

# Illegittima l'autorizzazione alla caccia alla pavoncella

T.A.R. Basilicata, Sez. I 25 ottobre 2021, n. 685 - Donadono, pres.; Mariano, est. - Associazione Vittime della Caccia (avv. Rizzato) c. Regione Basilicata (n.c.).

**Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio 2021/22 - Autorizzazione alla caccia alla pavoncella - Illegittimità.**

(*Omissis*)

## FATTO e DIRITTO

Premesso che:

- con il ricorso in esame, depositato in data 23/9/2021, è stato chiesto l'annullamento parziale della delibera della Giunta regionale della Basilicata, n. 565 del 19/7/2021, avente ad oggetto l'adozione del calendario venatorio 2021/2022, limitatamente all'art. 2, co. 7.12, nella parte in cui si autorizza la caccia alla pavoncella dal 2/10/2021 al 20/1/2022;
- l'impugnazione è stata affidata essenzialmente al rilievo per cui, nonostante la Commissione europea, con nota ARES(2019)3896523 del 19/6/2019, abbia chiesto agli Stati membri di sospendere la caccia al moriglione e alla pavoncella, e nonostante l'Ispra, con la nota del 21/4/2021, abbia invitato – rimandando alla nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, prot. n. 0039696 del 28/5/2021 - la Regione a non inserire tali specie nei calendari venatori, quest'ultima ha comunque provveduto in senso opposto, includendo tra le specie cacciabili del corrente calendario venatorio anche la pavoncella, violando i richiamati obblighi internazionali e comunitari;
- la Regione Basilicata, benché ritualmente intimata, non si è costituita in giudizio;

Ritenuto che:

- il ricorso è fondato per le ragioni esposte nella sentenza del T.A.R. Toscana, sez. II, 4/5/2021, n. 632, che ha deciso identica questione (cfr. in senso conforme, *ex plurimis*, T.A.R. Liguria, sez. I, 26/9/2019, n. 780; T.A.R. Calabria, sez. I, 8/7/2020, n. 1470; T.A.R. del Veneto, sez. I, 16/12/2020, n. 1263), alla quale questo Tribunale fa integrale rinvio per i fini di cui all'art. 74 cod. proc. amm. (secondo cui *“La motivazione della sentenza può consistere in un sintetico riferimento ... ad un precedente conforme”*);

- in tale pronuncia è stato condivisibilmente statuito che:

- “(…) la necessità della sospensione della caccia delle specie moriglione e pavoncella deriva dal fatto che le specie citate sono state di recente inserite nella colonna A, della Tabella 1, dell'allegato III, dell'Accordo internazionale AEWA sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori in Eurasia ed Africa. Tale accordo, sul piano internazionale, è entrato in vigore il 30 maggio 2006 e, per l'Italia, a norma dell'art. XIV dell'Accordo e della legge di adesione 6 febbraio 2006, n. 66, è entrato in vigore il 1° settembre 2006. Con la suddetta sentenza si è osservato come l'adesione a tale accordo internazionale ponga allo Stato Italiano l'obbligo di adozione di tutte le misure di conservazione degli uccelli acquatici e dei loro habitat, specie di quelli maggiormente minacciati, e che la necessità di adempiere a tale obbligo prevalga sulle scelte compiute nel calendario venatorio dalla Regione, qualora tali scelte contrastino o mettano in pericolo la conservazione delle specie.*

*Alla suddetta nuova classificazione consegue il divieto di prelievo (fra le altre) delle due specie della pavoncella e del moriglione, a meno che queste non siano oggetto di uno specifico piano d'azione a livello nazionale che preveda delle misure adattative di gestione e il contingentamento dei prelievi.*

*D'altro canto, la Commissione Europea, con la nota del 19 giugno 2019, in qualità di organo dell'UE, parte anch'essa dell'Accordo AEWA, avvisando circa gli esiti dell'ultimo “Meeting delle Parti”, ha invitato gli Stati membri a sospendere il prelievo venatorio di queste specie, richiamando l'art. 7 della “Direttiva Uccelli” laddove si prevede che il prelievo degli uccelli non deve contribuire ad un peggioramento del loro stato di conservazione, e contestualmente invitando gli Stati membri ad avviare ogni azione utile per favorire il recupero delle popolazioni valutate.*

*Allo stato, dunque, l'assenza di specifici piani d'azione nazionale per le specie summenzionate fa sì che il prelievo venatorio non possa considerarsi sostenibile anche ai sensi dell'art. 7 della Direttiva Uccelli e delle collegate linee guida sulla caccia.*

*Tali conclusioni sono state recentemente condivise dal T.A.R. del Veneto, con la sentenza della prima Sezione, del 16 dicembre 2020, n. 1263, che ha affrontato più dettagliatamente la questione, offrendo una precisa risposta anche alle suggestive obiezioni nei medesimi termini articolate dalla Regione e dalle intervenienti ad opponendum nel presente giudizio.*

*In particolare, secondo le difese di quest'ultime, la modifica degli allegati dell'Accordo AEWA avvenuta nel 2018, non sarebbe idonea a produrre alcun effetto giuridico all'interno dell'Unione Europea e segnatamente nei confronti dell'Italia, con la conseguenza che i calendari venatori, i quali continuano a consentire la caccia al moriglione e alla pavoncella, sono legittimi dato che tali specie sono a tutt'oggi ricomprese tra quelle cacciabili dalla direttiva*



2009/147/CE e dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, e tenuto conto che un atto amministrativo non può essere ritenuto illegittimo ove, come in questo caso, sia conforme alla normativa nazionale e comunitaria.

Più nello specifico, secondo la Regione e le intervenienti, la modifica degli allegati all'Accordo AEWA del 2018 non sarebbe stata ancora resa operativa a livello comunitario in quanto la Commissione europea avrebbe posto una riserva sulla modifica che non sarebbe stata ancora ritirata; in base a tale riserva, si dovrebbe ritenere che l'Unione europea non si consideri vincolata dall'Accordo AEWA e che quindi il prelievo di tali specie possa continuare negli Stati membri. Inoltre, un'eventuale esclusione delle specie dall'elenco di quelle cacciabili di cui all'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, potrebbe avvenire solo mediante l'esercizio dei poteri previsti dal comma 3 del medesimo articolo, secondo cui la variazione dell'elenco delle specie cacciabili, in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali, è effettuato con uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Secondo la parte resistente e gli intervenienti, fino al momento dell'eventuale adozione di tale decreto, deve ritenersi che le Regioni abbiano la facoltà di non escludere le due specie dall'elenco di quelle cacciabili.

Con riferimento a tali profili, il T.A.R. Veneto, ha del tutto condivisibilmente osservato che:

<<...il problema sollevato dal Ministero dell'Ambiente con le note del 9 luglio 2019 e del 7 aprile 2020, con cui le Regioni vengono esortate a non includere tali specie nei calendari venatori, attiene alla necessità di agire nel rispetto della normativa comunitaria - con particolare riferimento alla direttiva 2009/147/CE ed alla guida interpretativa alla caccia redatta dalla Commissione europea - nonché degli obblighi internazionali dell'Italia, con riguardo ad una disciplina di carattere sovranazionale che si occupa dello stato di conservazione di specie migratorie, la cui cacciabilità deve tener conto di una pluralità di fattori e di tendenze non circoscritte al solo livello locale...In secondo luogo è necessario soffermarsi sugli emendamenti all'allegato 3 dell'Accordo approvati dall'Unione Europea.

La decisione (UE) 2019/1917 del Consiglio dell'Unione Europea del 3 dicembre 2018 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 297/5 del 18 novembre 2019, afferma al quinto considerando che:

“è opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione della settima riunione della conferenza delle parti con riguardo agli emendamenti proposti in quanto la risoluzione avrà carattere vincolante per l'Unione e sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla direttiva 2009/147/CE”; ed infine stabilisce che:

“La posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione della settima riunione della conferenza delle parti dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici è riportata di seguito.

L'Unione approva gli emendamenti all'allegato 3 dell'accordo presentati dall'Uganda e stabiliti nel progetto di risoluzione 7.3 della settima riunione della conferenza delle parti dell'accordo, riguardanti le nove specie seguenti: edredone comune (*Somateria mollissima*), smergo minore (*Mergus serrator*), moriglione (*Aythya ferina*), beccaccia di mare (*Haematopus ostralegus*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), pittima minore (*Limosa lapponica*), pittima reale (*Limosa limosa*), piovanello maggiore (*Calidris canutus*), e totano moro (*Tringa erythropus*)”.

Per comprendere la ragione per la quale si sia pronunciato il Consiglio dell'Unione Europea, massimo organo decisionale dell'Unione composto dai rappresentanti dei Governi di tutti i Paesi membri, è utile il richiamo alla decisione del Consiglio del 18 luglio 2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici (2006/871/CE), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 345/24 dell'8 dicembre 2006.

Questa decisione, all'art. 3, prevede che la Commissione Europea sia autorizzata ad approvare a nome della Comunità in modo autonomo gli emendamenti agli allegati dell'accordo, limitatamente ai soli emendamenti che siano coerenti con la normativa comunitaria in materia di conservazione degli uccelli selvatici e dei loro habitat naturali e che non implicino modifiche di detta normativa. In caso contrario l'approvazione degli emendamenti deve essere autorizzata dal Consiglio dell'Unione Europea e qualora un emendamento agli allegati non sia attuato nella normativa comunitaria entro la scadenza del termine di 90 giorni previsto dall'articolo X, paragrafo 6 dell'Accordo, la Commissione formula una riserva in relazione a tale emendamento.

Ciò è quanto è avvenuto nel caso in esame in cui, dato che gli emendamenti non erano coerenti con la normativa comunitaria, la Commissione ha chiesto al Consiglio dell'Unione Europea di indicare la posizione da esprimere nella settima riunione della conferenza delle parti dell'Accordo, e pur approvando gli emendamenti, ha dovuto esprimere una riserva sul piano tecnico per problemi attinenti all'ordinamento interno e non in relazione al loro contenuto, in quanto tali modifiche richiedono un aggiornamento della direttiva Uccelli che non è possibile attuare entro il termine di novanta giorni dalla data di adozione dell'emendamento da parte della conferenza delle parti.

Ciò tuttavia non significa che, come sostengono la Regione e gli intervenienti, l'Unione Europea abbia espresso obiezioni circa l'esistenza di un cattivo stato di conservazione a livello internazionale di queste specie. Al contrario, deve ritenersi che, avendo approvato gli emendamenti, l'Unione Europea abbia condiviso nel reciproco scambio tra le parti dell'Accordo la necessità di porre in essere delle azioni a loro tutela.

In questo contesto deve essere letta la nota della Commissione Europea ARES(2019)3896523 del 19 giugno 2019, in cui, pur dando atto che si tratta di specie incluse tra quelle cacciabili in base agli allegati della direttiva 2009/147/CE, viene affermato che, anche a normativa invariata, è comunque doveroso per gli Stati membri perseguire l'obiettivo di

assicurare la tutela delle specie in declino a cui tende l'emendamento all'Accordo AEWA approvato anche dall'Unione Europea, secondo le seguenti modalità.

La base giuridica per la tutela viene individuata nell'art. 7, paragrafo 4, della Direttiva Uccelli, il quale stabilisce che gli Stati membri devono accertare che l'attività venatoria delle specie cacciabili di cui all'allegato II "rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda la popolazione delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2", e nella norma da ultimo richiamata la quale, a sua volta, stabilisce che gli Stati membri devono adottare "le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative".

La nota della Commissione Europea per attuare gli emendamenti all'Accordo si richiama pertanto al documento "Guida sulla Caccia ai sensi della Direttiva Uccelli", redatto dalla stessa Commissione, il quale prevede che la caccia delle specie in declino "non può per definizione essere sostenibile a meno che non faccia parte di un piano di gestione correttamente funzionante che coinvolga anche la conservazione dell'habitat e altre misure che rallenteranno e alla fine invertiranno il declino", e su questa base dispone la sospensione della caccia fino a che non vengano sviluppati degli appositi piani di gestione.

L'affermazione contenuta nella nota del Ministero dell'Ambiente del 28 maggio 2020 circa il rischio dell'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea in caso di mancata sospensione della caccia al moriglione e della pavoncella, contrariamente a quanto affermano la Regione e gli intervenienti, risulta corretta.

Infatti l'Accordo AEWA, dal punto di vista dell'ordinamento comunitario, è un accordo che appartiene alla categoria degli accordi c.d. "misti", a cui aderiscono, per le parti di competenza, sia l'Unione Europea che i singoli Stati membri. Si tratta di accordi in cui, essendo entrambi parti contraenti, il dovere di leale cooperazione deve garantire un'azione coordinata per la loro esecuzione.

La Corte di Giustizia ha rimarcato che in questi casi deve essere tutelato l'interesse dell'Unione a che i propri Stati membri rispettino gli impegni assunti in forza dell'Accordo a cui essa stessa ha aderito, e che si adoperino per un'applicazione effettiva ed uniforme dello stesso, con conseguente responsabilità in caso di inadempimento (cfr. CGUE, cause riunite C-392/98 e C-300/98, Parfums Christian Dior SA c. Tuk Consultancy BV, sentenza del 14 dicembre 2000, punti 36 e 38; CGUE, causa C-239/03, Commissione c. Francia, sentenza del 7 ottobre 2004, punti 29 – 31; CGUE causa C-104/81, Hauptzollant Mainz c. Kupferberg, sentenza del 26 ottobre 1982, punti 12-13).

In questo senso la mancata adozione di adeguate forme di tutela delle specie del moriglione e della pavoncella a seguito della loro inclusione tra le specie oggetto di tutela ai sensi della Accordo AEWA può costituire inadempimento di obblighi e del dovere di lealtà discendenti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Deve inoltre essere precisato che l'Italia ha autonomamente ratificato l'Accordo AEWA con legge 6 febbraio 2006 n. 66, e sotto questo profilo la mancata adozione di adeguate forme di tutela di queste specie protette in base all'emendamento approvato potrebbe costituire anche una violazione dell'Accordo e quindi, nei limiti in cui sia configurabile, un illecito internazionale";

ii) "La disposizione di cui all'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che riserva al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a dare attuazione alle direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali, è stata adottata nel 1992 in un contesto istituzionale del tutto diverso da quello attuale, in cui alle Regioni era preclusa una diretta attuazione della normativa comunitaria (solo con l'art. 13 della legge 14 aprile 1998, n. 128, è stata consentita alle Regioni a statuto ordinario l'immediata attuazione delle direttive) e degli accordi internazionali, ed in cui il Governo con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri svolgeva la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni ponendo vincoli anche all'esercizio della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art. 3, commi secondo e terzo, della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dell'art. 4 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Che il potere prefigurato dall'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sia espressione e retaggio storico della ormai non più vigente funzione di indirizzo e coordinamento svolta dal Governo nei confronti delle Regioni, lo si ricava anche dal testo dei due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che hanno modificato l'elenco delle specie cacciabili, ovvero i DPCM 21 marzo 1997 e 22 novembre 1993, il cui articolo 3 disponeva che "le regioni provvedono ai rispettivi atti legislativi e amministrativi di adeguamento alle disposizioni del presente decreto", ponendo un vincolo alla legislazione regionale con un atto di natura amministrativa, secondo una modalità oggi non più ipotizzabile nel mutato contesto istituzionale. Infatti per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione disposta ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le Regioni hanno ottenuto il riconoscimento di un'autonoma competenza a dare attuazione alla normativa comunitaria ed internazionale.

L'art. 117, comma 1, della Costituzione, ora dispone che "la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"; al comma 5 prevede che le Regioni, nelle materie di loro competenza, "provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza".



La legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento al nuovo Titolo V della Costituzione, all'art. 1, comma 1, stabilisce che "costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali" e all'art. 6, comma 1, dispone che "le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati".

E' pertanto corretto ritenere che, nel nuovo contesto istituzionale ed ordinamentale realizzato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni, anche a legislazione invariata e senza la necessità della previa adozione di un apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri, abbiano l'obbligo di dare immediata attuazione in via amministrativa all'Accordo AEWA ratificato con legge 6 febbraio 2006 n. 66, ed agli obblighi comunitari discendenti dall'adesione al predetto Accordo da parte dell'Unione Europea, nella materia di loro competenza legislativa di carattere residuale della caccia, in cui le attribuzioni delle Regioni possono essere sempre esercitate alzando lo standard di tutela ambientale previsto dal legislatore nazionale (cfr. Corte Costituzionale sentenze n. 291 del 2019; n. 139 del 2017; n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012; n. 116 del 2012; n. 233 del 2010; n. 227 del 2003). Il calendario venatorio che escluda la cacciabilità di alcune specie non si pone infatti in contrasto con alcuna norma di legge nazionale o regionale (la possibilità per le Regioni di "limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia" è ammessa da tempo: cfr. Corte Costituzionale n. 272 del 1996; n. 577 del 1990; n. 1002 del 1988);

- sulla base di tali medesime premesse, perfettamente condivisibili e applicabili anche al caso in esame, la Regione Basilicata avrebbe dovuto previamente attuare in via amministrativa le azioni necessarie a salvaguardare la pavoncella, mediante l'adozione di un valido piano di gestione, ciò a seguito dell'inserimento di dette specie - per effetto dell'emendamento approvato nel corso del Settimo Meeting delle Parti anche dall'Unione Europea - tra quelle soggette a tutela nell'ambito della Convenzione AEWA;

- in conclusione, per le ragioni esposte, il ricorso merita accoglimento e va, dunque, disposto l'annullamento del calendario venatorio della Regione Basilicata 2021/2022, nella parte in cui ha ammesso la pavoncella tra le specie cacciabili;

- le spese di lite seguono la soccombenza e vanno versate, nella misura liquidata in dispositivo, in favore dello Stato ai sensi dell'art. 133 D.P.R. n. 115/2002;

- va, infine, confermata l'ammissione di parte ricorrente al patrocinio a spese dello Stato, già provvisoriamente disposta con provvedimento della competente commissione costituita presso questo Tribunale, da liquidarsi con separato decreto previa presentazione della relativa istanza.

(Omissis)

