

Calendario venatorio regionale suscettibile di arrecare nocumento alla fauna stanziale e migratrice presente sul territorio regionale

T.A.R. Liguria, Sez. II 17 ottobre 2019, n. 780 - Pupilella, pres. ed est. - Associazione Lega per L'Abolizione della Caccia (Lac) Onlus, Ente Nazionale Protezione Animali (Enpa) Onlus, Associazione Wwf Italia Onlus, Associazione Lav Lega Anti Vivisezione (avv. Linzola) c. Regione Liguria (avv.ti Baroli, Bozzini) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio regionale suscettibile di arrecare nocumento alla fauna stanziale e migratrice presente sul territorio regionale.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

Con ricorso notificato in data 12/07/2019 le Associazioni ricorrenti hanno impugnato la deliberazione della Giunta regionale della Liguria, n. 386 del 10/05/2019, pubblicato in data 14/05/2019, avente ad oggetto il "Calendario venatorio regionale per la stagione di caccia 2019/20".

E' censurata, sotto plurimi profili, l'illegittimità della deliberazione in parola, per essersi Regione Liguria asseritamente discostata dalle prescrizioni dettate dall'ISPRA con parere del 10/03/2019, e per aver così adottato un calendario venatorio suscettibile di arrecare nocumento alla fauna stanziale e migratrice presente sul territorio regionale.

Preliminarmente all'esame delle singole censure dedotte con gli atti gravati si rivela necessario compiere delle brevi considerazioni in ordine al comportamento processuale adottato dalla difesa delle Associazioni ambientaliste.

Il calendario venatorio - come ogni anno - viene pubblicato dalla Regione Liguria nel mese di maggio, con ampio anticipo rispetto all'apertura della stagione venatoria e - come ogni anno - le Associazioni ricorrenti si avvalgono dell'ultimo giorno utile per notificare le proprie impugnazioni.

Tale condotta processuale produce conseguenze di non poco conto nell'ambito dello svolgimento del processo.

Da un lato l'udienza cautelare viene fissata a pochi giorni dall'apertura della stagione venatoria, o addirittura a stagione di caccia in corso, con evidenti ricadute sull'effettiva utilità della proposizione di alcune censure.

Un comportamento processuale siffatto, d'altro canto, impone al Tribunale adito un inevitabile sollecito pronunciamento sul gravame, onde evitare ulteriori ripercussioni negative sulla tutela delle specie animali cacciate e sullo svolgimento dell'attività venatoria stessa, a scapito di un più esaustivo e completo esame delle questioni prospettate.

A ciò aggiungasi il superamento, da parte delle ricorrenti, dei limiti dimensionali stabiliti, per la redazione degli atti processuali, dal decreto n. 167 del 22/12/2016 adottato dal Presidente del Consiglio di Stato ex artt. 3-7. Tale sfioramento, oltre a violare il principio di sinteticità degli atti, appesantisce ulteriormente la posizione di questo Collegio vincolato alla condizione di dover decidere celermente un ricorso che al di là del superamento del limite di pagine, compiuto senza neppure chiedere l'autorizzazione al Presidente della sezione, riguarda una materia delicata quale è quella inerente alla tutela faunistica ambientale.

Per come è strutturato il ricorso, che lamenta specifiche violazioni nella caccia a svariate specie avicole e non, rubricate in successione, la rigida applicazione, da parte del Tribunale della norma che consente di non considerare le pagine in eccesso, porterebbe ad un sostanziale diniego di giustizia, per quelle specie la cui esposizione fosse casualmente relegata alle ultime pagine, delle 38 di cui si compone il ricorso.

Il contegno sopra evidenziato dunque, assume per un verso i caratteri propri di un abuso del diritto, inteso quale utilizzo improprio degli strumenti processuali a fini difensivi, come lamentato dall'associazione contro interessata, dall'altro però mette il Collegio nella insostenibile condizione di violare i principi costituzionali a tutela del diritto di difesa, e della necessità per il giudice di pronunciarsi su tutta la domanda, mentre nel caso in questione, per alcune specie non vi sarebbe nessuna pronuncia.

Questa Sezione pertanto, dovendo scegliere tra queste due situazioni ritiene indispensabile decidere su tutte le domande sviluppate nel ricorso.

Si ritiene tuttavia che, nell'eventualità di una impugnazione dei prossimi calendari venatori, connotata dal mancato rispetto di una leale collaborazione delle parti con il Collegio, questo Tribunale provvederà a fissare l'udienza, cautelare e quella di merito, secondo i termini ordinari di legge, con la conseguenza che le censure rivolte avverso l'attività venatoria, rischierebbero di essere vanificate, a causa del ritardo nell'impugnazione da parte delle associazioni protezionistiche, almeno fino alla celebrazione della domanda cautelare.

Ugualmente il Collegio non esaminerà più, in assenza di specifica istanza di autorizzazione al superamento dei limiti dimensionali, le censure formulate oltre i suddetti limiti.

Tanto premesso si procede all'esame dei singoli motivi di ricorso.

Quanto all'articolo 1, 1° comma, lettera A, punto 2 (GIORNATE DI CACCIA AGGIUNTIVE).



I) “Violazione dell’articolo 34, comma 7, della l.r. 29/94, come modificato dall’articolo 36 della l.r. 29/18, difetto di motivazione di istruttoria”, in quanto il calendario avrebbe previsto, contrariamente al parere ISPRA, relativamente alle specie Tordo Bottaccio, Colombaccio, Merlo e Cesena due giornate aggiuntive di caccia dal primo ottobre al 30 novembre, anziché una sola giornata.

Si osserva preliminarmente che il summenzionato articolo 34, comma 7 è stato impugnato con Delibera del Consiglio dei Ministri del 27/02/2019 dinanzi alla Corte Costituzionale, ove è attualmente pendente.

Tuttavia il Collegio, sebbene in attesa della pronuncia della Corte, ritiene nel caso di specie, di doversi pronunciare coerentemente con quanto statuito da questa Sezione con sentenza 19 settembre 2018 n. 769.

Il motivo è infondato per quanto attiene alle specie di colombaccio, merlo e tordo bottaccio.

La scelta della Regione di discostarsi dal parere ISPRA non appare connotata da manifesta irragionevolezza atteso che la medesima trova ampi riscontri nello Studio “Analisi dei capi abbattuti in Regione Liguria durante le giornate aggiuntive –Report Preliminare” condotto nel marzo 2019 dal Centro Studi Bio-naturalistici (Ente di Ricerca del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca), ove si legge che il confronto statistico effettuato sul numero di capi abbattuti nelle giornate aggiuntive non ha rilevato differenze statisticamente significative tra le stagioni venatorie analizzate (considerazioni conclusive del Report, documento n. 2 prodotto dalle Associazioni venatorie).

Peraltro, la riduzione significativa del carniere (da 25 a 15 capi per le specie Tordo Bottaccio, e Merlo e da 15 a 10 per la specie Colombaccio) determina un modesto aumento del numero di esemplari prelevabili.

Diversamente dalla specie avicola cesena per la quale, sebbene anche per essa sia stata evidenziata una relativa costanza durante le varie stagioni venatorie, lo Studio citato ha riconosciuto un “lieve incremento nell’andamento del solo parametro N.% G.A.” (vale a dire il parametro relativo al numero di capi abbattuti durante le giornate aggiuntive).

Alla luce di tale dato statistico comparato con le osservazioni di ISPRA, si ritiene complessivamente che, pur a fronte della riduzione del carniere previsto in favore della cesena, la previsione di due giornate aggiuntive di caccia per tale specie non integri misura idonea a garantire un’adeguata tutela di tale categoria di avifauna.

Di talché la fondatezza del motivo inerente alla specie cesena.

Quanto all’articolo 1, comma 1, lett. B), punto 8, del calendario venatorio (SPECIE CACCIABILI E RELATIVI PERIODI DI CACCIA).

II) “Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria – difetto di motivazione e violazione dell’articolo 3 della legge 241/90”, in quanto la Regione, avendo previsto la chiusura della caccia al 31/01/2020 per la specie tordo bottaccio avrebbe disatteso immotivatamente il parere ISPRA che indica – quale data idonea di chiusura – il 20/01/2020.

Il motivo è fondato.

La scelta di prolungare il periodo di caccia fino al 20 gennaio si pone in contrasto con il parere ISPRA, il quale, dopo aver ritenuto incompatibili i limiti temporali della data di inizio della migrazione pre-nuziale indicati nel documento *Key Concepts*, ha individuato tale data nella terza decade di gennaio.

Data confermata altresì dal documento “Studi sull’avifauna di interesse venatorio - Piano delle attività 2017/18 - relazione finale ottobre 2018”, redatto da Centro Studi Bio Naturalistici per conto di Regione Liguria, il quale “*concorda in merito ad una indicazione sull’inizio della migrazione pre-riproduttiva del Tordo Bottaccio con quanto osservato nel 2017, che vedeva il possibile inizio dell’aumento delle presenze riferite ad individui migratori nella III decade di gennaio*”.

A supporto della fondatezza del motivo si ritiene inoltre utile richiamare quanto già affermato nella citata sentenza n. 769/2018 resa da questo Tribunale con riguardo alla specie beccaccia.

Segnatamente, l’art. 42 della legge comunitaria 2009/147/CE, nel modificare la legge n.157/92, vieta l’esercizio venatorio durante il periodo di nidificazione e le fasi di riproduzione e dipendenza degli uccelli, nonché durante il ritorno al luogo di nidificazione.

Ne deriva quindi la illegittimità del calendario venatorio laddove non tiene conto né dei principi di precauzione che subordinano l’esercizio della caccia alla conservazione delle specie faunistiche, né dello specifico avviso dell’ISPRA, secondo il quale, con riferimento al tordo bottaccio, la migrazione pre-nuziale cade nella terza decade di gennaio.

La previsione del calendario venatorio, quindi, rientra nel divieto sopra ricordato il cui rispetto è imposto da leggi nazionali e direttive comunitarie di rango superiore alla legislazione regionale in materia, attenendo ad un bene, quale quello ambientale, che va tutelato a favore di tutti i cittadini.

Neppure si può seguire la difesa regionale che ritiene di poter superare il parere obbligatorio rilasciato dall’Istituto con il paragrafo 2.7.2 e 2.7.3 della Guida alla Disciplina della Caccia UE, il quale consente la sovrapposizione di una decade tra la stagione della caccia e il periodo della migrazione pre-nuziale, in quanto tale sovrapposizione sarebbe solo teorica, confliggente, a tutta evidenza, con il citato principio di precauzione.

Quanto all’articolo 1, comma 1, lett. B), punto 11 calendario venatorio (SPECIE CACCIABILI E RELATIVI PERIODI DI CACCIA).

III) “Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria – difetto di motivazione e violazione dell’articolo 3 della legge 241/90”, in quanto la Regione, avendo previsto la chiusura della caccia al 31/01/2020 per l’avifauna acquatica (Germano Reale, Gallinella d’acqua, Folaga, Alzavola, Codone, Fischione,

Mestolone, Marzaiola, Canapiglia, Porciglione, Frullino, Pavoncella, Beccaccino e Moriglione), avrebbe disatteso immotivatamente il parere ISPRA che indica – quale data idonea di chiusura – il 20/01/2020.

Il motivo è fondato.

Preliminarmente si rivela necessario osservare che, con riguardo alle specie moriglione e pavoncella, il Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare con nota del 09/07/2019 n. 16169 ha invitato le Regioni a escludere tali specie dai rispettivi calendari venatori e a sospenderne il prelievo, in considerazione del loro precario stato di conservazione tale da farle inserire nelle liste di protezione dell’AEWA.

Ne consegue, pertanto, la necessità che Regione Liguria si conformi nell’immediato alle prescrizioni statali ordinando il divieto di prelievo venatorio delle specie moriglione e pavoncella.

Come ricordato nelle premesse del parere ISPRA, infatti, la gestione e la tutela faunistica, pur attribuita dall’art. 1 comma 3 della legge n.157/92, alle regioni e province autonome, deve necessariamente recedere ai sensi dell’art. 117, Il comma lettera s, Cost. rispetto alla competenza esclusiva statale in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, con la conseguenza che la conservazione della natura e della bio diversità, necessitano di una visione quanto meno nazionale che supera la gestione regionale e si sovrappone, con effetto inibitori, alle scelte compiute nel calendario venatorio dalla regione, qualora tali scelte contrastino o mettano in pericolo la conservazione delle specie anche attraverso la quantità del prelievo venatorio stabilito.

Con riferimento alle altre specie acquatiche si osserva poi che l’indicazione data da ISPRA di chiusura della caccia al 20 gennaio 2020 risponde ad esigenze di tutela di tutta la comunità ornitica delle zone umide, non solo delle specie per le quali la migrazione pre-nuziale inizia alla terza decade di gennaio.

Ciò in quanto si intende evitare rischi di confusione e perturbazione per altre specie, anche non oggetto di attività venatoria in coerenza con il principio di precauzione che governa la materia ambientale.

Donde la fondatezza della censura formulata dalle ricorrenti.

Quanto all’articolo 1, comma 1, lett. B), punto 13 (SPECIE CACCIABILI E RELATIVI PERIODI DI CACCIA).

IV) “Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria – difetto di motivazione e violazione dell’articolo 3 della legge 241/90”, in quanto la Regione ha stabilito l’inizio dell’attività venatoria della specie moretta il primo novembre 2019 in contrasto con le prescrizioni di ISPRA volte ad introdurre un regime di sospensione della caccia a tale specie, stante il rischio di confusione con la moretta tabaccata, in stato di conservazione critico.

Il motivo è fondato.

Sul punto il Collegio ritiene di doversi discostare dalle argomentazioni già sviluppate nella citata sentenza n. 769/2018 con riguardo al prelievo venatorio della moretta.

Il parere ISPRA infatti, sul presupposto della difficoltà di individuazione della Moretta (*Aythya fuligula*) con la specie Moretta tabaccata (*Aythya nyroca*) che secondo le indicazioni del SPEC 1 Birdlife international 2017 versa in uno stato di conservazione critico, ritiene necessario introdurre un regime di sospensione della caccia alla Moretta, tanto più che anche quest’ultima specie versa in uno stato di conservazione non favorevole.

Le osservazioni sul punto della regione non sembrano al Collegio sufficienti per superare il parere negativo dell’ISPRA che oltre ad essere l’istituto deputato dalla legge a supportare l’attività di gestione delle regioni in relazione alla redazione del calendario venatorio, è l’organo tecnico che garantisce la tutela della biodiversità.

Ciò detto la regione oppone al parere ISPRA la considerazione che l’unico documento ufficiale utilizzato dalla Commissione europea sarebbe la Red List of european birds 2015, nella quale confluiscono i dati sulle specie avicole in Europa.

Tuttavia, da un lato la red list, è di due anni precedente rispetto alla SPEC 1 di BirdLife international, che è datata 2017 e quindi le specie in discussione potrebbero aver avuto un peggioramento della loro conservazione, attestato dal parere ISPRA; in secondo luogo il riferimento ad un altro studio precedente che testimonia una diversa situazione della specie, non esime il Collegio dal considerare, sulla base del principio di precauzione, evitare i danni, potenzialmente irrimediabili connessi al declino di una specie, anche a causa di un prelievo venatorio maggiore.

Invero, a fronte della classificazione della moretta tabaccata come specie a rischio, la riduzione dei capi abbattibili fino ad un massimo di 15 per l’intera stagione venatoria e dell’indicazione del 1 novembre come data di inizio caccia, vale a dire periodo in cui la moretta tabaccata ha terminato la migrazione post-nuziale, non sembrano al Collegio misure sufficienti alla tutela della specie.

Quanto all’articolo 1, comma 1, lettera D), punto 1) del calendario venatorio (CACCIA AL CINGHIALE).

V) “Violazione dell’articolo 18, comma 1, lettera d) della legge 157/92” in quanto il calendario venatorio autorizzerebbe la prosecuzione della caccia al cinghiale per tutto il mese di gennaio in contrasto con il limite massimo di tre mesi per la caccia alla specie, stabilito dall’art. 18 comma 2 della legge 157/92. Le ricorrenti hanno altresì sollevato la questione di legittimità costituzionale dell’art. 35, comma 2, ultimo capoverso della l.r. 29/94 nella parte in cui confliggerebbe con il richiamato art. 18 comma 2.

Il motivo risulta ormai superato dalla modifica dell’originario calendario.

Sul punto si osserva che la Regione ha autorizzato la caccia al cinghiale per il periodo di tempo compreso tra il 6/10/2019 e il 6/01/2020.

Tale arco temporale è stato ritenuto accettabile da parte di ISPRA con parere 15370/TA11 del 21/03/2019 che ha sostituito il precedente parere del 10/03/2019 limitatamente al prelievo venatorio del cinghiale.

Di talché la censura formulata dalle ricorrenti va ritenuta improcedibile per carenza di interesse.

QUANTO ALL'ATTIVITA' VENATORIA DA APPOSTAMENTI COLLOCATI A MENO DI 500 METRI DALLE ZONE UMIDE FREQUENTATE DAGLI ACQUATICI.

VI) "Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della motivazione e violazione dell'articolo 3 della legge 241/90 – violazione dell'articolo 1, comma 2, della legge 157/92" in quanto la Regione, stabilendo che la caccia agli acquatici dal 20/01/2020 al 31/01/2020 sia autorizzata da appostamenti a distanza inferiore di 500 metri dalle zone umide, non avrebbe adeguatamente motivato il discostamento dal parere di ISPRA.

Il motivo è fondato.

Sebbene la Regione, a differenza della stagione venatoria 2018/2019, abbia analizzato più attentamente lo studio inerente agli habitat umidi presenti nel territorio ligure, tuttavia quanto risulta da detta analisi non risulta sufficiente a giustificare un'attenuazione del noto principio di precauzione governante la materia ambientale.

I generici riferimenti ai cinque habitat popolati da anafidi non consentono di comprendere per quali specie sia consentita la caccia e su quale porzione di superficie e per quali specie, invece, sia riconosciuto il divieto.

Pertanto, a fronte di tale incertezza, il prelievo venatorio, per il periodo indicato, da appostamenti collocati a non meno di 500 metri dalle zone umide, così come suggerito da ISPRA, appare misura idonea a fornire adeguata tutela alle specie di uccelli acquatici particolarmente sensibili al disturbo causato dalla caccia.

Fermo restando che, come sopra statuito, la caccia con riguardo alla specie moriglione deve essere sospesa per le ragioni summenzionate.

Quanto all'articolo 1, 1° comma, lett. g) – **ORARIO DI CACCIA GIORNALIERO.**

VII) "Violazione dell'art. 18, comma 7, della legge n. 157 del 1992 – eccezione di incostituzionalità dell'articolo 34, comma 7 bis, della l.r. 29/94".

Sul punto, si ricorda che con ordinanza n. 821 del 11/10/2018 alla quale si rinvia, questa Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'ultimo periodo del comma 7 bis dell'articolo 34 della L.r. 29/94, in quanto non rispettosa dell'articolo 18 della legge statale 157/92 e, dunque, dell'articolo 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Attualmente la Corte non si è ancora pronunciata.

In considerazione dell'identità di censure formulate all'attuale calendario venatorio rispetto al calendario venatorio 2018/2019 (oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale) e ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza di tali censure, la decisione in merito viene sospesa in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale.

Quanto all'articolo 3 – **TESSERINO PER L'ESERCIZIO VENATORIO.**

VIII) "Violazione dell'articolo 12, comma 12 bis della legge 157/92, introdotto dall'articolo 31 della legge 122/2016 relativo all'immediata annotazione del capo abbattuto sul tesserino regionale venatorio".

A tal proposito si ricorda che, sempre con ordinanza n. 821 del 11/10/2018, questa Sezione ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, comma 8 della l.r. 29/94, come modificato dalla l.r. 10/2017, in quanto non rispettoso dell'art. 12, comma 12 bis della legge statale 1 n. 57/92 e, dunque, dell'art. 117, comma secondo, lettera s) della Costituzione.

Attualmente la Corte non si è ancora pronunciata.

In considerazione dell'identità di censure formulate all'attuale calendario venatorio rispetto al calendario venatorio 2018/2019 (oggetto di impugnazione davanti alla Corte costituzionale) e ritenuta la rilevanza ai fini del decidere e la non manifesta infondatezza di tali censure, la decisione in merito viene sospesa in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale.

In data 23 luglio 2019, le Associazioni ricorrenti hanno notificato un ricorso per motivi aggiunti deducendo i seguenti due motivi:

Quanto all'articolo 1, comma 1, lett. b), punto 5 del calendario venatorio (**SPECIE CACCIABILI E RELATIVI PERIODI DI CACCIA**).

IX) "Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria – difetto di motivazione e violazione dell'articolo 3 della legge n. 241/90", in quanto la Regione avrebbe consentito la caccia alla beccaccia fino al 20 gennaio, discostandosi immotivatamente dal parere ISPRA indicante quale data di chiusura del prelievo venatorio il 31/12/2019; Quanto all'articolo 1, comma 1, lett. b), punto 9, del calendario venatorio (**SPECIE CACCIABILI E RELATIVI PERIODI DI CACCIA**)

X) "Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria – difetto di motivazione e violazione dell'articolo 3 della legge 241/90", in quanto la Regione, con riguardo alla specie tordo sassello, non avrebbe recepito il parere di ISPRA che prevede la chiusura della caccia al 20 gennaio, anziché al 31 gennaio.

Le censure formulate con atto di motivi aggiunti devono dichiararsi irricevibili per tardività della notificazione.

Invero, il calendario venatorio è stato pubblicato il 14 maggio 2019.

La notifica del ricorso per motivi aggiunti è avvenuta in data 23 luglio 2019, ben oltre il termine di 60 giorni decorrenti dalla pubblicazione dell'atto gravato.

Ne consegue l'irricevibilità del ricorso per motivi aggiunti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), non definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

Accoglie i seguenti motivi di ricorso:

il primo in relazione alla sola specie della Cesena; il secondo, il terzo, il quarto ed il sesto motivo di censura;

dichiara improcedibile il quinto motivo relativo al periodo di caccia al cinghiale;

Sospende il giudizio in relazione ai motivi sette ed otto già oggetto di giudizio avanti la Corte Costituzionale con ordinanza di questo tribunale n.821 dell'11\10\2018;

Dichiara irricevibili per tardività i motivi aggiunti depositati il 23 luglio 2019;

Ordina la sospensione della caccia in relazione alle specie oggetto di motivi di ricorso accolti dal Tribunale.

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

(Omissis)

