

Disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati selvatici negli AATTCC umbri e disciplinare per il recupero degli ungulati feriti

T.A.R. Umbria, Sez. I 22 luglio 2022, n. 596 - Potenza, pres.; De Grazia, est. - Legambiente Umbria Aps (avv. Contarini) c. Regione Umbria (avv. Ricci).

Caccia e pesca - Caccia - Gestione del prelievo venatorio degli ungulati tramite caccia di selezione - Recupero dei capi feriti.

(Omissis)

FATTO

1. – Con ricorso notificato il 7.06.2021 e depositato in data 11.06.2021, Legambiente Umbria ha impugnato dinnanzi a questo Tribunale amministrativo regionale il regolamento regionale m. 3 del 31.03.2021, recante “*Gestione del prelievo venatorio degli ungulati tramite caccia di selezione*”, nel testo approvato con delibera della Giunta regionale dell’Umbria n. 239 del 24.03.2021, pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione Umbria, serie generale, n. 23 del 7.04.2021, limitatamente alla parte in cui all’art. 6, c. 1, in tema di “*Recupero dei capi feriti*”, prevede che «1. Fermo restando che il recupero dei capi feriti in azione di caccia deve essere tentato obbligatoriamente nell’immediatezza del punto di ferimento dai cacciatori stessi, i Comitati di Gestione degli A.T.C. istituiscono forme di recupero dei capi suddetti, avvalendosi dei soggetti di cui all’articolo 4, comma 1 lett. c), con le modalità definite nel disciplinare esecutivo di cui all’articolo 3, comma 2. Il cane utilizzato deve essersi qualificato in prove di lavoro su traccia di sangue riconosciute dall’Ente Nazionale Cinofilia Italiana. Il conduttore durante le operazioni di recupero può: a) utilizzare armi, comunque rigate, con o senza ottica di puntamento; b) in caso di necessità, effettuare il recupero con l’utilizzo dell’arma, anche al di fuori del distretto di gestione o all’interno di aree protette o a gestione privata o poste in divieto di caccia purché, a seconda dei casi, sia autorizzato dai soggetti gestori e accompagnato da personale dell’Arma dei Carabinieri Forestali o da guardie giurate volontarie, appositamente individuate dagli A.T.C.».

A sostegno del ricorso, l’associazione ricorrente ha dedotto che, premesso che il recupero degli animali feriti (per di più se esercitato mediante l’uso dell’arma) costituisce esercizio di attività venatoria (Corte cost. n. 2 del 2015 e n. 139 del 2017), detta disposizione contrasterebbe con i divieti posti dalla legislazione nazionale a tutela dell’ambiente e degli ecosistemi (art. 10, art. 21, c. 1, lett. b) e lett. c), e art. 30, c. 1., lett. d), della legge n. 157/1992; art. 11, c. 3, e 22 della l. n. 394/1991), violando così anche l’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., e con l’art 39, c. 1, lett. f), della legge regionale Umbria n. 14/1994.

2. – Con successivo atto di motivi aggiunti notificato il 22.06.2021 e depositato il 23.06.2021, Legambiente ha poi impugnato il “*Disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati selvatici negli AATTCC umbri e disciplinare per il recupero degli ungulati feriti*”, approvato con determinazione dirigenziale n. 4953 del 24.05.2021 della Direzione regionale Sviluppo economico, agricoltura, lavoro, istruzione e agenda digitale, nella parte in cui all’art. 8, c. 11, allo scopo di emanare la disciplina di dettaglio della caccia di selezione al cinghiale, prevede che «al fine di contribuire attraverso la caccia di selezione alla mitigazione degli impatti del Cinghiale sulle attività antropiche e nella prospettiva di ridurre lo sforzo di caccia, è consentito il foraggiamento del Cinghiale per fini attrattivi su punti di sparo» e nella parte in cui all’art. 15, in tema di “*modalità operative del recupero*”, prevede che «il conduttore di cane da traccia durante le operazioni di recupero può in caso di necessità, così come stabilito dalla D.G.R. 239 art. 6 comma 1, operare anche al di fuori del distretto di gestione o all’interno di aree protette o a gestione privata o poste in divieto di caccia, anche nei giorni di silenzio venatorio (martedì e venerdì)».

Con i motivi aggiunti l’associazione ricorrente ha formulato istanza di misure cautelari.

A sostegno dei motivi aggiunti, Legambiente ha in primo luogo riferito agli atti impugnati le stesse censure già articolate con il ricorso principale.

Ha inoltre censurato con il secondo motivo la disposizione che consente l’attività (venatoria) di recupero degli animali feriti anche nei giorni di silenzio venatorio, ritenuta in contrasto con i divieti di cui all’art. 21, c. 1, lett. g), della legge n. 157/1992 e quindi anche con l’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., oltre ad essere in contraddizione con l’art. 32, c. 2, dello stesso disciplinare, che mantiene fermo il silenzio venatorio nei giorni di martedì e venerdì.

Infine, con il terzo motivo, ha criticato la disposizione relativa al foraggiamento del cinghiale, ritenendola in contrasto con i divieti di cui all’art. 7, c. 2, della legge n. 221/2015 e con l’art. 38, lett. a), della legge n. 154/2016, e quindi anche con l’art. 117, c. 2, lett. s), Cost., e inoltre con l’art. 19 della legge n. 157/1992, che consente il foraggiamento solo per finalità di controllo e contenimento, attività non equiparabili all’attività venatoria come la caccia di selezione e la caccia in braccata.

3. – La Regione Umbria si è costituita in giudizio per resistere al ricorso ed ai motivi aggiunti e, prima di prendere

posizione sul merito delle censure formulate da Legambiente, ha eccepito l'inammissibilità del ricorso per mancanza di legittimazione processuale dell'associazione ricorrente.

4. – Con ordinanza n. 114 del 8 luglio 2021, questo Tribunale amministrativo regionale ha sospeso l'efficacia dei provvedimenti impugnati.

5. – Nelle more del giudizio, con deliberazione della Giunta regionale del 22.12.2021, la Regione Umbria, al fine di evitare la prosecuzione del ricorso, ha soppresso l'art. 6, c. 1, lett b), del regolamento regionale n. 3/2021 limitatamente alle parole «*o all'interno di aree protette o a gestione privata o poste in divieto di caccia purché, a seconda dei casi, sia autorizzato dai soggetti gestori e accompagnato da personale dell'Arma dei Carabinieri Forestali o da guardie giurate volontarie appositamente individuate dagli A.T.C.*».

6. – Sempre nelle more del giudizio, in pendenza dei termini per il deposito delle memorie di replica in vista della discussione del ricorso originariamente assegnata all'udienza pubblica del 8 febbraio 2022, la Direzione regionale Sviluppo economico, agricoltura, lavoro, istruzione e agenda digitale, ha adottato la determinazione n. 300 del 14.01.2022, con la quale è stata disposta la sostituzione del comma 1 dell'art. 15 del Disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati selvatici negli ATC umbri e per il recupero degli ungulati feriti, di cui all'art. 3, c. 2, del regolamento regionale n. 3/2021, con il seguente: «*1. Il conduttore di cane da traccia durante le operazioni di recupero può in caso di necessità, così come stabilito dalla D.G.R. 239 art. 6 comma 1, operare anche al di fuori del distretto di gestione*», con soppressione, dunque, del riferimento alla possibilità di estendere le operazioni di recupero all'interno di aree protette o a gestione privata o poste in divieto di caccia ed alla possibilità che le stesse siano svolte anche nei giorni di silenzio venatorio (martedì e venerdì).

7. – Con ordinanza collegiale n. 93 del 14 febbraio 2022, il Tribunale, rilevato che la mancata comparizione delle parti all'udienza pubblica del 8 febbraio 2022 aveva impedito lo svolgimento del pieno contraddittorio sulla produzione tardiva della determinazione dirigenziale da ultimo citata ai fini della sua eventuale autorizzazione ai sensi dell'art. 54, c. 1, cod. proc. amm. e ritenuto di dover consentire alle parti di dedurre in ordine all'incidenza della citata determinazione ai fini della permanenza dell'interesse alla decisione, ha rinviato la discussione all'udienza del 7 giugno 2022.

8. – In vista della discussione della causa le parti hanno scambiato memorie e repliche.

In particolare, con la memoria del 4.05.2022, Legambiente, preso atto del contenuto della deliberazione della Giunta regionale n. 1319 del 22.12.2021 e della determinazione dirigenziale n. 300 del 14.01.2022, ha riconosciuto la sopravvenuta cessazione della materia del contendere con riguardo al ricorso introduttivo avverso l'art. 6, c. 1, lett. b), del regolamento regionale n. 3/2021 ed alle prime due censure articolate con i motivi aggiunti avverso l'art. 15, c. 1, del disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati approvato dalla Regione con determinazione n. 4953/2021.

La stessa associazione ricorrente ha dichiarato la permanenza dell'interesse alla decisione della terza censura formulata con i motivi aggiunti depositati il 23.06.2021.

9. – All'udienza pubblica del 7 giugno 2022, sentite le parti, il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

10. – L'eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso sollevata dalla Regione Umbria è infondata.

Come noto, l'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 13 della legge 349/1986 non determina un rigido automatismo, potendo il giudice, all'esito di una verifica della concreta rappresentatività, ammettere all'esercizio dell'azione anche associazioni non iscritte, secondo il criterio del cd "doppio binario" che distingue tra la legittimazione *ex lege* delle associazioni di protezione ambientale di livello nazionale riconosciute (che non necessita di verifica) e la legittimazione delle altre associazioni (tra le tante, Cons. Stato, sez. IV, 2 ottobre 2006, n. 5760; Id., sez. VI, 13 settembre 2010, n. 6554). Quest'ultima deve essere accertata in concreto con riguardo alla sussistenza di tre presupposti: il perseguimento statutario e non occasionale di obiettivi di tutela ambientale; un adeguato grado di rappresentatività e stabilità; un'area di afferenza ricollegabile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva che si assume leso (*ex plurimis*, Cons. Stato., sez. IV, 16 febbraio 2010, n. 885).

Nel caso di specie, la non occasionalità del perseguimento degli obiettivi di tutela ambientale, la stabilità dell'organizzazione a ciò finalizzata ed il collegamento territoriale con i beni e gli interessi di cui si controverte nel presente giudizio sono dimostrati dallo statuto di Legambiente Umbria approvato il 14.06.2019 e depositato in atti, nonché dalla rappresentanza organica della stessa associazione, come di altri soggetti portatori di interessi diffusi, in seno agli ambiti territoriali di caccia umbri.

Sussiste, pertanto, la legittimazione di Legambiente Umbria Aps alla proposizione del presente giudizio.

11. – Passando al merito del ricorso e dei motivi aggiunti, preso atto del contenuto degli atti prodotti in giudizio – e in particolare della deliberazione della Giunta regionale n. 1319 del 22.12.2021 e della determinazione dirigenziale n. 300 del 14.01.2022 – e delle memorie depositate dalle parti in vista della discussione della causa, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo al ricorso introduttivo avverso l'art. 6, c. 1, lett. b), del regolamento regionale n. 3/2021 ed alle prime due censure articolate con i motivi aggiunti avverso l'art. 15, c. 1, del disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati approvato dalla Regione con determinazione n. 4953/2021.

12. – Rimane da esaminare la terza censura proposta da Legambiente con i motivi aggiunti.

A tale fine devono farsi le considerazioni che seguono.

12.1. – L'Associazione ricorrente impugna l'art. 8 del disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati approvato con determinazione dirigenziale n. 4953 del 24.05.2021 nella parte in cui prevede, al comma 8, che *«al fine di contribuire attraverso la caccia di selezione alla mitigazione degli impatti del Cinghiale sulle attività antropiche e nella prospettiva di ridurre lo sforzo di caccia, è consentito il foraggiamento del Cinghiale per fini attrattivi su punti di sparo»* ed attribuisce, al comma 13, la competenza ad autorizzare detta pratica agli ATC.

La censura muove dalla considerazione che l'attività di foraggiamento dei cinghiali è espressamente vietata su tutto il territorio nazionale dall'art. 7, c. 2, della legge n. 221/2015 e penalmente sanzionata dall'art. 30, c. 1, lett. l), della legge n. 157/1992, con la sola esclusione del foraggiamento finalizzato per attività di controllo ai sensi dell'art. 19 della stessa legge n. 157/1992.

Pertanto, dovendosi distinguere tra l'attività venatoria, nella quale rientra anche la caccia di selezione, e l'attività di controllo, le impugnate disposizioni del disciplinare per la caccia di selezione sarebbero illegittime perché consentirebbero il foraggiamento per attività non rientranti nel controllo/contenimento della fauna selvatica, in violazione delle disposizioni di legge vigenti in materia e dello stesso sistema di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le regioni in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (art. 117, c. 2, lett. s), Cost.) e della riserva di legge in materia penale (art. 25 Cost.).

12.2. – La Regione Umbria sostiene l'infondatezza del gravame, argomentando che l'attività di foraggiamento dei cinghiali consentita dall'impugnata disposizione del disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati sarebbe da ritenersi legittima perché finalizzata alle attività di controllo della fauna selvatica, e dunque da ricomprendersi nell'esclusione dall'ambito di attività del generale divieto di cui al citato art. 7, c. 2, della legge n. 221/2015.

12.3. – Il collegio ritiene che la censura formulata da Legambiente sia fondata.

12.3.1. – L'art. 7, c. 2, della legge n. 221/2015 pone un generale divieto di foraggiamento di cinghiali, con la sola esclusione di quello finalizzato alle attività di controllo.

Alle attività di controllo della fauna selvatica è dedicato l'art. 19 della legge n. 157/1992, il cui comma 2 stabilisce, in particolare, che *«[l]e regioni, per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali ed ittiche, provvedono al controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia. Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. Qualora l'Istituto verifichi l'inefficacia dei predetti metodi, le regioni possono autorizzare piani di abbattimento. Tali piani devono essere attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali. Queste ultime potranno altresì avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio»*.

12.3.2. – Come ritenuto anche dalla Corte costituzionale con la sentenza del 17 febbraio 2021, n. 21, il controllo della fauna selvatica è attività qualitativamente differente dall'attività venatoria, anche di selezione.

Con detta sentenza, alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale (il ridimensionamento delle funzioni provinciali e del relativo personale; l'aumento della popolazione di determinate specie di fauna selvatica, in particolare ungulati), la Corte ha parzialmente rimeditato l'orientamento che considerava tassativo l'elenco dei soggetti coinvolti nell'attuazione dei piani di abbattimento nell'esercizio dell'attività di controllo, salvando dall'incostituzionalità le norme della Regione Toscana che consentivano all'Amministrazione di avvalersi, per l'attuazione di detti piani, di "guardie venatorie volontarie" e di "guardie ambientali volontarie", nonché di guardie giurate, purché adeguatamente preparate sulla normativa ambientale di riferimento.

Cionondimeno, la Consulta ha tenuto ferma la distinzione tra l'esercizio dell'attività venatoria, anche di selezione, e l'attività di controllo faunistico.

Quest'ultimo, infatti, si qualifica come un'attività che non è svolta per fini venatori, in quanto attiene prevalentemente alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema (Corte cost., sentenza n. 217 del 2018), pur intrecciandosi funzionalmente anche con finalità riconducibili a competenze regionali concorrenti o residuali (tutela del suolo e tutela delle produzioni zoo-agro-forestali). Per questo motivo tale attività, diretta a realizzare il *«controllo delle specie di fauna selvatica anche nelle zone vietate alla caccia»*, da un lato viene assegnata alle Regioni, dall'altro viene proceduralizzata, prevedendo il rispetto di un principio di gradualità. Essa, infatti, deve essere svolta *«di norma mediante l'utilizzo di metodi ecologici su parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica»*, mentre solo in caso di verificata inefficacia di tali metodi le Regioni possono autorizzare piani di abbattimento, che, a loro volta, devono essere *«attuati dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali»*, cui è consentito avvalersi anche di altri soggetti, però specificamente indicati.

Secondo la Corte costituzionale, l'attività sopra indicata, esercitata per finalità di tutela ambientale, non può essere confusa con l'attività di carattere meramente venatorio, seppur "qualificata", come la caccia di selezione, tanto da dover essere dichiarato incostituzionale l'art. 37, c. 4-ter, della legge regionale della Toscana n. 3/1994 nella parte in cui

consentiva la partecipazione ai piani di abbattimento i cacciatori abilitati alla caccia di selezione, equiparandoli a quelli formati e selezionati, sulla base di programmi concordati con l'ISPRA, per l'esercizio del controllo faunistico.

Dunque, conclude la Corte, deve trovare conferma la giurisprudenza *«che ha costantemente escluso che l'elenco dei soggetti abilitati a partecipare alla realizzazione dei piani di abbattimento possa essere integrato attraverso il mero coinvolgimento dei cacciatori (da ultimo, sentenze n. 44 del 2019 e n. 217 del 2018), senza quindi la previsione di specifici e adeguati programmi di formazione in materia di tutela ambientale»*.

12.3.3. – Nel presente giudizio si controverte della legittimità della disposizione del disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati selvatici negli AATTCC umbri e disciplinare per il recupero degli ungulati feriti, approvato con determinazione dirigenziale n. 4953 del 24.05.2021, nella parte in cui all'art. 8, c. 11, prevede che *«al fine di contribuire attraverso la caccia di selezione alla mitigazione degli impatti del Cinghiale sulle attività antropiche e nella prospettiva di ridurre lo sforzo di caccia, è consentito il foraggiamento del Cinghiale per fini attrattivi su punti di sparo»*.

La disposizione in questione contravviene al generale divieto di foraggiamento dei cinghiali posto dall'art. 7, c. 2, della legge n. 221/2015 e non integra l'ipotesi in cui il foraggiamento è dalla stessa norma eccezionalmente consentito in quanto finalizzato allo svolgimento delle attività di controllo.

Infatti, la disposizione non prevede alcuna graduazione delle misure di controllo imposta dall'art. 19, c. 2, della legge n. 157/1992, secondo il quale dovrebbe essere privilegiato, in prima battuta, il ricorso a metodi ecologici di selezione e, solo in caso di verificata inefficacia di questi ultimi, alla approvazione di piani di abbattimento. Né risulta che il foraggiamento del cinghiale per fini attrattivi su punti di sparo, consentito dalle disposizioni censurate, si inserisca nell'attuazione di piani di abbattimento approvati secondo le modalità stabilite dalla suddetta norma di legge.

Pertanto, anche qualora fossero approvati detti ultimi piani, alla loro attuazione dovrebbero essere preposte le guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, le quali potrebbero avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani, purché muniti di licenza per l'esercizio venatorio, e delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza per l'esercizio venatorio, nonché, alla luce dell'apertura della Corte costituzionale con la sentenza sopra citata, di "guardie venatorie volontarie" e di "guardie ambientali volontarie", nonché di guardie giurate, purché adeguatamente preparate sulla normativa di riferimento attraverso specifici e adeguati programmi di formazione in materia di tutela ambientale.

La disposizione della cui legittimità si controverte, invece, non reca alcun riferimento alla formazione del personale impiegato nell'ipotetica attività di controllo faunistico entro la quale si collocherebbe la contestata pratica del foraggiamento dei cinghiali finalizzata all'attrazione degli animali sui punti di sparo.

L'art. 8, c. 11, del disciplinare impugnato, al contrario, consente il foraggiamento dei cinghiali per attrarli sui punti di sparo ai dichiarati fini di mitigare gli impatti del cinghiale sulle attività antropiche e di ridurre lo sforzo di caccia, limitandosi a consentire tale pratica ai cacciatori di selezione nell'esercizio della loro attività venatoria.

Nessuna disposizione, dunque, consente di avallare la tesi sostenuta dalla Regione secondo la quale la pratica prevista dall'art. 8, c. 11, del disciplinare impugnato, svolta dai cacciatori di selezione, sarebbe da ricondursi all'attività di controllo della fauna selvatica secondo le coordinate tracciate dall'art. 19, c. 2, della legge n. 157/1992 e dalla giurisprudenza costituzionale sopra citata.

La disposizione censurata, dunque, è da ritenersi chiaramente in contrasto con il divieto generale di foraggiamento posto dalla legge statale e penalmente presidiato e, pertanto, con gli artt. 117, c. 2, lett. s), e 25 della Costituzione.

13. – In conclusione, deve essere dichiarata la cessazione della materia del contendere con riguardo al ricorso introduttivo ed alle prime due censure articolate con i motivi aggiunti.

Deve essere invece accolta la terza censura formulata con i motivi aggiunti, con conseguente annullamento dell'art. 8, comma 11, del disciplinare per la caccia di selezione agli ungulati approvato dalla Regione con determinazione n. 4953/2021.

14. – Considerato che, in relazione ai profili per i quali è oggi dichiarata cessata la materia del contendere, la Regione è stata indotta alla revisione degli atti impugnati dalla proposizione del ricorso e dall'esito della relativa fase cautelare e considerato, altresì, l'accoglimento della censura relativa al foraggiamento, le spese di lite non possono che seguire la soccombenza nella misura liquidata in dispositivo.

(Omissis)