali, spaziali e di carniere), non può dunque dirsi esaurita con la fine della corrente stagione di caccia, atteso il ruolo dell'ultimo calendario venatorio «*legittimamente applicato*», che per una sorta di continuità funzionale tra calendari venatori, costituisce il parametro operativo di quello dell'anno seguente, avuto generale riguardo ai detti limiti del prelievo che la legge prevede riacquistino efficacia nei giudizi sul calendario dell'anno successivo in caso di accoglimento delle domande cautelari ivi proposte.

15.2) *Sulla non manifesta infondatezza della questione.*

Il Tribunale ritiene, sotto diversi ma concorrenti aspetti, di sottoporre al vaglio della Corte Costituzionale l'art. 18, comma 4°, della L. n. 157/1992, nella parte in cui introduce *ex lege* un litisconsorzio necessario di tutte le associazioni venatorie riconosciute in caso di impugnazione del calendario venatorio regionale.

La norma, nella sua formulazione originaria, così disponeva:

«4. Le regioni, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, pubblicano, entro e non oltre il 15 giugno, il calendario regionale e il regolamento relativi all'intera annata venatoria, nel rispetto di quanto stabilito ai commi 1, 2 e 3, e con l'indicazione del numero massimo di capi da abbattere in ciascuna giornata di attività venatoria».

Successivamente il D.L. n. 104 del 10 agosto 2023, convertito con modificazioni dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, ha introdotto (con l'art. 11-bis, comma 1°, lettera b) la seguente modifica dell'art. 18, comma 4°:

«4. In caso di impugnazione del calendario venatorio, qualora sia proposta la domanda cautelare, si applica l'articolo 119, comma 3, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

Infine l'art. 18, comma 4° è stato riscritto dalla legge di bilancio 2025 (L. 30 dicembre 2024, n. 207) nei seguenti termini:

«4. Il termine di impugnazione dei calendari venatori è di trenta giorni decorrenti dalla data della loro pubblicazione nel Bollettino ufficiale della regione. In caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio. Qualora sia proposta la domanda cautelare, si applica l'articolo 119, comma 3, del codice del processo amministrativo, di cui all'allegato 1 al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104. Qualora la domanda cautelare sia accolta, fino alla pubblicazione della sentenza che definisce il merito, l'attività venatoria è consentita nei termini di cui ai commi 1 e 1-bis e riacquistano efficacia i limiti di prelievo e gli orari giornalieri fissati da ciascuna regione con l'ultimo calendario venatorio legittimamente applicato».

Ebbene, il Collegio è consapevole del fatto che la disciplina del processo amministrativo, inclusa l'individuazione delle parti necessarie e la conformazione dei riti, rientra nell'ampia discrezionalità del Legislatore, sindacabile nei soli casi di manifesta irragionevolezza o di compressione sproporzionata dei diritti di azione e di difesa.

E va anche subito chiarito che non si intende porre in discussione in astratto la scelta legislativa di valorizzare la partecipazione necessaria, nel giudizio amministrativo caratterizzato dalla presenza dell'Amministrazione e di eventuali controinteressati, anche delle associazioni venatorie riconosciute, in tutti i casi ove siano impugnati i calendari venatori.

Il Legislatore ha così, evidentemente, voluto collettivizzare l'interesse dei cacciatori direttamente incisi dall'eventuale annullamento del calendario venatorio, riequilibrando il contraddittorio nei giudizi su atti generali contestati da associazioni ambientaliste esponenziali di interessi costituzionalmente protetti. E non spetta al Giudice sindacare l'opportunità di questa scelta.

Il dubbio di legittimità costituzionale non investe quindi la previsione in sé, bensì la sua applicazione ai casi concreti in relazione a giudizi contrassegnati:

- da un termine di impugnativa ridotto rispetto a quello ordinario;
- da un rito cautelare abbreviato, che in presenza del *fumus* e del *periculum in mora* prevede l'immediata fissazione dell'udienza di merito, così determinando una corsia preferenziale per la celere definizione della lite;
- dalla qualificazione *ex lege* di una pluralità di associazioni di livello nazionale come parti necessarie di giudizi relativi ad atti aventi una dimensione locale.

Nel caso qui in esame la previsione di un siffatto litisconsorzio necessario *ex lege* ha prodotto effetti processuali opposti rispetto alle finalità acceleratorie perseguite dal Legislatore, determinando:

- il differimento della trattazione dell'udienza di merito già celermente fissata all'esito dell'iniziale udienza cautelare;
- l'introduzione di una fase di stallo processuale, a seguito del rilievo di invalidità della notifica del ricorso introduttivo che ha comportato la necessità di integrare il contraddittorio;
- la necessità di intervenire mediante una tutela cautelare successiva, a fronte della sopravvenienza di un pregiudizio ambientale irreversibile che era stato scongiurato proprio in ragione dell'anticipazione dell'udienza di merito, poi vanificata dall'incompletezza del contraddittorio.

Questi effetti pongono un problema di compatibilità *in primis* con l'art. 3 della Cost. sotto il profilo della ragionevolezza.

Per un primo aspetto, la disciplina denunciata manifesta una tensione interna tra l'obiettivo di accelerazione del giudizio e l'appesantimento strutturale dello stesso, ingenerato dalla necessità della notifica del ricorso a tutte le associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale.

Aumentano così, esponenzialmente, il numero dei destinatari del ricorso introduttivo, gli oneri e i tempi tecnici della notifica – che come si dirà in seguito è complicata dalla mancata previsione, in capo alle associazioni venatorie, dell'obbligo di dotarsi di un

indirizzo di posta elettronica certificata –, e lo stesso rischio di mancata integrazione del contraddittorio.

Da altra angolatura l'art. 18 slega la partecipazione processuale delle associazioni venatorie dall'effettiva dimensione dell'interesse inciso.

La norma prevede infatti che siano parti necessarie le associazioni venatorie riconosciute, che il successivo art. 34 individua in quelle a struttura nazionale, portatrici di interessi collettivi su scala statale.

Il calendario venatorio, invece, è un atto regionale, che disciplina assetti faunistici locali, differenziati per territori, specie cacciabili, periodi e contesti ambientali, incidendo su interessi territorialmente circoscritti.

La norma rivela dunque un assetto processuale di non immediata coerenza sistemica, emergendo una frizione tra l'interesse sostanziale (locale) inciso e i soggetti processuali necessari (nazionali), in mancanza di un imprescindibile nesso funzionale. Difatti la “parte necessaria” *ex lege* non è tale perché controinteressata in senso tecnico, atteso che le Associazioni Venatorie non vengono individuate dal calendario venatorio né sono titolari di un interesse uguale e contrario a quello “ambientale” perseguito dalle ricorrenti. Si tratta dunque di una scelta astratta del Legislatore.

La disciplina sospetta di incostituzionalità incide anche sull'art. 24 della Cost., e questo non già perché renda formalmente impossibile l'accesso al Giudice, ma in quanto, sul piano concreto, l'esercizio del diritto di azione risulta eccessivamente difficile in controversie caratterizzate da una stringente dimensione temporale.

Le Associazioni Venatorie non sono tenute per legge a dotarsi di una p.e.c. istituzionale risultante da pubblici elenchi. E dunque la notifica, come nel caso di specie (non solo del ricorso ma anche dell'atto di intervento *ad opponendum* proposto dalla sezione Regionale Veneto dell'Associazione Nazionale Libera Caccia), ha richiesto le forme tradizionali, presso indirizzi collocati fuori Regione, comportando ricerche articolate, oneri aggiuntivi (in caso di irreperibilità del destinatario, di assenza

dello stesso) e aumentando le incertezze (paradigmatica quella ingenerantesi in mancanza di una chiara indicazione del soggetto che ha ricevuto la seconda istanza cautelare notificata all'E.P.S. presso la sua sede legale) ovvero il rischio di vizi formali.

La previsione finisce dunque per incidere direttamente sull'effettività del diritto di difesa in giudizio e, dal punto di vista concreto e operativo, sull'accessibilità allo stesso, imponendo un onere processuale non proporzionato allo scopo né (per così dire) "neutralizzato" da strumenti di semplificazione, e che dunque finisce per gravare interamente sulla parte notificante (in particolare, nel caso in esame, sulle ricorrenti). Il Tribunale dubita della tenuta dell'art. 18 della L. n. 157/1992 anche in relazione all'art. 111 della Cost.

La previsione di numerose parti necessarie comporta infatti la moltiplicazione degli scritti difensivi e una dilatazione fisiologica dei tempi decisionali suscettibile di comprimere in via indiretta la funzione del rito abbreviato.

Inoltre, al cospetto di un'unica parte ricorrente il fronte resistente, già costituito dalla Regione e dal Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale con le rispettive Avvocature, viene strutturalmente rafforzato per legge, così determinandosi un'asimmetria processuale meritevole di scrutinio, apparendo confliggente con il principio del giusto processo, venendo sbilanciate le posizioni e gli interessi in gioco e in definitiva alterata la parità delle parti.

Infine la disciplina introdotta dall'art. 18, comma 4° della L. n. 157/1992 impatta sullo stesso diritto ad un rimedio giurisdizionale effettivo.

La Corte di Cassazione ha qualificato il principio di effettività come regola-cardine dell'ordinamento costituzionale, volto ad assicurare il diritto ad un rimedio adeguato al soddisfacimento del bisogno di tutela della specifica situazione sostanziale di interesse giuridicamente tutelato (cfr. Cass. 17 settembre 2013, n. 21255).

Tale principio costituisce anche un principio generale che deriva dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri, ed è sancito dall'art. 13 della Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ed è stato poi ribadito dall'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva costituisce dunque un limite all'autonomia procedurale degli Stati membri nell'attuazione del diritto dell'U.E., imponendo loro, pur in assenza di una disciplina U.E. specifica, di garantire comunque delle procedure giurisdizionali idonee ad assicurare una tutela effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'U.E., e quindi anche dei rimedi giurisdizionali tali da non rendere eccessivamente gravoso l'esercizio dei diritti attribuiti al singolo da norme dell'Unione (sentenza del 9.11.1983, San Giorgio, causa 199/82, punto 14; sentenza del 20.9.2001 Couroge, causa C-453/99, punto 29; sentenza del 2.10.2003, causa 0147/01, Weber's Wine World e a., punto 103).

L'impugnativa del calendario venatorio regionale attiene all'applicazione della normativa di fonte euro-unitaria in materia di tutela della fauna selvatica e della biodiversità (la Direttiva 2009/147/CE, recepita dalla L. n. 157/1992), e la complessità processuale che si è sin qui descritta impatta sul controllo giurisdizionale richiesto dal diritto dell'U.E.

16. In conclusione, alla luce delle precedenti considerazioni il Collegio ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4°, della L. n. 157 dell'11 febbraio 1992, nella parte in cui prevede che, in caso di impugnazione del calendario venatorio, le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111, della Cost., nonché con i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea in materia di effettività della tutela giurisdizionale.

Si deve pertanto disporre la sospensione del presente giudizio e la rimessione della questione all'esame della Corte costituzionale, ai sensi dell'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87, per la decisione sulle prospettate questioni di costituzionalità.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Quarta) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, comma 4°, della L. n. 157 dell'11 febbraio 1992, nella parte in cui prevede che in caso di impugnazione del calendario venatorio le associazioni venatorie riconosciute sono parti necessarie del giudizio, per contrasto con gli articoli 3, 24, 111, della Cost. nonché con i principi dell'ordinamento dell'Unione Europea in materia di effettività della tutela giurisdizionale, secondo quanto precisato in motivazione.

Sospende il giudizio in corso e dispone, a cura della Segreteria della Sezione, che gli atti dello stesso siano trasmessi alla Corte Costituzionale per la risoluzione della prospettata questione, e che la presente ordinanza sia notificata alle parti e sia comunicata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2026 con l'intervento dei magistrati:

Ida Raiola, Presidente

Massimo Zampicinini, Referendario

Francesco Avino, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Francesco Avino

IL PRESIDENTE

Ida Raiola

IL SEGRETARIO