

# Autorizzazione alla caccia alla pavoncella

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 26 aprile 2022, n. 2795 - Pappalardo, pres. ed est. - Associazione Vittime della Cacci (avv. Rizzato) c. Regione Campania (avv. Dell'Isola) ed a.

## Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio 2021/22 - Autorizzazione alla caccia alla pavoncella - Divieto.

(*Omissis*)

### FATTO

L'associazione in epigrafe, premesso di essere titolare di un interesse alla tutela del patrimonio faunistico - ambientale e alla difesa della fauna (art. 2 dello statuto) e di essere stata riconosciuta dal Ministero dell'Ambiente ex artt. 13 e 18 L. 349/86, impugna il calendario faunistico venatorio regionale 2021/2022, e precisa:

che in data 30/4/21 la Regione ha trasmesso all'Ispra la proposta di adozione del calendario venatorio;

che in data 18/5/21 l'Ispra ha inviato il proprio parere alla Regione, evidenziando che "per quanto riguarda le specie Moriglione e Pavoncella si rimanda alla nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di prot. n. 0039696 del 28 maggio c.a...";

che in data 7/7/21, la Regione Campania ha approvato il calendario venatorio regionale, includendo la pavoncella tra le specie cacciabili;

che tanto si pone in contrasto con la determinazione del precedente anno venatorio, ove in presenza di analogo parere tecnico reso dall'Ispra, era stato escluso il prelievo delle predette

due specie (e non solo del moriglione), anche alla luce delle numerose sentenze che sono intervenute sul punto;

tanto premesso, ha dedotto plurime censure di eccesso di potere e difetto di motivazione, considerando tra l'altro che le specie moriglione e pavoncella sono state inserite nella colonna A, della Tabella 1, dell'allegato III, dell'Accordo internazionale AEWA sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori in Eurasia ed Africa.

In Italia tale accordo, 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 "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.

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.

Si è costituita in giudizio la Regione Campania, sostenendo l'infondatezza della domanda.

E' intervenuta ad opponendum l'associazione Arci Caccia Campania, ENALCACCIA Campania FEDERAZIONE ITALIANA DELLA CACCIA della Regione Campania, aderendo alle difese regionali.

La domanda cautelare è stata accolta con ordinanza n. 1734/2021.

Alla pubblica udienza del 15.3.2022, dopo il deposito di memorie e memorie di replica, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

### DIRITTO

E' controversa nel presente giudizio la legittimità della delibera di approvazione del calendario venatorio regionale 2021/2022, nella parte in cui include tra le specie cacciabili la pavoncella, asserendosi da parte ricorrente che per la stessa sussiste il divieto di prelievo, a meno che tali specie non siano oggetto di uno specifico piano d'azione che preveda misure adattative di gestione e contingentamento dei prelievi, in particolare lamentando che i piani di azione debbano essere, necessariamente "a livello nazionale (ai quali Ispra sta lavorando)".

La difesa regionale obietta come sussista una effettiva idoneità del Piano denominato "International Multi-Species Action Plan for the Conservation of Breeding Waders in Wet Grassland Habitats in Europe 2018 - 2028", indicato nel provvedimento impugnato, a fungere quale piano di gestione idoneo a soddisfare quanto richiesto a livello comunitario per consentire il prelievo di tale specie senza che ne derivi un vulnus intollerabile.

In particolare si deduce che tale piano viene indicato a pagg. 16 e 17 del calendario venatorio ove, tra l'altro, la Regione



Campania ha previsto, con riferimento alla specie pavoncella, un prelievo massimo giornaliero pari a cinque capi e di venti per l'intera stagione venatoria, predisponendo a detta della difesa regionale e delle intervenienti ad opponendum, un piano adattativo che integrerebbe i requisiti minimi richiesti dall'accordo AEWA.

Rileva il Collegio come la questione controversa debba essere contestualizzata con un excursus sulla normativa comunitaria e nazionale di riferimento.

In base alla Direttiva 2009/147/CE del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, tali uccelli "costituiscono un patrimonio comune e l'efficace protezione degli uccelli è un problema ambientale tipicamente transnazionale" e la loro tutela rientra negli obiettivi comunitari in materia di miglioramento delle condizioni di vita e di sviluppo sostenibile (Considerando 4 e 5).

L'interesse primario - prevalente - perseguito dal legislatore unionale con tale disciplina è la tutela degli uccelli selvatici. La regola generale è il divieto "di uccidere o catturare deliberatamente con qualsiasi metodo" gli uccelli selvatici (art. 5, comma 1, lett. a) e di "disturbarli deliberatamente in particolare durante il periodo di riproduzione e di dipendenza" (art. 5, comma 1, lett. d).

La caccia - considerata una mera attività ricreativa di cui si deve tenere conto (artt. 1 e 2) - è consentita per le specie elencate all'allegato II della Direttiva esclusivamente nel quadro della legislazione nazionale nel rispetto dei "principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate" (art. 7).

La caccia può quindi essere esercitata esclusivamente nei limiti in cui sia compatibile con gli obiettivi di conservazione e tutela degli uccelli selvatici.

Punto cardine della disciplina è che le specie per le quali è consentito il prelievo venatorio "non siano cacciate durante il periodo della nidificazione né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza" e quando si tratti di specie migratrici che "non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione" (art. 7, comma 4).

La Corte di Giustizia ha altresì precisato che le date di chiusura della caccia agli uccelli migratori e alle specie acquatiche cacciabili devono essere fissate secondo un metodo che garantisca la protezione completa di dette specie durante il periodo di migrazione che precede l'accoppiamento (Corte giust., 8 luglio 1987, in C-262/85; 17 gennaio 1991, in C-157/89), evitando pericoli di "confusione", ossia di errore di identificazione di una specie, e di "perturbazione", ossia di disturbo di una specie nei periodi di riproduzione (Corte giust., 19 gennaio 1994, in C-435/92).

Per specie confondibili presenti nella medesima area, dovranno essere quindi stabilite in modo omogeneo le date di apertura e chiusura della caccia, salvo che gli Stati membri non possano fornire la prova, "fondata su dati scientifici e tecnici appropriati a ciascun caso particolare", che una modifica delle date di apertura e/o chiusura non sia di ostacolo alla completa protezione delle specie (Corte giust., 19 gennaio 1994, in C-435/92).

Ai sensi dell'art. 9 della Direttiva, le disposizioni di cui agli artt. 5 e 7 possono essere derogate: sono infatti consentite - in via eccezionale, in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo - la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità, anche delle specie di cui allegato I. Tali eccezionali deroghe devono menzionare: le specie oggetto di deroga; i mezzi, gli impianti o i metodi di cattura o di uccisione autorizzati; le condizioni di rischio e le circostanze di tempo e di luogo in cui esse possono essere applicate; l'autorità abilitata a dichiarare che le condizioni stabilite sono soddisfatte e a decidere quali mezzi, impianti o metodi possano essere utilizzati; entro quali limiti e da quali persone; i controlli che saranno effettuati.

Quanto agli uccelli acquatici migratori dell'Africa-EURASIA, trova altresì applicazione la Convenzione AEWA, recepita in Italia con la legge n. 66 del 6 febbraio 2006 che, per quanto di interesse, vieta il prelievo venatorio per le popolazioni di uccelli indicate nella colonna A tabella 1 dell'Allegato III, consentendo tuttavia - in via di eccezione - la prosecuzione della caccia, laddove costituisca una prassi culturale tradizionale, esclusivamente per le popolazioni di uccelli appartenenti alle categorie 2 e 3 della colonna A, segnalate da un asterisco, previa approvazione di un piano di azione per specie.

A livello nazionale la caccia è disciplinata dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157 "Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio", di attuazione della disciplina unionale.

In base a tale legge quadro "La fauna selvatica è patrimonio indisponibile dello Stato ed è tutelata nell'interesse della comunità nazionale ed internazionale" e l'esercizio dell'attività venatoria è consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica (art. 1).

A tal fine il legislatore nazionale impone che l'attività venatoria sia oggetto di programmazione e stabilisce la fissazione di precise limitazioni di tempo, luoghi, specie e numero di capi da abbattere, mezzi e/o strumenti da utilizzare.

In particolare, all'artt. 18, comma 1, lett. a), b) e c) vengono definite le specie cacciabili e i limiti temporali di caccia.

Deve tuttavia ritenersi fermo in ogni caso, ai sensi del comma 1-bis del medesimo articolo, il rispetto del vincolo comunitario di divieto di caccia per ogni singola specie:

a) durante il ritorno al luogo di nidificazione;

b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli.

Per garantire l'effettività di tale assetto di disciplina, la legge n. 157 del 1992 impone ai cacciatori l'annotazione della fauna abbattuta sul tesserino venatorio subito dopo l'abbattimento (art. 12, comma 12 bis) e assegna alle Regioni poteri di vigilanza sull'esercizio dell'attività venatoria (art. 27).

Le limitazioni all'esercizio dell'attività venatoria imposte dalla legge quadro si inseriscono nell'ambito della "materia trasversale" della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema - oggetto di potestà legislativa statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s, Cost. (Corte cost. n. 407/2002 e n. 536/2002) - e costituiscono "standard minimi ed uniformi di tutela della fauna", volte a determinare e garantire le misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili.

Le Regioni nell'esercizio della propria potestà normativa esclusiva in materia di caccia, riguardante principalmente i profili attinenti alla programmazione e alla gestione della stessa, possono quindi di regola modificare tali "standard di tutela minimi ed uniformi", definiti dal legislatore statale, esclusivamente in melius, non in peius.

Solo in via eccezionale, sulla base di una motivazione rigorosa basata su precisi dati scientifici e sentito l'ISPRA, le Regioni hanno la possibilità di derogare a tali standard minimi di tutela.

In questo senso deve interpretarsi anche la disposizione di cui all'art. 18, comma 3, che demanda ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, la definizione dei nuovi elenchi delle specie cacciabili con il correlato termine di apertura della caccia.

Il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri deve ritenersi necessario esclusivamente per ampliare l'elenco delle specie cacciabili, mentre le Regioni hanno il potere-dovere di intervenire per circoscrivere ulteriormente il prelievo venatorio laddove emerga l'esigenza di escludere la caccia a determinate specie di uccelli o di circoscrivere il periodo di caccia, per ragioni connesse alla consistenza faunistica o per sopravvenute particolari condizioni ambientali, stagionali o climatiche o per malattie o altre calamità.

Da un lato, infatti, ai sensi dell'art. 117 Cost. anche le Regioni sono tenute all'attuazione della normativa comunitaria, ivi compresa la Direttiva 2009/147/UE, e, dall'altro lato, in base al principio dell'azione ambientale, di cui all'art. 3 ter del d.lgs. n. 152 del 2106, tutti gli Enti pubblici devono garantire la tutela dell'ambiente e degli ecosistemi naturali e del patrimonio culturale.

Sul punto condivisibile giurisprudenza ha affermato che: "È 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 (TAR Calabria (CZ) Sez. I n. 396 del 8 marzo 2022 con ivi riferimenti a 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)" (TAR Veneto, Sez. I, 16 dicembre 2020, n. 1263).

Quanto alla durata del periodo di caccia, è stato chiarito che: "la ratio che permea l'intero impianto della L. 157/92, con la quale il Legislatore ha individuato il punto di equilibrio tra la necessità di tutelare e salvaguardare il patrimonio faunistico nazionale e la libertà di esercitare l'attività venatoria, compiendo una precisa scelta di campo nel senso di ritenere la prima preminente nel confronto con la seconda (non a caso, qualificata in termini di concessione dall'art. 10 della medesima legge). L'attrazione della materia, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. s, Cost., nell'orbita della competenza esclusiva dello Stato, deputato a fissare un livello minimo inderogabile di tutela della fauna, circoscrive qualitativamente e quantitativamente lo spazio normativo che residua in capo alle Regioni, con la conseguenza che l'autorizzazione all'esercizio dell'attività venatoria in deroga ai periodi fissati ex lege nell'art. 18, comma 1, L. 157/1992 resta subordinata al rispetto dei limiti fissati dal secondo comma del medesimo articolo (così, Corte Cost., 21 ottobre 2005 n. 393): 'ne risulta, inequivocabilmente, che alle regioni è attribuito il potere di modificare, in meglio, il contenuto delle disposizioni recate dalla normativa statale nei limiti temporali e qualitativi fissati da quest'ultima, ovvero assicurando un livello di tutela più elevato' (Tar Toscana, Sez. II, ord. 20 ottobre 2011, n. 1532)" (Cons. Stato, Sez. III, 23 dicembre 2019, n. 8669).

Lo stesso riconoscimento alle Regioni della potestà legislativa esclusiva in materia di caccia presuppone la possibilità di un trattamento diversificato dei cacciatori nei differenti ambiti territoriali. D'altra parte non vi è disparità di trattamento e non vi è un interesse giuridicamente tutelato ad esercitare facoltà riconosciute illegittimamente ad altri soggetti.

Quanto al parere che l'ISPRA esprime in ordine al calendario venatorio, va rilevato che si tratta di parere avente natura obbligatoria, ma non vincolante, espresso da un organo specializzato, specificamente preposto all'esercizio di tale funzione di consulenza tecnico scientifica e dotato di un certo grado di indipendenza rispetto al potere di indirizzo politico. L'importanza di tale parere è stata sottolineata dalla stessa Corte costituzionale (sent. 22 maggio 2013, n. 90) e dal Consiglio di Stato che ha affermato come: "all'interno del corpo regolatorio come sopra ricostruito esplica un rilievo centrale la funzione svolta dall'ISPRA le cui indefettibili funzioni consultive si scrivono nella logica di individuare standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, come tali ricadenti nella sfera legislativa esclusiva dello Stato (cfr.

Corte Cost. sentenza n. 278 del 2012; 107/2014) siccome riconducibili al valore ambiente" (Cons. Stato, Sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852).

A ciò si aggiunga che, nel caso di specie, l'ISPRA si è pronunciato sulla base dei dati, ritenuti sostanzialmente vincolanti a livello unionale, di cui all'ultimo "Key concepts document" adottato dalla Commissione.

Va rilevato ancora come, a fronte di dati e riferimenti non del tutto univoci, il principio generale - nazionale e comunitario - di precauzione richieda l'adozione di una interpretazione di particolare attenzione alla tutela dell'ambiente.

L'insieme dei profili appena indicati induce il Collegio a ritenere che - in sede di approvazione del calendario - il parere dell'ISPRA potesse essere disatteso solo a fronte di una motivazione rafforzata, il che nella specie non è avvenuto (in questo senso anche: T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. II, 16 novembre 2019, n. 2647).

Tanto chiarito, va rilevato come il ricorso è fondato e va accolto.

Osserva il Collegio come, dalla disamina del provvedimento impugnato relativamente al calendario 2021/2022 e dei relativi atti istruttori emerge che l'Amministrazione regionale ha valorizzato, in termini di aspetto motivazionale, il fatto che la Pavoncella (a differenza del moriglione) sia stata classificata nell'Accordo AEWA in modo da poter essere cacciata con un piano di gestione internazionale - che la Regione resistente individua nel Piano Internazionale Multispecie sui Limicoli nidificanti nelle Praterie Umide approvato nel 2018 ("International Multi-Species Action Plan for the Conservation of Breeding Waders in Wet Grassland Habitats in Europe 2018 - 2028") il quale ha concentrato le azioni da intraprendere non sull'attività venatoria quanto piuttosto sulla riduzione dell'impatto derivante dall'agricoltura e dai predatori - e con alcune previsioni mitigatrici quali: limiti di prelievo, divieto di caccia durante la riproduzione e il ritorno ai luoghi di nidificazione, divieto di utilizzo di mezzi non selettivi, ossia prescrizioni previste per specie normalmente cacciabili in Italia e in Unione Europea.

La tesi non merita favorevole considerazione.

Secondo quanto già rilevato in sede cautelare, va ribadito come le determinazioni regionali appaiono dissonanti dal parere del 18/5/21 dell'Ispra inviato alla Regione, ove si evidenzia che "per quanto riguarda le specie Moriglione e Pavoncella si rimanda alla nota del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di prot. n. 0039696 del 28 maggio c.a. in particolare per la parte che tratta gli aspetti di natura giuridica laddove si richiede che la caccia alle due specie venga sospesa al fine di evitare rischi di apertura di procedure di infrazione da parte della Commissione Europea.

Peraltro anche al più approfondito esame di merito, non può ritenersi l'effettiva idoneità del Piano denominato "International Multi-Species Action Plan for the Conservation of Breeding Waders in Wet Grassland Habitats in Europe 2018 - 2028", valorizzato dalla difesa regionale a fungere quale piano di gestione idoneo a soddisfare quanto richiesto a livello comunitario per consentire il prelievo di tale specie senza che ne derivi un vulnus non tollerabile, consistendo lo stesso sostanzialmente in un tetto massimo alla cacciabilità della specie, senza alcuna misura strutturale, tenuto altresì conto della episodicità dei previsti controlli sul carniere del cacciatore singolo.

Inoltre, come è stato osservato da recentissima giurisprudenza in caso analogo attinente il prelievo della pavoncella, "il piano a cui si richiama la Regione, denominato "International Multi-species Action Plan for the Conservation of Breeding Waders in Wet Grassland Habitats in Europe 2018-2028" non può essere qualificato come un piano di gestione della specie idoneo a consentire la caccia di questa specie, perché ha ad oggetto le problematiche inerenti le popolazioni nidificanti, ossia gli individui che materialmente si riproducono nel territorio di riferimento, mentre l'attività venatoria nel caso di specie ha ad oggetto per la grande maggioranza popolazioni migratrici (la precisazione si può leggere nel paragrafo "caccia" a pag. 28 del piano), e non è stato elaborato dall'Unione Europea ma da un gruppo di associazioni all'interno di un progetto Life." (T.A.R. Veneto, Sez. I, 10.2.2022, n. 260; sulla stessa lunghezza d'onda anche T.A.R. Basilicata, Sez. I, n. 685 del 25.10.2021).

Ne consegue che detto Piano di gestione multispecie non costituisce uno strumento pianificatorio di gestione idoneo a consentire il prelievo della Pavoncella, ragion per cui, in assenza delle necessarie preve azioni in via amministrativa, quali la predisposizione di un valido piano di gestione idoneo a salvaguardare la pavoncella, risulta censurabile l'avvenuto inserimento della stessa tra le specie cacciabili.

D'altronde, anche la giurisprudenza che la Regione richiama nella relazione istruttoria a base del proprio assunto (ossia T.A.R. Marche n. 451 del 2021) è stata superata da più recenti prese di posizione del medesimo Tribunale che, in buona sostanza, si è posta in conformità alle conclusioni da ultimo rassegnate (T.A.R. Marche, Sez. I, 31.1.2022 n. 75).

La suddetta carenza assume valenza dirimente nell'economia della fattispecie, di modo che rispetto ad essa finiscono per dequotarsi gli ulteriori aspetti valorizzati dall'amministrazione regionale a sostegno delle proprie determinazioni, quali il riferimento all'esito di lavori scientifici di analisi o i trend.

La domanda va conclusivamente respinta.

Le spese di lite seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo, in favore della ricorrente associazione, ponendosi per la metà a carico della Regione Campania e per la metà a carico degli interventori ad opponendum. Al riguardo può confermarsi l'ammissione della ricorrente al patrocinio a spese dello Stato, non essendo emersi in corso di giudizio elementi di segno diverso.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come

in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la delibera n. 297 del 7 luglio 2021 della Giunta della Regione Campania avente ad oggetto l'adozione del calendario venatorio 2021\22 (delibera pubblicata il 26\7\21 n. 74), limitatamente alla parte in cui autorizza la caccia alla pavoncella dal 2 ottobre 2021 sino al 20 gennaio 2022.

Condanna la Regione Campania e gli interventori ad opponendum alla rifusione delle spese di lite in favore della ricorrente associazione, liquidate nella misura di euro 1500,00 a carico della Regione ed Euro 1500,00 a carico solidalmente delle tre associazioni interventrici ad opponendum.

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

*(Omissis)*

