

Regolamentazione dei periodi e delle specie dell'attività venatoria e violazione delle indicazioni di cui al parere dell'ISPRA

T.A.R. Sicilia - Palermo, Sez. II 16 novembre 2019, n. 2647 - Di Paola, pres.; Mulieri, est. - Legambiente Sicilia, Associazione Italiana per il World Fund For Nature (Wwf Italia) Onlus (avv.ti Bonanno e Giudice) c. Assessorato Regionale Agricoltura Sviluppo Rurale e Pesca Mediterranea (Avv. distr. Stato) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Calendario Venatorio 2018/2019 - Regolamentazione dei periodi e delle specie dell'attività venatoria - Violazione delle indicazioni di cui al parere dell'ISPRA.

(Omissis)

FATTO

Con il ricorso in epigrafe, ritualmente notificato e depositato, la Legambiente Sicilia e l'Associazione Italiana per il World Wide Fund For Nature (W.W.F. Italia) O.N.L.U.S. hanno impugnato il D.A. n. 64/GAB del 3 agosto 2018 e relativo allegato "A" facente parte integrante del medesimo decreto assessoriale, avente ad oggetto "Calendario Venatorio 2018/2019", con il quale l'Assessore dell'Agricoltura, dello Sviluppo Rurale e della Pesca Mediterranea della Regione Siciliana ha regolamentato i periodi e le specie dell'attività venatoria nelle parti in cui:

- 1) autorizza l'apertura anticipata della stagione venatoria per le specie ornitiche e di piccola selvaggina a far data dal 1 settembre 2018 anziché dal 1 ottobre 2018;
- 2) autorizza il prelievo venatorio in Sicilia del Coniglio selvatico, nonché il prelievo anticipato dello stesso Coniglio selvatico e del Colombaccio dal 1 settembre 2018 ed il prelievo anticipato della specie Quaglia dal 16 settembre 2018 anziché dal 1 ottobre;
- 3) autorizza il prelievo anticipato a far data dal 1 settembre 2018 delle specie Merlo, Gazza e Ghiandaia a libera scelta del cacciatore, senza previsione di giornate fisse;
- 4) autorizza la chiusura posticipata della caccia alle specie Cesena, Tordo Bottaccio e Tordo sassello al 31 anziché al 20 gennaio 2019;
- 5) autorizza la chiusura posticipata della caccia alla specie Beccaccia al 31 gennaio 2019, anziché al 31 dicembre 2018, o, in subordine, al 10 gennaio 2019;
- 6) estende il prelievo venatorio delle specie Colombaccio, Gazza, Ghiandaia e Volpe fino al 10 febbraio 2019.

Le associazioni ricorrenti hanno censurato il decreto impugnato sotto svariati profili ed in particolare deducono:

- a) la violazione delle tassative previsioni della Direttiva Uccelli, della legge quadro in materia di caccia n. 157/1992 e ss.mm.ii, con correlativa violazione del principio di precauzione di cui all'art. 191 TFUE del 25 marzo 1957 n. 3;
- b) la violazione delle indicazioni di cui al parere ISPRA reso con nota n. 40187/T-A11 prot. del 21 giugno 2018;
- c) la violazione delle prescrizioni del P.R.F.V. 2013-2018, con correlativa incompetenza assoluta ed abuso di potere dell'Assessore Regionale dell'Agricoltura.

È altresì intervenuta *ad adiuvandum* la Lega Italiana Protezione Uccelli (L.I.P.U.).

Per resistere al ricorso e sostenere la legittimità del provvedimento impugnato si è costituito l'Assessorato regionale dell'Agricoltura, dello Sviluppo rurale e della Pesca Mediterranea.

Sono intervenuti *ad opponendum* le Associazioni Liberi Cacciatori Siciliani, la Federazione Siciliana della Caccia, l'Associazione Nazionale Cacciatori, Caccia Pesca e Ambiente Siciliano, l'Associazione Artemide, la Federazione Caccia Regno delle Due Sicilie, l'Associazione Italcaccia, il Sindacato Nazionale Cacciatori, l'Associazione UN.A.V.E.S., l'Unione Associazioni Venatorie Siciliane, Privitera Stefano, Cappadonna Vincenzo e Di Girgenti Vincenzo.

Sono altresì intervenuti *ad opponendum* la Federazione Italiana della Caccia, Federaccia Sicilia, ANUU – Associazione dei Migratoristi italiani Per la Conservazione dell'Ambiente Naturale, il Comitato Regionale ANUU, l'ARCI Caccia Nazionale - Comitato Federativo Siciliano, l'U.N. Enalcaccia P.T. - Delegazione Regionale per la Sicilia.

Con Decreto Presidenziale del 28/08/2018 n. 757, l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dalle associazioni ricorrenti, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm., è stata rigettata.

Con ordinanza del 19/09/2018 n. 847, la domanda cautelare di parte ricorrente è stata accolta.

Con ordinanza del 24 ottobre 2018 n. 708, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha ritenuto necessario disporre una CTU - redatta dal Prof. Bruno Massa, Professore ordinario dell'Università di Palermo delegato dal Presidente dell'Unione Zoologica Italiana - al fine di accertare il grado di attendibilità delle valutazioni della Regione, anche sulla scorta della letteratura scientifica da essa richiamata a fondamento delle proprie scelte.

Con ordinanza del 17 dicembre 2018 n. 856 il C.G.A. ha rilevato che «l'accertamento disposto in questa sede:

1) sia del tutto convergente con il giudizio dell'ISPRA per ciò che attiene l'apertura della caccia per piccola selvaggina e quaglia, la sospensione della caccia per il coniglio selvatico, nonché la chiusura della caccia per cesena, tordo bottaccio e tordo sassello, gazza, ghiandaia e volpe;

2) abbia stimato invece sufficientemente attendibile, laddove pure si discosta dal parere dell'ISPRA, il calendario della Regione per ciò che attiene l'apertura della caccia per il merlo, la gazza, la ghiandaia;

3) per quanto concerne l'apertura della caccia di tortora e colombaccio e la chiusura della caccia della beccaccia, l'accertamento del CTU si situa su una linea per così dire mediana tra la Regione e l'ISPRA, il che permette di considerare lo scostamento della prima rispetto al parere della seconda non irragionevole per quanto opinabile, mentre per la chiusura della caccia del colombaccio la CTU suggerisce una soluzione più cautelativa non solo di quella della Regione ma anche di quella di ISPRA (v. il quadro di sintesi di cui alle pp. 43-44 della Relazione) ».

Sulla scorta di tali risultanze istruttorie, il C.G.A. ha confermato la sospensione del calendario venatorio nelle parti e per le specie indicate sub 1), riformando invece l'ordinanza di questo Tribunale nelle parti e per le specie sub 2) e nelle parti e per le specie sub 3) «con la precisazione che, per tale ultima parte (n. 3), la Regione dovrà comunque tenere conto, nella riedizione del proprio potere, anche in occasione della predisposizione del calendario venatorio dei prossimi anni, di quanto accertato dal CTU, compresa la possibilità di limitare il carniere giornaliero e stagionale».

In vista dell'udienza di merito tutte le parti hanno depositato memorie.

Alla pubblica udienza fissata per la sua discussione il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

Il Collegio ritiene il ricorso meritevole di accoglimento nei termini appresso specificati.

Risulta fondata la dedotta violazione delle indicazioni di cui al parere ISPRA, reso con nota del 21 giugno 2018 n. 40187/T-A11, dovendosi confermare quanto statuito in sede cautelare sul ruolo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.) e sulla natura del relativo parere sullo schema di calendario venatorio (atto obbligatorio ma non vincolante da cui la Regione può discostarsi purché motivi adeguatamente le scelte difformi compiute).

Deve in particolare essere ribadito che:

- il ruolo dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.) ha particolare valore per garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale, con la conseguenza che una scelta dell'Amministrazione che si ponga in sostanziale contrasto con il parere di detto Istituto deve essere sorretta da serie ragioni giustificative esposte con una congrua ed adeguata motivazione;

- il parere dell'I.S.P.R.A. sullo schema di calendario venatorio, costituisce un atto obbligatorio ma non vincolante da cui la Regione può discostarsi purché motivi adeguatamente le scelte difformi compiute;

- ciò potrà avvenire essenzialmente per far emergere le peculiarità dello specifico territorio di riferimento sulla scorta di un affidabile monitoraggio delle singole specie o, comunque, su dati mutuati da organismi scientifici accreditati ed obiettivamente verificabili.

Non meritano pertanto condivisione le argomentazioni delle associazioni dei cacciatori sia nella parte in cui si sostiene che il parere reso dall'ISPRA non potrebbe assumere carattere di scientificità di talché, ai fini di un non vessatorio contributo alla redazione dei calendari venatori, sarebbe da ritenere mero suggerimento e quindi *tamquam non esset*; sia nella parte in cui si afferma che la Regione sarebbe esonerata dall'obbligo di "rafforzata motivazione" per discostarsene e per attenersi invece ai periodi di caccia stabiliti dall'art. 18 L. 157/1992 che sono espressione, specie per specie, secondo un'interpretazione costituzionalmente orientata, del principio di precauzione: secondo le associazioni dei cacciatori tale principio, se è vero che anticipa la soglia di intervento dell'azione preventiva, non porrebbe sulla Regione alcun onere della prova della insussistenza del rischio che, piuttosto graverebbe sull'ISPRA laddove intenda restringere i periodi di caccia normativamente stabiliti.

Deve invece ritenersi che competa alla Regione, ove voglia discostarsi dal parere ISPRA, dover dimostrare, con propri dati, "la sussistenza delle speciali condizioni, predicabili rispetto al proprio territorio regionale, per discostarsi dalle indicazioni prudenziali licenziate dall'ISPRA", risultando insufficienti "generici e non meglio documentati fattori differenziali legati a "tradizioni locali", ove disancorate da un'affidabile attività di monitoraggio e non supportate da dati tecnici elaborati con sufficiente rigore scientifico"(Cons. Stato, sez. III, del 22 giugno 2018 n. 3852; TAR Sardegna, sez. I, 30/01/2019 n. 65). In questo senso del resto si è già espresso questo Tribunale allorché ha evidenziato che "la preminenza dell'interesse faunistico-ambientale rispetto all'interesse alla pratica della caccia, che si esprime normativamente nella necessità procedimentale del parere dell'ISPRA (e nella esigenza di motivare con estremo rigore ogni possibile scostamento), è stata poi ribadita dalla recente sentenza n. 90 del 22 maggio 2013 della Corte costituzionale, che ha sottolineato l'importanza sul piano dell'acquisizione dei fatti e degli interessi del ridetto parere" (cfr. TAR Sicilia, Palermo, Sez. I, 9/07/2013 n. 1474).

Occorre dunque verificare il grado di attendibilità degli "scostamenti" del calendario venatorio regionale rispetto alle prescrizioni dell'ISPRA; ed è questo il nucleo centrale delle censure di parte ricorrete che non mirano a sindacare, come

sostenuto dalla difesa erariale, il merito amministrativo ma attengono proprio al corretto esercizio della discrezionalità tecnica da parte dell'Amministrazione.

Orbene, ad avviso del Collegio, ciò non è avvenuto nel caso di specie in cui il mancato richiamo, in punto di motivazione, a dati scientifici attuali e riferiti in maniera specifica alla realtà regionale siciliana vale a rendere, come si vedrà, in gran parte inattendibile la valutazione tecnica compiuta.

Pertanto le conclusioni alle quali questo Tribunale era pervenuto sul punto meritano di essere confermate, con le precisazioni di cui si dirà, alla luce di quanto emerso nell'istruttoria disposta dal Giudice d'appello, in sede cautelare.

Ed invero risulta di notevole spessore e degna di nota, per precisione e completezza, l'analisi compiuta dal Prof. Bruno Massa il quale ha altresì fornito un ulteriore *“quadro di sintesi di tutta la fauna citata sia dal calendario venatorio sia dal parere ISPRA”* nel quale ha inserito tutte le specie di uccelli cacciabili in Sicilia, classificandole in base alle loro priorità di conservazione, secondo i dati di BirdLife International, che rappresenta l' *“unico soggetto ufficialmente preposto alla redazione della Red-List prodotta dall'IUCN per gli uccelli ed è l'estensore della Red List of European Birds”*.

Il Collegio ritiene dunque di non appesantire il presente giudizio con ulteriori incumbenti istruttori, avendo la CTU disposta dal Giudice d'appello - nel rispetto del principio del contraddittorio (per essere stato consentito alle parti e ai loro difensori e consulenti, di partecipare al procedimento e di svolgervi le opportune osservazioni e controdeduzioni) - chiarito in maniera esauriente tutte le questioni che era necessario approfondire.

Il Collegio ritiene inoltre - tenuto conto delle parti del calendario venatorio censurate dalle associazioni ricorrenti e sopra richiamate ai punti sub 1-6) - di condividere e fare proprie le considerazioni ivi contenute in quanto immuni da vizi logici. Ciò posto, con riferimento all'apertura anticipata della stagione venatoria per le specie ornitiche e di piccola selvaggina a far data dal 1 settembre 2018, la censura è fondata atteso che il parere del C.T.U. si allinea a quello di ISPRA, considerando legittima l'apertura generalizzata della stagione venatoria al 1 ottobre 2018. Donde la fondatezza della censura formulata dalle ricorrenti.

Risultano fondate anche le doglianze delle associazioni ricorrenti relative al prelievo venatorio in Sicilia del Coniglio selvatico, nonché al prelievo anticipato dello stesso Coniglio selvatico ed al prelievo anticipato della specie Quaglia dal 16 settembre 2018 anziché dal 1 ottobre atteso che:

- per il Coniglio selvatico il C.T.U. suggerisce di *“mantenere chiusa l'attività venatoria e di non effettuare ripopolamenti ... e soprattutto di condurre seri censimenti a campione”* (v. pag. 36-37 della relazione);

- per la Quaglia il C.T.U. ha ritenuto, in linea con l'ISPRA, che l'apertura del prelievo debba coincidere con il 1 ottobre e la chiusura con il 31 ottobre, con limitazioni di carniere, giornaliero e stagionale; ciò in linea con il principio di precauzione, considerato che BirdLife International valuta lo stato di questa specie *“fluttuante”* (2017) e considerato che, soprattutto nell'Italia meridionale ed in Sicilia, la specie è soggetta al diffuso fenomeno del bracconaggio incontrollato, con uso illegale di richiami acustici (v. pag. 32 e ss. della relazione).

Quanto, invece, all'apertura del prelievo del Colombaccio, il C.T.U. suggerisce come data di apertura il 20 settembre 2018; come, già ritenuto in sede cautelare dal G.G.A. detta soluzione si pone *“su una linea per così dire mediana tra la Regione e l'ISPRA”* (cfr. ordinanza n. 856/2018 cit.); ne discende, pertanto, l'infondatezza della censura in esame sotto questo profilo attesa la non irragionevolezza dello scostamento rispetto al parere dell'ISPRA.

Con riferimento al prelievo anticipato, a far data dal 1 settembre 2018, delle specie Merlo, Gazza e Ghiandaia, la censura non merita accoglimento in quanto il calendario venatorio deve considerarsi sufficientemente attendibile con la precisazione tuttavia che il C.T.U. ha ritenuto pregiudizievole per la salvaguardia della fauna la scelta dell'Assessorato di consentire il prelievo a libera scelta del cacciatore, posto che *“.... è la durata del disturbo più che la sua intensità a generare danno indiretto alla fauna”* (cfr. pag. 14 della relazione); il C.T.U. riconosce la correttezza scientifica della scelta di ISPRA di prevedere per queste specie solo alcune giornate fisse di caccia, da appostamento temporaneo e non in forma vagante; di ciò la Regione dovrà tenere conto anche in sede di riesercizio del potere nella predisposizione del calendario venatorio dei prossimi anni.

Quanto alla chiusura posticipata della caccia alle specie Cesena, Tordo Bottaccio e Tordo Sassello al 31 anziché al 20 gennaio 2019, in linea con il parere ISPRA, il C.T.U. ha proposto come termine di chiusura della caccia a tutte queste specie il 20 gennaio 2019 anziché il 31 gennaio, come previsto dal calendario, scelta che il consulente considera *“tecnicamente più corretta”* tenuto conto delle date di inizio della migrazione pre-nuziale di Turdidi ed Anatidi e della necessità di garantire il prioritario rispetto dell'art. 7, comma 4, Direttiva Uccelli. Anche sotto tale profilo, calendario venatorio impugnato si appalesa illegittimo con conseguente suo annullamento *in parte qua*.

Con riferimento alla chiusura posticipata della caccia alla specie Beccaccia al 31 gennaio 2019, anziché al 31 dicembre 2018, o, in subordine, al 10 gennaio 2019, lo scostamento del calendario venatorio regionale rispetto alle prescrizioni dell'ISPRA non risulta irragionevole per le medesime ragioni già esposte in relazione all'apertura della caccia del colombaccio.

Sotto questo profilo, dunque, il provvedimento impugnato resiste alla censura in esame, fermo restando che appare condivisibile quanto affermato dal C.T.U. (che concorda sul punto con l'ISPRA) in ordine all'applicazione del principio di precauzione, con conseguenziale limitazione del carniere, giornaliero e stagionale (massimo n. 3 e n. 20 capi/cacciatore) e pianificazione dei prelievi.

Con riferimento all'estensione del prelievo venatorio delle specie Colombaccio, Gazza, Ghiandaia e Volpe fino al 10 febbraio 2019, le associazioni ricorrenti hanno dedotto la illegittimità della suddetta previsione per i seguenti motivi:

1) insussistenza delle condizioni poste dall'art. 2, commi 1 e 1 bis, della L. reg. sic. n. 33/1997, ai sensi del quale *"...I termini di cui al comma 1, lettere a), b) e c), possono essere modificati per determinate specie in relazione a situazioni ambientali, biologiche, climatiche e metereologiche delle diverse realtà territoriali. L'Assessore regionale per l'agricoltura e le foreste autorizza tali modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica; i termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1 dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157"*;

2) contrasto con il PRFV 2013-2018 attualmente in vigore che non prevede la caccia nella prima decade di febbraio;

3) violazione del divieto sancito dall'art. 18, comma 1bis, lettera b), della legge 157/92 che (in esecuzione dell'art. 42, comma 2, lettera a), della L. 4 giugno 2010, n. 96 - Legge comunitaria 2009) ha precluso tassativamente il prelievo venatorio *"b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli"*.

Sul punto il CTU ha manifestato il proprio dissenso rispetto all'estensione del prelievo venatorio nella prima decade di febbraio, affermando che il P.R.F.V. 2013-2018 è stato realizzato a seguito di procedura di Valutazione d'Incidenza (VINCA), obbligatoriamente richiesta dalla normativa europea e dal T.U. Ambientale ai fini della verifica di ammissibilità e compatibilità delle previsioni del Piano e del calendario venatorio (che di esso piano costituisce emanazione ed esecuzione). La conseguenza è che *"...Una deroga al Piano Regionale Faunistico Venatorio, come ad esempio la caccia nella prima decade di febbraio, costituisce violazione del provvedimento di VINCA e quindi delle norme comunitarie"* (v. pag. 9-10 della relazione).

Ancora, per le date di apertura e chiusura del prelievo venatorio della Volpe, il C.T.U. condivide quelle indicate da ISPRA nel proprio parere, coincidenti con il 1 ottobre (apertura generalizzata caccia specie ornitiche e di piccola selvaggina) e con il 31 gennaio.

Anche le superiori considerazioni del CTU risultano condivisibili dovendosi altresì tenere conto della portata precettiva del disposto dell'art. 19, comma 1 e 1-bis, della L. reg. sic. n. 33/1997, a norma del quale i termini di apertura della caccia devono essere comunque contenuti tra il 1 settembre ed il 31 gennaio dell'anno successivo.

In conclusione il ricorso deve essere accolto con conseguente annullamento del D.A. n. 64/GAB del 3 agosto 2018 e relativo allegato "A" facente parte integrante del medesimo decreto assessoriale, avente ad oggetto "Calendario Venatorio 2018/2019", nelle parti in cui:

- autorizza l'apertura anticipata della stagione venatoria per le specie ornitiche e di piccola selvaggina a far data dal 1 settembre 2018 anziché dal 1 ottobre 2018;
- autorizza il prelievo venatorio in Sicilia del Coniglio selvatico, nonché il prelievo anticipato dello stesso dal 1 settembre 2018 ed il prelievo anticipato della specie Quaglia dal 16 settembre 2018 anziché dal 1 ottobre;
- autorizza il prelievo delle specie Merlo, Gazza e Ghiandaia senza prevedere per tali specie solo alcune giornate fisse di caccia, da appostamento temporaneo e non in forma vagante;
- autorizza la chiusura posticipata della caccia alle specie Cesena, Tordo Bottaccio e Tordo sassello al 31 anziché al 20 gennaio 2019;
- autorizza la chiusura posticipata della caccia alla specie Beccaccia al 31 gennaio 2019, senza prevedere la limitazione del carniere, giornaliero e stagionale (massimo n. 3 e n. 20 capi/cacciatore) e pianificazione dei prelievi;
- estende il prelievo venatorio delle specie Colombaccio, Gazza, Ghiandaia e Volpe fino al 10 febbraio 2019.

Le spese di lite possono essere compensate, in ragione della complessità e della novità delle questioni trattate.

(Omissis)