

# Asserita invalidità di un Calendario venatorio per assenza della pianificazione regionale di settore

T.A.R. Marche, Sez. I 31 luglio 2020, n. 494 - Conti, pres.; Capitanio, est. - Lega per l'Abolizione della Caccia L.A.C. Onlus, WWF Italia ONG Onlus (avv. Rossi) c. Regione Marche (avv. Costanzi) ed a.

## Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio regionale 2018/2019 - Asserita invalidità per assenza della pianificazione regionale di settore,

(*Omissis*)

### FATTO

1. Con i ricorsi che pervengono alla odierna decisione, le associazioni ambientaliste Lega per l'Abolizione della Caccia (L.A.C.) Onlus, WWF Italia ONG - Onlus e (solo nel ricorso n. 537/2018 R.G.) Ente Nazionale Protezione Animali (E.N.P.A.) impugnano:

- il Calendario venatorio regionale per la stagione 2018/2019, approvato con la D.G.R. n. 1068 del 30 luglio 2018, e gli atti presupposti;
- la D.G.R. n. 1468 dell'8 novembre 2018, recante attuazione del disposto dell'art. 3, comma 2, della L.R. n. 44 del 7 novembre 2018;
- l'art. 1 della L.R. n. 46 del 12 dicembre 2018, nella parte in cui ha modificato l'art. 3 della L.R. n. 44/2018, stabilendo che il Calendario venatorio approvato con la D.G.R. n. 1068/2018 venisse incorporato nella stessa L.R. n. 44/2018.

2. Nel ricorso introduttivo n. 394/2018 R.G. sono state dedotte le seguenti censure:

- a) violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 della L. n. 157/1992 e degli artt. 3, 4, 5 e 6 L.R. n. 7/1995 (mancanza di un Piano Faunistico-Venatorio Regionale e di Piani Faunistico-Venatori Provinciali vigenti). Violazione dell'art. 6, par. 3, della direttiva 92/43/CEE. Violazione dell'art. 5, comma 1, e dell'art. 6, comma 2, del D.P.R. 8 settembre 1997 n. 357 e s.m.i. Violazione del D.Lgs. n. 152/2006. Eccesso di potere per svilimento della causa tipica. Errore di presupposto in fatto e in diritto;
- b) violazione e falsa applicazione dell'art. 18, comma 2, L. n. 157/1992 in relazione agli artt. 3, 4, 5, 6 L.R. n. 7/1995 per quanto attiene alla c.d. "preapertura" della caccia alle specie Alzavola, Marzaiola, Germano Reale, Tortora, Colombaccio, Cornacchia Grigia, Ghiandaia, Gazza e Quaglia. Eccesso di potere per svilimento della causa tipica. Errore di presupposto in fatto e in diritto;
- c) violazione e falsa applicazione degli artt. 18, comma 2, L. n. 157/1992 e 117, comma 2, let. s), Cost. in relazione al superamento del termine inderogabile del 31 gennaio per il prelievo delle specie Ghiandaia, Gazza, Cornacchia Grigia e Colombaccio. Eccesso di potere per difetto ed errore di motivazione e per svilimento della causa tipica.

3. Nel ricorso n. 537/2018 R.G. sono state dedotte le seguenti censure:

- violazione e/o falsa applicazione dell'art. 10 L. n. 157/1992 e dell'art. 6, par. 3, direttiva n. 92/43/CEE e conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, let. s), Cost. Difetto di attribuzioni e di competenza della Regione. Eccesso di potere. Illegittimità costituzionale dell'art. 3 L.R. 7 novembre 2018, n. 44.

4. Nell'atto di motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G. sono state dedotte le seguenti censure:

- illegittimità del Calendario venatorio di cui alla D.G.R. n. 1068/2018 e dell'allegato A) dello stesso per violazione e/o falsa applicazione degli artt. 10, 14 e 18 L. n. 157/1992 e dell'art. 6, par. 3, direttiva 92/43/CEE. Violazione di legge in relazione agli artt. 55 e 62 c.p.a. Eccesso di potere. Illegittimità costituzionale dell'art. 3 L.R. 7 novembre 2018, n.44 così come modificato dall'art. 1 L.R. n. 46 del 12 dicembre 2018, nonché dell'art. 2 L.R. n. 46/2018 e di conseguenza dell'intera L.R. n. 46/2018 per violazione dell'art. 117 comma 1 (violazione vincoli comunitari) e comma 2, let. s), Cost. (difetto di attribuzioni e di competenza della Regione), e degli artt. 103, 104 e 111 Cost.

5. Nel giudizio di cui al ricorso n. 394/2018 R.G. si è costituita la Regione Marche, mentre hanno spiegato atto di intervento *ad opponendum* l'Associazione Nazionale Libera Caccia (A.N.L.C.), la Federazione Italiana della Caccia (Federcaccia) e la Sezione Regionale delle Marche di Federcaccia.

Nel giudizio di cui al ricorso n. 537/2018 R.G. si è costituita la Regione Marche, mentre hanno spiegato atto di intervento *ad opponendum* la Confederazione Italiana Agricoltori - Sezione delle Marche (C.I.A. Marche), la Confederazione dei Produttori Agricoli delle Marche (Coopagri Marche), l'Associazione Nazionale Libera Caccia (A.N.L.C.), la Federazione Italiana della Caccia (Federcaccia) e la Sezione Regionale delle Marche di Federcaccia.

6. Con ordinanza n. 195/2018 il Tribunale aveva respinto la domanda cautelare proposta con il ricorso introduttivo n. 394/2018 R.G., ma tale provvedimento è stato riformato dalla Sez. III del Consiglio di Stato con ordinanza n. 5165/2018. Con ordinanza n. 265/2018 il Tribunale, proprio richiamando la prefata ordinanza del Consiglio di Stato, ha accolto la domanda cautelare proposta con il ricorso n. 537/2018 R.G., fissando per la trattazione del merito di entrambi i ricorsi

l'udienza pubblica del 23 gennaio 2019 (che è stata poi differita al 3 aprile 2019, non essendo decorsi i termini a difesa rispetto ai motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G.).

Infine, con ordinanza n. 3/2019 il Tribunale ha respinto la domanda cautelare proposta con i motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G., e ciò proprio alla luce della imminente celebrazione dell'udienza di trattazione del merito.

All'esito dell'udienza del 3 aprile 2019 il Tribunale ha sospeso i giudizi (ordinanza n. 252/2019), essendo pendente davanti alla Corte Costituzionale il ricorso proposto dal Governo avverso la L.R. Marche n. 46/2018, censurata anche nei presenti giudizi, ma per profili che il Tribunale ha ritenuto già ricompresi in quelli denunciati con il ricorso in via principale promosso dal Governo.

Una volta intervenuta la decisione della Consulta, le ricorrenti hanno provveduto a depositare l'istanza di riassunzione cui all'art. 80 c.p.a. e, pertanto, per la trattazione delle cause è stata fissata l'udienza dell'8 luglio 2020.

## DIRITTO

7. Va anzitutto confermata la riunione, ai sensi dell'art. 70 cod. proc. amm., dei ricorsi in epigrafe (già disposta con l'ordinanza n. 252/2019), visto che gli stessi si riferiscono alla medesima vicenda amministrativa.

8. E' inoltre opportuno evidenziare che i giudizi *de quibus* hanno fatto registrare, nel loro complesso, un andamento del tutto peculiare e diversificato:

- il ricorso introduttivo n. 394/2018 R.G. è un normale ricorso impugnatorio avverso il Calendario venatorio stagionale approvato con un provvedimento amministrativo della Giunta Regionale e che tiene conto unicamente delle disposizioni della L. n. 157/1992 e s.m.i., e della L.R. n. 7/1995 e s.m.i., nonché, per i profili tecnici, del parere dell'I.S.P.R.A. e dell'istruttoria svolta dalla competente struttura burocratica regionale;

- il ricorso n. 537/2018 R.G. è anch'esso un ricorso impugnatorio avverso un provvedimento della Giunta Regionale, ma la particolarità risiede nel fatto che tale atto si fonda su una norma di legge regionale, adottata dopo un pronunciamento cautelare del giudice amministrativo di secondo grado, che ha, nel contempo, disposto la proroga (fino al 31 dicembre 2019) dell'efficacia dei previgenti Piani Faunistico-Venatori provinciali e autorizzato (a certe condizioni) la caccia all'interno dei siti facenti parte della Rete Natura 2000. Di tale legge le associazioni ricorrenti hanno denunciato l'costituzionalità;

- i motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G. impugnano invece direttamente la L.R. n. 46/2018, con ciò ponendo, come è facile immaginare, anzitutto un problema di ammissibilità della domanda.

9. L'esame dei ricorsi e dei motivi aggiunti al primo di essi deve procedere in ordine inverso rispetto alla data di rispettiva introduzione, visto che, a differenza di quanto accade normalmente nelle ipotesi in cui le Regioni provvedono a "legificare" il Calendario venatorio, nella specie la Regione Marche ha "legificato" il Calendario dopo averlo inizialmente adottato con la consueta veste del provvedimento. Ciò vuol dire che:

- a decorrere dalla data di entrata in vigore della L.R. n. 46/2018 il Calendario-provvedimento è stato sostituito dal Calendario-legge (essendo stato inserito nella citata L.R. n. 46 come allegato), ma senza che da ciò derivasse l'annullamento o la revoca dello stesso Calendario-provvedimento (il quale risultava solo sospeso, e fra l'altro parzialmente, a seguito dell'ordinanza del Consiglio di Stato n. 5165/2018);

- dal punto di vista processuale questo ha fatto sì che all'udienza di merito svoltasi il 3 aprile 2019 il Tribunale non avrebbe potuto esaminare le censure proposte avverso il Calendario-provvedimento senza che prima fosse eliminato dal mondo giuridico il Calendario-legge.

Una volta intervenuta la sentenza della Corte Costituzionale n. 258/2019, che, riconfermando in ormai consolidato orientamento della Consulta, ha dichiarato incostituzionale la legificazione del Calendario, le censure proposte con i motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G. sono divenute improcedibili per sopravvenuto difetto di interesse, essendo venuta meno la norma regionale su cui si appuntavano le censure predette. Ad ogni buon conto, ai sensi dell'art. 34 c.p.a. va dichiarata incidentalmente la fondatezza di tali censure, e ciò per le ragioni esposte nella citata sentenza della Corte Costituzionale.

Si deve aggiungere che i motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G. sono pienamente ammissibili, in quanto, laddove il legislatore adotti una legge-provvedimento, l'esigenza di assicurare ai destinatari della stessa legge la tutela giurisdizionale impone al giudice di ritenere ammissibile un ricorso volto unicamente a sollevare la questione di costituzionalità della legge-provvedimento. Infatti, come del resto il Tribunale aveva già osservato nell'ordinanza n. 252/2019, secondo un consolidato orientamento della Corte Costituzionale (da ultimo si veda la sentenza n. 2 del 2018), la tutela delle posizioni giuridiche eventualmente lese dalla legge-provvedimento è assicurata secondo le forme del giudizio di costituzionalità, ma affinché l'interessato possa accedere a tale tutela è necessario un giudizio *a quo* nell'ambito del quale la questione possa essere portata all'attenzione della Consulta. E tale giudizio non può che svolgersi davanti al giudice che è munito di giurisdizione sulla controversia sottostante, eventualmente in deroga ai principi generali e alle regole a cui quel giudizio è ordinariamente informato. E né può dirsi che nella specie questo discorso non varrebbe in quanto la L.R. n. 46/2018 è stata impugnata dal Governo con ricorso proposto in via principale, e ciò:

- sia perché nel caso in esame il ricorso del Governo è successivo alla proposizione dei motivi aggiunti;
- sia perché il ricorso del Governo avrebbe anche potuto non essere proposto e/o investire questioni diverse da quelle sollevate in questa sede.

10. Sempre procedendo a ritroso, si devono ora esaminare le censure che si appuntano nei riguardi della L.R. n. 44/2018 e degli atti regionali adottati in esecuzione di essa, ma a questo proposito il discorso va esteso al primo motivo del ricorso introduttivo, con il quale si deduce la radicale illegittimità del Calendario venatorio in ragione dell'assenza, nella Regione Marche, di una valida pianificazione faunistico-venatoria.

Al riguardo va anzitutto dichiarata l'infondatezza dell'eccezione di improcedibilità dei ricorsi in ragione del fatto che l'impugnato Calendario venatorio avrebbe già da tempo esaurito i propri effetti.

L'eccezione, che potrebbe avere una sua logica in altre controversie, non vale nel caso di specie, sia perché si è in presenza di un provvedimento a cadenza annuale (di talché non è revocabile in dubbio la rilevanza conformativa che una pronuncia di merito sul Calendario relativo ad una stagione venatoria già trascorsa può avere sui provvedimenti valevoli per le stagioni successive), sia perché la definizione del giudizio è stata ritardata da vari "incidenti" processuali (ivi inclusa una sospensione del processo per pendenza di un giudizio costituzionale avente rilievo pregiudiziale) in alcun modo addebitabili a condotte processuali di parte ricorrente, sia, infine, perché residuano un interesse morale (indubbio) e un interesse risarcitorio (contestato dalle parti resistenti, ma comunque addotto dalle ricorrenti già *ab initio*).

Ma, del resto, anche la sentenza di questo Tribunale n. 271/2017, di cui si dirà *infra*, è intervenuta quando il Calendario venatorio impugnato in quel giudizio aveva già esaurito i propri effetti, eppure le stesse parti resistenti non hanno mancato di invocare in questa sede quel precedente giurisdizionale a sostegno delle proprie tesi difensive. In generale, poi, data la tempistica della stagione venatoria è ben difficile che il giudizio in cui viene impugnato il Calendario possa essere definito prima che la stagione di caccia si conclude, il che porterebbe alla paradossale e aberrante conseguenza per cui i ricorsi con cui viene impugnato il Calendario venatorio, salvo i rari casi in cui sia possibile adottare una decisione *ex art. 60 c.p.a.*, non potrebbero pressoché mai essere definiti nel merito.

10.1. Tornando dunque all'esame delle presenti censure, si deve anzitutto dare conto della disciplina introdotta con la citata L.R. n. 44/2018, non senza evidenziare che, come risulta dalle "Notizie relative al procedimento di formazione" riportate sul B.U.R.M., la normativa in parola ha avuto una genesi ben più lunga di quella indicata dalle associazioni ricorrenti, visto che l'iter legislativo ha avuto avvio con una proposta di legge presentata il 17 marzo 2016 dal consigliere Talè, a cui si sono nel tempo affiancate le altre proposte di legge indicate nel Bollettino Ufficiale.

Venendo dunque alla normativa in parola, di interesse nei presenti giudizi sono le disposizioni di cui all'originaria versione dell'art. 3 (in seguito modificato dalla citata L.R. n. 46/2018), secondo cui "*I. I piani faunistico-venatori di cui all'articolo 3 della L.R. 7/1995 continuano ad applicarsi fino all'approvazione del piano faunistico regionale di cui all'articolo 4 della medesima l.r. 7/1995, e comunque non oltre il 31 dicembre 2019, anche nei siti della Rete Natura 2000 di cui alla legge regionale 12 giugno 2007, n. 6 (Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 14 aprile 2004, n. 7, 5 agosto 1992, n. 34, 28 ottobre 1999, n. 28, 23 febbraio 2005, n. 16 e 17 maggio 1999, n. 10. Disposizioni in materia ambientale e Rete Natura 2000), qualora sia stata effettuata la valutazione di incidenza di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357 (Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche), sui piani medesimi o sui singoli interventi ovvero siano state adottate le misure di conservazione di cui al decreto del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 17 ottobre 2007 (Criteri minimi uniformi per la definizione di misure di conservazione relative a Zone speciali di conservazione (ZSC) e a Zone di protezione speciale (ZPS)).*

*2. La Giunta regionale definisce, con proprio atto, le modalità di attuazione di quanto previsto al comma 1".*

Con queste disposizioni la Regione Marche ha sicuramente tentato di superare per via legislativa l'impasse creatosi a seguito dell'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 5165/2018, ma questo non rende di per sé incostituzionali le norme medesime, visto che tanto la P.A. quanto il legislatore di solito conservano margini di discrezionalità più o meno ampi pur a seguito dell'adozione di provvedimenti giurisdizionali che abbiano inciso su atti amministrativi e/o normativi, l'unico limite essendo quello del divieto di adottare provvedimenti e/o norme che violino o eludano il giudicato.

Nella specie non ritiene il Collegio che si sia di fronte ad un caso del genere, visto che le disposizioni del citato art. 3 sono finalizzate unicamente a ristabilire, con la forza propria dell'atto legislativo, principi già presenti nella legislazione regionale e, come si dirà, non confliggenti né con il diritto comunitario né con quello statale, il tutto sorretto dalla volontà (certamente politica, ma ciò è abbastanza scontato) di salvare per quanto possibile la stagione venatoria 2018/2019.

A questo riguardo va evidenziato che quella venatoria è un'attività del tutto lecita e in qualche modo anche necessaria (visto che essa rappresenta da millenni un fattore di riequilibrio della vita sulla Terra, essendo praticata sia dall'uomo nei riguardi delle specie animali che da ciascuna specie animale nei riguardi di quelle più deboli), abbisognevole certamente - al pari di tante altre attività umane utili ma rischiose - di precauzioni necessarie sia per garantire la sopravvivenza delle specie a rischio, sia per assicurare l'incolmabilità delle persone, ma non per questo meno lecita.

10.2. Si deve dunque passare all'esame del profilo centrale attorno a cui ruotano i presenti ricorsi, ossia la questione dell'asserita invalidità del Calendario venatorio 2018/2019 per assenza della pianificazione regionale di settore.

10.2.1. Va in primo luogo osservato come non esistano (o comunque non sono state indicate dalle ricorrenti) sentenze di merito che abbiano accolto censure del tipo di quella in commento riferite specificamente alla legislazione marchigiana, mentre esiste almeno una decisione di merito che ha affermato il principio opposto: si tratta della citata sentenza di questo Tribunale n. 271/2017 (riferita all'analogo ricorso proposto avverso il Calendario venatorio 2016/2017 e passata in giudicato), nella quale la questione in esame era stata oggetto di queste tutto sommato brevi considerazioni: “*12. Quanto alle censure inerenti l'asserita attuale mancanza degli strumenti pianificatori regionali di settore, si possono operare le seguenti precisazioni.*

*In primo luogo, la normativa regionale vigente ratione temporis (art. 2 e art. 4, comma 1, L.R. n. 7/1995 e s.m.i.) prevedeva che “1. La Regione esercita le funzioni di indirizzo, di coordinamento e controllo previste dalla presente legge. 2. Le funzioni amministrative di cui alla presente legge sono attribuite alle Province. In particolare la Provincia provvede:*

*a) alla protezione della fauna del proprio territorio;*

*b) alla pianificazione e gestione territoriale e faunistica...” e che “1. I criteri e gli indirizzi regionali per la stesura dei piani provinciali di cui all’articolo 5 sono adottati dal Consiglio regionale, su proposta della Giunta regionale. Gli indirizzi regionali hanno valenza quinquennale e devono essere trasmessi al Consiglio regionale entro novanta giorni precedenti la data della loro scadenza”.*

*La normativa regionale dunque, ripartiva in maniera parzialmente differente le competenze fra Regione e Province rispetto alla norma nazionale, ma questo, oltre a non essere oggetto di contestazione nel presente giudizio, rientrava nelle facoltà della Regione.*

*A seguito dell’entrata in vigore della L. n. 56/2014, la L.R. n. 13/2015 ha attribuito la competenza in materia di caccia interamente alla Regione, il che ha determinato ipso facto il venir meno della necessità di modificare gli indirizzi di cui alla deliberazione consiliare n. 5/2010 (dovendo nel prossimo futuro la Regione adottare il Piano Faunistico-Venatorio Regionale, che sarà presumibilmente l’unico strumento pianificatorio di settore). Peraltra, poiché un determinato settore non può mai rimanere privo di disciplina pianificatoria, nelle more restano comunque in vigore, ai sensi dell’art. 3, comma 11, L.R. n. 7/1995, i piani faunistici provinciali approvati sulla base degli indirizzi regionali (piani che in sé non sono oggetto di contestazione).*

*Mentre la deliberazione di C.R. n. 5/2010 - recando unicamente disposizioni di indirizzo - non doveva essere sottoposta a VAS, i piani provinciali sono stati invece sottoposti alla valutazione ambientale strategica, come prevede il D.Lgs. n. 152/2006.*

*Va poi evidenziato che l’art. 18, comma 2, della L. n. 157/1992 si riferisce genericamente a “piani faunistico-venatori”, per cui l’autorizzazione regionale alla preapertura della caccia è legittima anche in presenza dei soli piani faunistici provinciali.*

*Il calendario venatorio, invece, non essendo qualificabile come “piano o progetto” nel senso voluto dal T.U. n. 152/2006 (in quanto esso non è espressione del potere pianificatorio, assolvendo solo alla funzione di disciplinare il profilo temporale di un’attività che trova legittimazione nella legge e negli atti pianificatori di settore), non doveva essere sottoposto né a VAS/VIA, né a valutazione di incidenza (V.I.) ex DPR n. 357/1997. Peraltra, in relazione a quanto esposto a pagina 13 del ricorso, si deve evidenziare che l’ISPRA ha solo espresso una valutazione sull’opportunità di sottoporre a V.I. anche il calendario venatorio, ma questo è per l’appunto un mero auspicio e non un obbligo di legge.*

*Va peraltro rilevato che nella deliberazione n. 867 la Regione ha ribadito l’applicazione delle misure di conservazione minime delle aree SIC e ZPS adottate con le precedenti deliberazioni nn. 1471/2008 e 1036/2009...”.*

10.2.2. Nei presenti giudizi la questione è stata riproposta con maggiore ampiezza argomentativa, ma l’odierno Collegio non ritiene di dover modificare il precedente orientamento del T.A.R., e ciò nemmeno alla luce dell’ordinanza n. 5165/2018 del Consiglio di Stato, a proposito della quale è opportuna una breve digressione.

Quanto al *fumus boni iuris*, la citata ordinanza del giudice di secondo grado da un lato non è affatto così perentoria come sembrano ritenere le associazioni ricorrenti (“...fermo ogni ulteriore approfondimento delle questioni controverse, nel merito, da parte del primo giudice...”), dall’altro lato richiama la precedente analoga ordinanza n. 4242/2018 (relativa all’impugnazione del Calendario venatorio dell’Umbria 2018/2019), la quale era così motivata “...ritenuto che, nella comparazione tra gli opposti interessi, deve ritenersi prevalente in questa sede cautelare quello, altrimenti irrimediabilmente compromesso nelle more del presente giudizio, alla conservazione delle specie, oggetto della caccia di selezione, a fronte di censure che, tra l’altro, pongono in rilievo l’assenza, allo stato, di un Piano faunistico venatorio regionale – ormai scaduto dal 2014 – aggiornato e, dunque, di una più generale, approfondita, attualizzata e consapevole programmazione nell’ambito della quale, anche indipendentemente dall’adozione dei singoli piani di selezione da parte degli ATC, si iscriva coerentemente e armonicamente il prelievo selettivo degli ungulati in aggiunta all’ordinario arco temporale di caccia previsto dall’art. 18, comma 1, della l. n. 157 del 1992, come ha già posto in rilievo il decreto monocratico n. 3701 del 2 agosto 2018 del Presidente della III Sezione...”.

A sua volta, il decreto presidenziale n. 3701/2018 così si è espresso “Considerato che la Regione appellante, con i suoi argomenti difensivi, non supera, in questa fase di sommaria delibazione, il puntuale argomento su cui il primo giudice ha fondato la propria ordinanza cautelare, e cioè quello della inadeguatezza dei piani di abbattimento, in presenza di

*piano regionale scaduto e in proroga, rispetto ad una estensione dei periodi di prelievo selettivo di alcune specie cacciabili...”.*

Ora, il decreto n. 3701/2018 e, “a cascata”, anche la citata ordinanza n. 4242/2018 (così come, in via derivata, l’ordinanza n. 5165/2018), hanno vistosamente ampliato il perimetro della decisione cautelare di primo grado, ossia dell’ordinanza cautelare del T.A.R. Umbria n. 120/2018, con la quale era stata sì accolta la domanda cautelare proposta dalle associazioni ambientaliste ricorrenti, ma con la seguente motivazione “*Ritenuto, ferma restando la validità in regime di prorogatio del piano faunistico venatorio scaduto il 21 luglio 2014, che l’istanza di sospensione del calendario venatorio impugnato appare suscettibile di positiva definizione nella parte in cui dispone la preapertura della caccia pur in assenza di adeguati piani di abbattimento selettivi previsti dalla normativa di settore...*”.

Per completezza va detto che in seguito il T.A.R. Umbria ha definito il giudizio nel merito senza approfondire ulteriormente la questione. Si veda infatti la sentenza n. 27/2019, la quale, ai paragrafi 3.2. e ss. recita testualmente “*Osserva infatti il Collegio che ai sensi dell’art. 18, comma 2, della legge 11 febbraio 1992 n. 157 [...] l’autorizzazione regionale “alla preapertura della caccia è condizionata alla preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori”.*

3.3. *Nel caso di specie appare incontestabile, anche per stessa ammissione dell’amministrazione resistente, che il “piano faunistico venatorio regionale, adottato con deliberazione del Consiglio regionale 21 luglio 2009, n. 316 (...)” è venuto a scadere “in data 21 luglio 2014” (cfr., relazione istruttoria della deliberazione di giunta regionale 9 febbraio 2015, n. 134, recante “D.lgs 3 aprile 2006, n. 152 e s.m. e i. – Approvazione del ‘Rapporto preliminare del Piano Faunistico venatorio regionale’ – Avvio della procedura di VAS”).*

3.4. *Ne consegue, allo stato, l’assenza di un piano faunistico venatorio “aggiornato e, dunque, di una più generale, approfondita, attualizzata e consapevole programmazione, la quale, ancorché non valga a bloccare in toto l’attività venatoria, impedisce che essa possa essere autorizzata al di fuori dei termini ordinari di legge.” (cfr., in termini, Cons. St., sez. III, ord. 7 settembre 2018, n. 4242; idem Cons. St., sez. III, ord. 21 ottobre 2018, n. 5165)....”.* Seguono poi alcune considerazioni relative alla legislazione umbra, di cui si darà conto *infra*.

Come si può vedere, dunque, mentre in sede cautelare il Piano Faunistico Regionale era stato ritenuto ancora valido, in sede di merito il T.A.R. Umbria ha ritenuto di accedere alle argomentazioni espresse in sede cautelare dal Consiglio di Stato, sia pure attraverso il richiamo a disposizioni regionali che non sono però applicabili anche alle Marche. Il tutto senza dimenticare che nel giudizio svoltosi davanti al T.A.R. Umbria veniva in rilievo anche l’inadeguatezza dei piani di abbattimento selettivo degli ungulati, ossia un profilo che già di per sé avrebbe potuto giustificare l’accoglimento del ricorso di primo grado.

10.2.3. Come il Tribunale aveva già osservato nella sentenza n. 271/2017, nella legislazione marchigiana esistevano già da epoca non sospetta norme che dispongono l’ultrattività dei Piani faunistico-venatori regionali e provinciali per tutto il periodo di elaborazione della nuova pianificazione (mentre, a quanto è dato comprendere dalla citata sentenza n. 27/2019 del T.A.R. Umbria, la legislazione umbra che disponeva in tal senso è intervenuta in epoca successiva alla scadenza dei piani provinciali).

Per la verità, va risolta prima la questione relativa alla tassatività del termine quinquennale previsto sia dall’art. 14, comma 7, della L. n. 157/1992 che dagli artt. 3, comma 4, e 4, comma 1, della L.R. Marche n. 7/1995.

A tal proposito va osservato che né le direttive comunitarie di settore (ivi incluse quelle che disciplinano la Valutazione di Incidenza), né la L. n. 157/1992 dispongono espressamente che i Piani faunistico-venatori abbiano una efficacia massima di cinque anni, il che è abbastanza normale se si pensa al contenuto di tali Piani e al fatto che, in generale, gli strumenti pianificatori privi di concreta incidenza sulle posizioni giuridiche soggettive dei destinatari hanno durata tendenzialmente illimitata (si pensi, ad esempio, al diverso regime che viene attribuito, rispettivamente, alle previsioni del P.R.G. che hanno valenza conformativa della proprietà privata e a quelle che hanno invece natura espropriativa).

I Piani faunistico-venatori regionali e provinciali, ai sensi dell’art. 10 della L. n. 157/1992, contengono prescrizioni relative ai seguenti profili (e finalizzate agli obiettivi di cui al comma 1 dell’art. 10):

- a) determinazione della quota del territorio (variabile dal 20% al 30%) destinata alla protezione della fauna selvatica;
- b) determinazione della quota del territorio (massimo del 15%) riservata alla gestione privata della caccia;
- c) predisposizione di piani di miglioramento ambientale tesi a favorire la riproduzione naturale di fauna selvatica nonché di piani di immissione di fauna selvatica anche tramite la cattura di selvatici presenti in soprannumero nei parchi nazionali e regionali ed in altri ambiti faunistici;
- d) indicazione delle oasi di protezione, destinate al rifugio, alla riproduzione ed alla sosta della fauna selvatica;
- e) individuazione delle zone di ripopolamento e cattura, destinate alla riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale ed alla cattura della stessa per l’immissione sul territorio;
- f) individuazione di centri pubblici di riproduzione della fauna selvatica allo stato naturale, ai fini di ricostituzione delle popolazioni autoctone;
- g) individuazione dei centri privati di riproduzione di fauna selvatica allo stato naturale, organizzati in forma di azienda agricola singola, consortile o cooperativa, ove è vietato l’esercizio dell’attività venatoria ed è consentito il prelievo di

animali allevati appartenenti a specie cacciabili da parte del titolare dell'impresa agricola, di dipendenti della stessa e di persone nominativamente indicate;

h) indicazione delle zone e dei periodi per l'addestramento, l'allenamento e le gare di cani anche su fauna selvatica naturale o con l'abbattimento di fauna di allevamento appartenente a specie cacciabili;

i) determinazione dei criteri per la determinazione del risarcimento in favore dei conduttori dei fondi rustici per i danni arrecati dalla fauna selvatica alle produzioni agricole e alle opere approntate su fondi vincolati per gli scopi di cui alle lettere a), b) e c) dell'art. 10;

l) determinazione dei criteri per la corresponsione degli incentivi in favore dei proprietari o conduttori dei fondi rustici, singoli o associati, che si impegnino alla tutela ed al ripristino degli habitat naturali e all'incremento della fauna selvatica nelle zone di cui alle lettere a) e b) dell'art. 10;

m) identificazione delle zone in cui sono collocabili gli appostamenti fissi.

Gli artt. 3 e 4 della L.R. Marche prevedono poi gli ulteriori contenuti dispositivi dei piani *de quibus*.

Ora, appare arduo sostenere che con il decorso del quinquennio di asserita validità del P.F.V.R. e dei P.F.V.P. tutte le suesposte misure, ivi incluse quelle finalizzate ad incrementare il livello di tutela delle specie animali, cessino di avere efficacia, così come non è ipotizzabile il venir meno, ad esempio, dei criteri per la determinazione degli indennizzi in favore dei conduttori dei fondi rustici per i danni arrecati dalla fauna selvatica e/o per le limitazioni delle proprietà dovute all'introduzione di vincoli.

E non può essere che i Piani faunistici possano essere considerati in vigore solo per le parti favorevoli alle associazioni ambientaliste e inefficaci per le parti restanti.

Come hanno eccepito le parti resistenti, inoltre, il venir meno della pianificazione regionale e provinciale non determinerebbe il divieto dell'attività venatoria stagionale, la quale potrebbe avere luogo nel rispetto delle disposizioni di tutela minime di cui all'art. 18 della L. n. 157/1992 (le quali sono però meno rigide di quelle imposte dalle singole Regioni e, soprattutto, non tengono conto dell'evoluzione dello stato di conservazione delle singole specie nelle varie parti del Territorio Nazionale, essendo state dettate una volta per tutte ormai alcuni anni fa).

10.2.4. Si potrebbe certamente sostenere che l'esigenza di rivedere ogni cinque anni la pianificazione del settore discende se non altro dall'ovvia considerazione per cui lo stato di conservazione delle specie cacciabili è mutevole nel tempo, ma a tali considerazioni si possono opporre quattro argomenti:

- da un lato, che una considerazione di buon senso non può di per sé sola giustificare l'annullamento di un provvedimento amministrativo che non confligge con alcuna norma di legge;

- dall'altro lato, che la rigidità del meccanismo della revisione quinquennale può ostacolare le revisioni infraquinquennali che dovessero rivelarsi necessarie. In sostanza, se davvero le revisioni fossero obbligatorie solo alla scadenza del quinquennio, le Regioni non potrebbero adottare varianti prima del decorso del quinquennio che si rivelassero opportune o addirittura necessarie, con inevitabile compromissione degli interessi che le stesse associazioni ambientaliste persegono. In realtà, dunque, trova applicazione la disposizione di cui all'art. 14, comma 7, ultimo periodo, della L. n. 157/1992, la quale saggiamente prevede che le revisioni quinquennali siano solo eventuali (e d'altro canto non si può fare a meno di notare che nemmeno l'I.S.P.R.A. ha adeguato nel tempo le direttive in merito alla redazione dei Calendari venatori, visto che continua a far riferimento ai criteri elaborati nel 2010). Al riguardo non è poi condivisibile la tesi delle ricorrenti secondo cui l'aggettivo "eventuali" sarebbe riferito solo alle "modifiche" e non anche alle "revisioni", visto che nella formulazione della norma "modifiche" e "revisioni" costituiscono un'endiadi;

- in terzo luogo, che, per la verità, molte delle prescrizioni necessarie per tenere debito conto delle sopravvenienze riferite a singole specie ben possono essere adottate in sede di redazione del Calendario venatorio stagionale, anche recependo i rilievi dell'I.S.P.R.A.;

- da ultimo, e con specifico riguardo al risvolto processuale, che è onere delle associazioni ambientaliste che contestano l'attualità dei piani faunistici in vigore da oltre cinque anni dimostrarne l'inadeguatezza per gli specifici profili che si riverberano sul Calendario venatorio stagionale. Nella specie tale onere non è stato assolto in alcun modo.

10.2.5. Ma se anche le precedenti considerazioni non dovessero essere ritenute condivisibili, resta il fatto che nella Regione Marche l'ultrattività dei P.F.V.P. era prevista già dal comma 11 dell'art. 3 della L.R. n. 7/1995 (comma che è stato poi abrogato nel quadro della complessiva riscrittura dell'art. 3) e attualmente dal comma 4 dello stesso art. 3 (in vigore dal 2013).

Pertanto, le disposizioni di cui all'art. 3 della L.R. n. 44/2018 non hanno introdotto alcun principio nuovo, limitandosi a ribadire ciò che era già previsto dalla legislazione previgente.

Quanto al P.F.V.R. si deve invece evidenziare che:

- anzitutto, e a differenza di ciò che sostengono le ricorrenti, la Regione Marche aveva approvato il suo primo P.F.V.R. nel 2003 (deliberazione del Consiglio Regionale n. 89/2003) e lo ha poi sottoposto a "revisione" nel 2010 (deliberazione del C.R. n. 5/2010). Questo differenzia la situazione delle Marche anche da quella dell'Abruzzo, di cui dava conto la sentenza del TAR L'Aquila n. 719/2013 (richiamata dalle ricorrenti e dalla quale emerge che la Regione Abruzzo non aveva mai adottato il P.F.V.R., limitandosi ad approvare i singoli Piani provinciali);

- in ragione di quanto dispone ancora oggi l'art. 10 della L. n. 157/1992 (legge che in molte sue parti non è più aggiornata alle modifiche costituzionali del 2001 e a quelle, poi non approvate in sede di referendum confermativo, del 2014-2016), la L.R. Marche n. 7/1995 affidava al Piano regionale il compito di coordinare i Piani provinciali, il che è accaduto sia in occasione dell'adozione del precedente P.F.V.R. del 2003, sia in occasione dell'adozione della Deliberazione del Consiglio Regionale n. 5/2010, recante criteri e indirizzi per la pianificazione 2010-2015. Con questa deliberazione, la quale non consta delle poche pagine indicate al ricorso introduttivo n. 394/2018 R.G., ma si compone di ben 513 pagine, la Regione, in perfetta aderenza al dato normativo vigente *ratione temporis*, aveva proceduto ad "tagliando" del P.F.V.R., ritenendo in sostanza di confermarne le linee programmatiche principali e recependo le disposizioni nel frattempo adottate dalla Giunta per dare attuazione alla normativa statale e regionale sulla V.A.S. nonché al D.M. n. 184/2007 (recante i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione delle ZSC e delle ZPS);

- a seguire le tesi delle ricorrenti, i criteri in parola avrebbero dovuto essere nuovamente sottoposti a verifica nel 2015, ma al riguardo non si può non tenere conto della vera e propria rivoluzione determinata dalla L. n. 56/2014, la quale, avendo in sostanza abolito le Province (misura che poi non ha trovato conferma nel referendum costituzionale del 4 dicembre 2016) e comunque avendone amputato gran parte delle competenze, ha obbligato le Regioni a modificare tutte le norme regionali che ancora attribuivano alle Province determinate competenze, nello specifico per quanto attiene alla pianificazione venatoria (per le Marche, si veda la L.R. 3 aprile 2015, n. 13). Pertanto, come il Tribunale ha osservato nella sentenza n. 271/2017, dalla data di entrata in vigore della L.R. n. 13/2015 sarebbe stato impossibile per le Province adottare nuovi Piani venatori, nel mentre il tempo che la Regione ha impiegato per approvare il nuovo P.F.V.R. (cinque anni) può essere considerato congruo, tenuto conto della difficoltà di mettere mano ad un settore che in passato era disciplinato in maniera notevolmente diversa nonché del fatto che il territorio regionale è stato interessato da un evento sismico di notevole impatto, le cui conseguenze si sono ripercosse tanto sulla piena funzionalità delle strutture burocratiche regionali quanto sul territorio oggetto di pianificazione.

10.2.6. Quanto al diritto comunitario e a quello statale derivato, si deve osservare che:

- l'art. 6 della direttiva 92/43/CEE non prevede (ovviamente) alcunché in merito all'efficacia temporale dei piani dalla cui attuazione possano discendere pregiudizi per le ZPS, ma stabilisce che "*Qualsiasi piano o progetto non direttamente connesso e necessario alla gestione del sito ma che possa avere incidenze significative su tale sito, singolarmente o congiuntamente ad altri piani e progetti, forma oggetto di una opportuna valutazione dell'incidenza che ha sul sito, tenendo conto degli obiettivi di conservazione del medesimo*".

- a sua volta, nemmeno l'art. 3 della direttiva V.A.S. (n. 42/2001/CE) stabilisce alcunché in merito all'efficacia temporale dei piani che, avendo effetti significativi sull'ambiente, vanno sottoposti alla Valutazione Ambientale Strategica;

- inoltre, a differenza del parere favorevole di V.I.A. (che ha una validità minima quinquennale - art. 25, comma 5, T.U. n. 152/2006), né la V.A.S. né la V.I. hanno un'efficacia temporalmente limitata;

- in sostanza, dunque, la normativa summenzionata non impone affatto di modificare un piano previgente a scadenze fisse solo perché esso è soggetto a V.A.S. e V.I., ma impone invece di svolgere la V.A.S. e la V.I. "quando" l'autorità competente ritiene che il piano debba essere modificato (art. 11 del T.U. n. 152/2006). Né la prefata normativa impone di sottoporre a V.A.S. o V.I. piani o progetti approvati in un'epoca antecedente all'entrata in vigore delle direttive comunitarie 92/43/CEE e 42/2001/CE;

- per quanto attiene specificamente la V.I., essa riguarda qualsiasi "piano o progetto", per cui, anche tenendo conto dell'ottica sostanzialistica che permea il diritto comunitario, non si comprende perché sarebbero insufficienti le valutazioni di incidenza svolte sui numerosi progetti di cui agli elenchi allegati alla D.G.R. n. 1468. Fra l'altro, proprio nell'ottica delle ricorrenti, *in subiecta materia* l'esercizio della caccia rappresenta l'unico fattore che mette a rischio la conservazione delle specie animali oggetto del Calendario venatorio, per cui l'aver sottoposto a V.I. i progetti relativi alle aziende faunistico-venatorie, agli appostamenti e alle zone di addestramento dei cani autorizzati a livello di A.T.C. negli ultimi anni costituisce misura adeguata di protezione dei beni tutelati;

- alla V.I. si aggiungono poi le ulteriori misure di protezione che la Regione aveva già recepito e che sono state richiamate sia nella D.G.R. n. 1068 che nella D.G.R. n. 1468. Il tutto senza considerare che le associazioni ricorrenti non hanno allegato alcun documento che possa confermare, per ciascuna delle specie indicate nel Calendario, i rischi per la conservazione paventati in ricorso.

10.3. Per tutte queste ragioni il Collegio ritiene infondate le doglianze relative al fatto che nella Regione Marche mancasse alla data di approvazione dell'impugnato Calendario venatorio una pianificazione di settore valida ed efficace, così come ritiene non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della L.R. n. 44/2018 sollevata con il ricorso n. 537/2018 R.G. (e a questo riguardo va osservato che nemmeno il Governo ha ritenuto di ravvisare nell'art. 3 profili di incostituzionalità, tanto è vero che le uniche perplessità erano insorte con riguardo all'art. 2 - si veda la nota dell'Ufficio Legislativo del Ministero dell'Ambiente depositata in giudizio dalla Regione in data 30 novembre 2018 nel ricorso n. 537/2018 R.G.).

Con riguardo alla "impugnazione" dei Piani provinciali indicati in epigrafe e della D.A.C.R. n. 5/2010 per un verso essa è, al contempo, irricevibile e inammissibile (in quanto avverso i P.F.V.P. e la D.A.C.R. n. 5/2010 non vengono svolte

censure), per altro verso è del tutto inutile (visto che le ricorrenti ritengono tali atti non più efficaci e dunque non ha senso la loro “impugnazione”).

11. Restano dunque da esaminare le censure di cui al ricorso introduttivo n. 394/2018 R.G. che afferiscono al merito di alcune delle previsioni di cui al Calendario venatorio 2018/2019.

11.1. Iniziando dal motivo con cui si deduce l'illegittimità della c.d. preapertura della caccia nel territorio marchigiano nelle giornate del 1°, 2, 5, 8, 9, 12 e 13 settembre 2018 alle specie Alzavola, Marzaiola, Germano Reale, Tortora, Colombaccio, Cornacchia Grigia Ghiandaia, Gazza e nelle giornate del 12 e 13 settembre 2018 alla Quaglia, si osserva che tali censure sono infondate in quanto esse muovono dal presupposto dell'assenza di una valida pianificazione di settore. Avendo il Collegio ritenuto insussistente tale presupposto, le doglianze in argomento vanno respinte.

11.2. Quanto alle censure riferite alle giornate di caccia previste nel mese di febbraio 2019 per le specie Ghiandaia, Gazza, Cornacchia Grigia e Colombaccio, va osservato che l'art. 18, comma 2, penultimo periodo, della L. n. 157/1992 stabilisce che *“Ferme restando le disposizioni relative agli ungulati, le regioni possono posticipare, non oltre la prima decade di febbraio, i termini di cui al presente comma in relazione a specie determinate e allo scopo sono obbligate ad acquisire il preventivo parere espresso dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale devono uniformarsi”*.

Nella specie, il parere I.S.P.R.A. è stato favorevole nel merito, avendo l'Istituto formulato riserve unicamente per quanto concerne l'arco temporale complessivo per il quale è stata consentito il prelievo venatorio.

Peraltra si deve osservare che la disposizione di cui al penultimo periodo del comma 2 dell'art. 18 non fa riferimento - a differenza di quella di cui al terzo periodo - all'arco temporale massimo di cui al comma 1.

12. Per tutto quanto precede, i ricorsi in epigrafe, riuniti ai sensi dell'art. 70 c.p.a., vanno nel loro complesso respinti, fatto salvo l'accertamento incidentale della fondatezza dei motivi aggiunti al ricorso n. 394/2018 R.G.

Le spese dei giudizi vanno compensate alla luce della complessità delle questioni di diritto sottoposte all'attenzione del Tribunale.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- li riunisce ai sensi dell'art. 70 c.p.a. e li respinge;
- compensa le spese dei giudizi.

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

(*Omissis*)