

# Questioni relative alla apertura generale ed indifferenziata della caccia per tutte le specie e alla chiusura della caccia ad alcune specie

T.A.R. Umbria, Sez. I 10 gennaio 2023, n. 8 - Potenza, pres.; Carrarelli, est. - Associazione Italiana per il World Wide Fund of Nature - W.W.F. Italia Onlus ed a. (avv. Filippini) c. Regione Umbria (avv.ti Caselli e Gobbo) ed a.

**Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Misure per la caccia alla tortora selvatica - Apertura generale ed indifferenziata della caccia per tutte le specie e chiusura della caccia ad alcune specie.**

(*Omissis*)

FATTO

1. Con deliberazione n. 497 del 25 maggio 2022 la Giunta regionale dell'Umbria adottava la proposta di calendario venatorio per la stagione 2022/2023, trasmessa all'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) per la formulazione del parere di competenza.

Con nota prot. n. 30193 del 28 giugno 2022, l'ISPRA rimetteva il proprio parere positivo con condizioni, evidenziando talune criticità, riferite, tra l'altro, all'apertura generale della caccia per tutte le specie, al 18 settembre 2022 nonché alle date di chiusura dell'attività venatoria, con riferimento ad alcune specie, al 30 gennaio 2023.

La proposta di calendario venatorio veniva definitivamente approvata con D.G.R. 5 agosto 2022, n. 815; con successive deliberazioni nn. 847, 859 e 862 del 2022, la Regione sostituiva alcuni allegati, ritenuti formalmente errati, ed adottava ulteriori misure per la caccia alla tortora selvatica.

2. Le sei Associazioni ricorrenti riferiscono di essere tutte associazioni di protezione ambientale nazionale riconosciute a norma degli artt. 13 e 18, comma 5, legge 8 luglio 1986 n. 349, mediante appositi decreti del Ministero dell'Ambiente, e di essere attive a livello locale, regionale, nazionale e - in alcuni casi - sovranazionale per la conservazione della natura e la protezione degli animali.

Avverso i gravati provvedimenti regionali, le ricorrenti hanno articolato due ordini di censure, come di seguito sintetizzati.

I. Sull'apertura generale ed indifferenziata della caccia per tutte le specie al 18 settembre 2022: eccesso di potere nelle forme tipiche del travisamento dei fatti, dell'illogicità manifesta e del difetto assoluta di istruttoria; violazione e falsa applicazione degli artt. 18 e 19, l. n. 157 del 1992; violazione e falsa applicazione dell'art. 3, l. n. 241 del 1990 per difetto assoluto di motivazione; violazione dell'art. 3, d.l. n. 120 del 2021 e dell'art. 10, comma 1, l. n. 353 del 2000; violazione dell'art. 9, comma 3, Cost. Con riferimento alla proposta licenziata dalla Regione Umbria, l'ISPRA ha ritenuto *«criticabile l'apertura generale della caccia al 18 settembre 2022 per Quaglia, Beccaccia, Alzavola, Marzaiola, Germano reale, Beccaccino, Canapiglia, Codone, Fischione, Folaga, Frullino, Gallinella d'acqua, Mestolone, Porciglione, Tordo bottaccio, Tordo sassello, Cesena, Fagiano e Starna»*, ritenendo, piuttosto, idonea *«un'unica apertura generale della caccia programmata a tutte le specie ornitiche e di piccola selvaggina in data non antecedente all'1 ottobre 2022»*. Ciò in quanto l'apertura a inizio ottobre garantirebbe *«un più completo sviluppo degli ultimi nati per alcune specie con fine periodo riproduttivo ritardato quali Germano reale, Starna, Fagiano, Allodola, Colombaccio, Quaglia, Porciglione, Coturnice (Hunta-ble bird species under the Birds Directive – scientific overview of the periods of return to their rearing grounds and of reproduction in the Member States - Species accounts (versione 2021), riducendo in tal modo il disturbo generato in particolare dalla pratica della caccia in forma vagante, con l'ausilio di cani, in una fase ancora delicata del ciclo biologico. Inoltre in tal modo si favorisce un più efficace svolgimento della vigilanza sull'attività venatoria. Fanno eccezione a quanto sopra esplicitato la Cornacchia grigia, la Gazza, il Colombaccio e il Merlo per i quali è accettabile il prelievo venatorio a partire dalla terza domenica di settembre, purché solo da appostamento»*.

La parte ricorrente lamenta il difetto di istruttoria e di motivazione rispetto alla scelta regionale dell'apertura generalizzata al 18 settembre 2022, in quanto la Regione Umbria non avrebbe tenuto conto delle indicazioni contenute nel citato parere reso dall'ISPRA. Inoltre, l'Amministrazione regionale non avrebbe considerato le particolari condizioni di siccità della scorsa estate e le conseguenze degli incendi che hanno interessato il territorio umbro.

II. Sulla chiusura della caccia ad alcune specie (turdidi, uccelli acquatici, beccaccia) al 30 gennaio 2023: violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 10 e 18 della l. n. 157 del 1992 e della Direttiva UE Uccelli; violazione dei Key concepts - 2021, nonché della Guida interpretativa; violazione del principio - nazionale e comunitario - di precauzione; violazione e falsa applicazione dell'art. 3, l. n. 241 del 1990 per difetto assoluto di motivazione; eccesso di potere nella figura sintomatica della carenza di istruttoria.

Evidenzia la parte ricorrente che, in base alle indicazioni contenute nei Key Concepts (2021) per l'Italia, l'inizio della migrazione pre-nuziale per il Tordo bottaccio *et similia* (Tordo sassello, Cesena) cadrebbe nella prima decade di gennaio (quindi con obbligo di chiusura della caccia al 31 dicembre), mentre per l'Alzavola, nonché per la Beccaccia, alla seconda decade di gennaio (quindi con obbligo della chiusura della caccia entro il 10 gennaio). Per evitare il rischio di confusione

e il cd. pericolo di perturbazione, in ossequio al principio di precauzione che informa la tutela della fauna in Europa, la caccia andrebbe chiusa contemporaneamente, al 10 gennaio 2023, con riferimento a tutte le specie consimili o frequentanti i medesimi ambienti: quindi, per i Turdidi tutti (Tordo bottaccio, Tordo sassello, Cesena) la chiusura andrebbe prevista al 31 dicembre, mentre per la Beccaccia e gli altri uccelli acquatici (Beccaccino, Frullino, Folaga, Gallinella d'acqua, Porciglione, Alzavola, Marzaiola, Fischione, Codone, Canapiglia, Germano reale, Mestolone, Moretta) al 10 gennaio. Considerata la “decade di sovrapposizione” – ossia la possibilità, in base a considerazioni di tipo tecnico-scientifico, di prolungare la caccia per una decade successiva rispetto alla fase propriamente pre-nuziale, sulla base di tale quadro normativo e scientifico – l'ISPRA nel proprio parere ha indicato all'Amministrazione odierna intimata come data di chiusura per i Turdidi il 10 gennaio e per gli uccelli acquatici legati alle zone umide il 20 gennaio 2023. Per la Beccaccia, in considerazione della forte pressione venatoria e della maggiore vulnerabilità ad avverse condizioni climatiche, l'ISPRA ha ritenuto idonea la chiusura al 31 dicembre 2022, salva la possibilità di estendere il periodo sino al 10 gennaio 2023 a seguito di una attività di pianificazione del prelievo a partire da un'analisi dei capi abbattuti e dal monitoraggio della specie durante la fase di svernamento.

Ciò posto, la parte ricorrente stigmatizza la scelta regionale di prevedere la chiusura generalizzata della caccia al 30 gennaio 2023, scelta che denoterebbe un difetto di istruttoria e di motivazione, per essersi discostata – asseritamente immotivatamente – delle osservazioni contenute nel parere dell'ISPRA del 28 giugno 2022 e per non aver tenuto conto del documento di Key concepts 2021 con riferimento alle citate specie di volatili. Si lamenta, altresì, il vizio di violazione di legge, dovendo la chiusura della stagione venatoria essere anticipata per non coincidere con il periodo del ritorno al luogo di nidificazione, c.d. migrazione pre-nuziale, in violazione dell'art. 18, comma 1 bis, della l. n. 157 del 1992.

3. Con decreto cautelare del 7 settembre 2022 n. 119 è stata accolta l'istanza di misure monocratiche ex art. 56, d.lgs. n. 104 del 2010, con sospensione dell'avvio della stagione venatoria fissato al 18 settembre 2022, limitatamente alle specie “*Quaglia, Beccaccia, Alzavola, Marzaiola, Germano reale, Beccaccino, Canapiglia, Codone, Fischione, Folaga, Frullino, Gallinella d'acqua, Mestolone, Porciglione, Tordo bottaccio, Tordo sassello, Cesena, Fagiano e Starna, nonché per la piccola selvaggina*”; per la trattazione collegiale è stata fissata la camera di consiglio del 4 ottobre 2022.

4. La Federazione italiana della caccia è intervenuta *ad opponendum*, contestando le deduzioni di parte ricorrente e chiedendo la revoca del decreto n. 119 del 2022 e l'anticipazione della camera di consiglio. La parte interveniente ha, tra l'altro, contestato l'attendibilità e la coerenza (avuto riguardo a Paesi limitrofi della fascia mediterranea) dei Key concepts 2021 – su cui si basa il parere dell'ISPRA – con riferimento al territorio italiano, anche a causa dell'incompletezza dei dati trasmessi dal Ministero dell'Ambiente alla Commissione Europea. E' stato, altresì, evidenziato che la stessa Giuda della Commissione europea alla disciplina della caccia nell'ambito dell'applicazione della Direttiva 2009/147/CE (par. 2.7.10) consente alle Regioni di discostarsi da tali indicazioni laddove siano in possesso di pubblicazioni scientifiche, dati e risultanze più recenti che comprovino una differenza dell'inizio della migrazione pre-nuziale e della fase di nidificazione.

5. Si è costituita per resistere in giudizio la Regione Umbria, presentando istanza di revoca del decreto cautelare.

6. Con decreto presidenziale 9 settembre 2022 n. 42 sono state respinte le istanze di revoca della tutela cautelare monocratica, mentre è stata accolta l'istanza di anticipazione della trattazione, con fissazione della camera di consiglio del 20 settembre 2022.

7. Ulteriore intervento *ad opponendum* è stato presentato dalla Associazione nazionale libera caccia, chiedendo il rigetto del ricorso e argomentando circa l'infondatezza nel merito delle censure attoree.

8. In vista della trattazione camerale, l'Amministrazione resistente ha depositato memorie sottolineando, in particolare, la natura obbligatoria ma non vincolante del parere dell'Istituto superiore per la protezione e ricerca ambientale, che lascia impregiudicata la competenza e la responsabilità regionale nella emanazione del Calendario venatorio annuale, sulla base della valutazione della specifica realtà territoriale, ambientale e climatica dell'Umbria. Difatti, a fronte delle generiche considerazioni contenute nel parere dell'ISPRA – di cui si evidenziano le incongruenze e la mancata considerazione delle specificità territoriali, essendo sostanzialmente identico ai pareri rilasciati per tutte le altre Regioni italiane – il provvedimento regionale ha diffusamente motivato la scelta di discostarsi dalle indicazioni ivi contenute tanto per quanto attiene alla data di apertura che di chiusura della stagione venatoria. L'Amministrazione ha adeguatamente dimostrato di aver rispettato i periodi di caccia individuati dal primo comma dell'art. 18 della l. n. 157 del 1992, nonché i divieti imposti dal successivo comma 1 bis, senza alcuna sovrapposizione tra i periodi di caccia a livello regionale e i periodi di riproduzione o migrazione di ritorno.

9. A seguito della trattazione alla camera di consiglio del 20 settembre 2022, con ordinanza n. 120 del 2022 è stata respinta l'istanza cautelare relativa alla data di apertura del periodo venatorio ed è stata fissata per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 22 novembre 2022. L'ordinanza cautelare non è stata impugnata.

10. Le parti hanno depositato documenti, memorie e repliche in vista della trattazione in pubblica udienza, puntualizzando le rispettive posizioni.

In particolare, le difese resistenti hanno eccepito la sopravvenuta carenza di interesse con riferimento al primo motivo di ricorso, concernente la data di apertura della caccia, ed hanno ribadito i propri argomenti circa l'infondatezza del secondo mezzo, stigmatizzando la genericità delle censure di parte ricorrente, in quanto le associazioni ambientaliste hanno

impugnato la chiusura della caccia agli uccelli migratori il 30 gennaio senza svolgere alcuna precisa e completa censura – con riferimento alle singole specie cacciabili – delle singole le motivazioni scientifiche e giuridico-amministrative che hanno legittimato le determinazioni regionali per discostarsi dal parere ISPRA determinazioni regionali che riterrebbero illegittime.

11. All'udienza pubblica del 22 novembre 2022, uditi per le parti i difensori come specificato a verbale, la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

1. *In limine litis*, come da rilievo in sede di discussione, deve essere dichiarata l'inutilizzabilità della memoria di replica depositata dalla Regione Umbria in data 31 ottobre 2022, ultimo giorno ai sensi dell'art. 73, comma 1, cod. proc. amm., oltre il termine delle ore 12.00 (cfr. C.d.S., sez. IV, 11 gennaio 2022, n. 197; T.A.R. Umbria 21 novembre 2022, n. 841).

2. Preliminarmente, deve convenirsi con le eccezioni di improcedibilità sollevate dalle difese resistenti con riferimento al primo motivo di ricorso, essendo lo stesso rivolto a contestare unicamente la data di apertura della stagione venatoria, rispetto alla quale il Calendario venatorio impugnato ha cessato di produrre effetti (cfr. C.d.S., sez. III, 23 marzo 2021, n. 2484; T.A.R. Veneto, sez. I, 21 gennaio 2022, n. 155).

3. Sempre in via preliminare, deve essere dichiarata la parziale improcedibilità del secondo motivo di ricorso, limitatamente alle contestazioni attinenti alla data di chiusura della caccia alla caccia alla Moretta in quanto, come evidenziato dalla difesa regionale, è intervenuta nelle more con D.G.R. n. 974 del 22 settembre 2022 che ha provveduto a modificare l'allegato alla D.G.R. n. 847 del 2022 «cancellando dall'elenco delle specie cacciabili previste alla lett. A punto 5, la specie Moretta (*Aythya fuligula*)».

4. Non meritevole di accoglimento si presenta, invece, l'eccezione di inammissibilità, sollevata da Federcaccia, per carenza di interesse delle Associazioni ambientaliste all'annullamento del calendario venatorio 2022/2023 dell'Umbria che, introducendo maggiori limitazioni all'esercizio venatorio per specie e periodi cacciabili, ha comunque modificato in meglio la disciplina venatoria rispetto all'art. 18 l. n. 157 del 1992. Ad avviso della difesa interveniente, dalla mancata emanazione del calendario venatorio al pari della sua sospensione ovvero del suo annullamento (d'ufficio o giurisdizionale) discenderebbe non già il divieto generalizzato dell'attività venatoria, bensì solo il venir meno delle limitazioni provenienti dalla fonte normativa regionale, con la conseguenza che l'esercizio di caccia sarebbe soggetto alle sole limitazioni contenute nella legge statale (e nella legge regionale sulla caccia), pertanto un risultato peggiore rispetto all'attuale per gli interessi perseguiti dalle stesse Associazioni.

L'argomento, come si usa dire, prova troppo. In virtù di detta ricostruzione, sarebbe sempre precluso alle Associazioni di protezione ambientale agire per censurare le scelte compiute dalle singole Regioni negli ambiti loro rimessi dalla legislazione nazionale in *subiecta materia*.

Al contrario, come anche recentemente evidenziato dalla giurisprudenza amministrativa, la disciplina positiva posta dalle fonti primarie non è autoapplicativa, necessitando comunque, per produrre l'effetto abilitante dell'esercizio dell'attività venatoria, dell'adozione dei necessari provvedimenti che, avuto riguardo a ciascuna situazione concreta, valutino – anche in relazione alla tutela degli interessi antagonisti – la sussistenza dei presupposti per l'esercizio di tale attività (C.d.S., sez. III, ord. 14 novembre 2022, n. 5340).

4.1. Analogamente non meritevole di accoglimento l'eccezione di inammissibilità sollevata sempre da Federcaccia, in ragione dell'asserita non applicabilità da parte delle Regioni del comma 1 bis dell'art. 18 della l. n. 157 del 1992, disposizione che sarebbe riferita al solo Legislatore nazionale, mentre per tutte le specie di uccelli per cui è causa il primo comma del medesimo art. 18 pone quale data di chiusura della caccia il 31 gennaio di ciascun anno.

L'art. 18 della l. n. 157 del 1992 recante *Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*, disciplina le specie cacciabili ed i periodi di attività venatoria.

Il primo comma contiene l'elencazione relativa alle specie di fauna selvatica i cui esemplari possono essere abbattuti nell'esercizio venatorio con indicazione dei relativi periodi consentiti. Il secondo comma del medesimo articolo dispone che «[i] termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1. L'autorizzazione regionale è condizionata alla preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori. ... 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. Tale parere deve essere reso, sentiti gli istituti regionali ove istituiti, entro trenta giorni dal ricevimento della richiesta».

Con l'art. 42, comma 2, della l. 4 giugno 2010, n. 96 (Legge comunitaria 2009) è stato inserito nel corpo del citato art. 18 della l. n. 157 del 1992 il comma 1 bis, ai sensi del quale «[l]'esercizio venatorio è vietato, 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*». La nuova disposizione, in attuazione dell'art. 7, comma 4, della direttiva 2009/147/CE, reca, quindi, il divieto di sovrapposizione tra i periodi in cui è praticabile la caccia e quelli della nidificazione e della migrazione di ritorno degli uccelli (cd. migrazione pre-nuziale).

Ad avviso di Federcaccia la previsione del comma 1 bis avrebbe come destinatario unicamente il Legislatore nazionale, che, in ragione della necessità di evitare la sovrapposizione con i periodi di cui alle citate lettere a) e b), dovrebbe intervenire a modificare per ciascuna specie i periodi di prelievo consentiti al primo comma del medesimo articolo; ciò in quanto una diversa interpretazione introdurrebbe un insanabile elemento di contraddizione all'interno della normativa. La ricostruzione normativa proposta non è condivisibile.

La presunta contraddizione evidenziata deve, difatti, essere risolta applicando gli ordinari criteri di risoluzione delle antinomie ritraibili delle disposizioni sulla legge in generale, e, in particolare, del criterio di specialità e del criterio cronologico.

Il comma 1 bis è, difatti, cronologicamente successivo rispetto al primo comma dell'art. 18 l. n. 157 del 1992, e pertanto destinato a prevalere laddove i periodi venatori di cui al citato primo comma comportino, per le singole specie, una sovrapposizione temporale con i periodi di «ritorno al luogo di nidificazione» o «della nidificazione e [del]le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli». Ciò comporta, in sede di emanazione dei singoli calendari venatori regionali, la necessità di attualizzazione ed eventuale riduzione dei periodi fissati dal primo comma dell'art. 18 laddove tale sovrapposizione si inveri.

Da un punto di vista sistematico, inoltre, questa interpretazione risulta coerente con lo stesso art. 1 della legge sulla caccia laddove prevede che l'esercizio venatorio sia consentito purché non contrasti con l'esigenza di conservazione della fauna selvatica (art. 1, comma 2, l. 157 del 1992).

5. Si deve, quindi, procedere all'esame nel merito delle residue censure.

Con il secondo motivo di ricorso, le Associazioni ricorrenti censurano il Calendario venatorio regionale nella parte in cui fissa al 30 gennaio 2023 la chiusura della caccia ai Turdidi, agli uccelli acquatici ed alla Beccaccia, discostandosi dalle indicazioni contenute nel parere dell'ISPRA del 28 giugno 2022 che, tenuto conto delle date di inizio della migrazione di detti uccelli di cui ai Key concepts 2021, aveva indicato come data di chiusura per i Turdidi il 10 gennaio e per gli uccelli acquatici il 20 gennaio.

Come già evidenziato, non è in discussione il rispetto del termine di chiusura della stagione venatoria per le specie in esame fissato dal primo comma dell'art. 18 della l. n. 157 del 1992 – trattandosi di specie tutte contemplate alla lettera b dello stesso comma, per le quali la chiusura della caccia è fissata al 31 gennaio – bensì la possibilità per la Regione, nel rispetto della disciplina nazionale ed eurounitaria, di discostarsi nel caso concreto dalle indicazioni contenute nel parere sopra richiamato.

Il motivo non è fondato per quanto di seguito esposto.

5.1. In primo luogo, per quanto attiene al quadro normativo nazionale di riferimento, come già ricordato, le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria sono disciplinati dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 che, dopo aver individuato, al comma 1, per singola specie, i periodi per l'esercizio venatorio, dà facoltà alle Regioni, al successivo comma 2, di modificare tali termini per determinate specie e in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali.

Le Regioni autorizzano le relative modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (confluito oggi in ISPRA) sulla scorta della preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno fatta salva la possibilità per le Regioni di posticipare tali termini – in relazione a specie determinate – non oltre la prima decade di febbraio e a tal fine sono obbligate ad acquisire il preventivo parere espresso dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale devono uniformarsi.

Va evidenziato che il parere reso dall'ISPRA sul calendario venatorio di ciascuna Regione ai sensi del quarto comma dell'art. 18 l. n. 157 del 1992 è pacificamente ritenuto dalla giurisprudenza un parere obbligatorio ma non vincolante, da cui la Regione può discostarsi purché motivi adeguatamente le scelte difformi compiute rispetto alle specifiche indicazioni dell'organo di consulenza tecnico-scientifica; ciò in applicazione dei principi generali in tema di pareri non vincolanti (a maggior ragione se obbligatori), nei quali l'acquisizione non condivisa obbliga comunque l'autorità procedente a dare conto del dissenso.

E' stato, al riguardo, evidenziato che *«mentre il parere ISPRA ha natura vincolante, segnatamente quanto alla praticabilità del prelievo venatorio anche oltre il limite del 31 gennaio di ciascun anno, nelle altre ipotesi l'avviso di tale organo può essere disatteso sulla scorta, però, di una congrua motivazione che giustifichi, anche sul piano della logicità e della ragionevolezza, la diversa soluzione privilegiata. Appare, dunque, di tutta evidenza come, nell'economia della richiamata disciplina di settore, ciò potrà avvenire essenzialmente per far emergere le peculiarità dello specifico territorio di riferimento sulla scorta di un affidabile monitoraggio delle singole specie o, comunque, su dati mutuati da organismi scientifici accreditati ed obiettivamente verificabili. ... compete alla Regione, ove voglia discostarsi dal parere ISPRA, dover dimostrare, con propri dati, la sussistenza delle speciali condizioni, predicabili rispetto al proprio territorio regionale, per discostarsi dalle indicazioni prudenziali licenziate dall'ISPRA, e, dall'altro, dall'insufficienza, ai fini qui*

in rilievo, di generici e non meglio documentati fattori differenziali legati a “tradizioni locali”, ove disancorate da un’affidabile attività di monitoraggio e non supportate da dati tecnici elaborati con sufficiente rigore scientifico» (C.d.S., sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852; cfr., *ex multis*, T.A.R. Lombardia, Milano, sez. IV, 11 ottobre 2021, n. 2203; T.A.R. Piemonte, sez. II, 20 novembre 2017, n.1235; T.A.R. Umbria, 26 maggio 2022, n. 341; Id., 1 giugno 2015, n. 229).

5.2. Giova, altresì, rammentare che, al fine di fornire indirizzi univoci in ordine all’applicazione della direttiva 2009/147/CE, la Commissione europea, nel 2001, ha approvato il documento “*Key Concepts of article 7(4) of Directive 79/409/EEC on period of reproduction and pre-nuptial migration of huntable bird species in the EU*”, elaborato dal Comitato ORNIS, il quale reca indicazioni in ordine, tra l’altro, all’inizio della migrazione pre-nuziale, nei diversi Stati membri, delle specie incluse nell’allegato II della direttiva 2009/147/CE.

Con l’ulteriore documento “Guida Interpretativa sulla Direttiva Uccelli”, prodotto dalla Commissione Europea nel 2004 (con revisione nel 2008), il medesimo organo europeo ha fornito indirizzi interpretativi concernenti il documento “Key Concepts”, al fine di orientare gli Stati membri in sede di predisposizione dei calendari venatori, secondo direttrici conformi alle prescrizioni europee.

La citata Guida interpretativa al paragrafo 2.7.10 chiarisce che «*se si verifica una sovrapposizione nei periodi di caccia stabiliti a livello regionale con i periodi della riproduzione o della migrazione di ritorno stabiliti a livello nazionale, è possibile dimostrare ricorrendo a dati scientifici e tecnici che non si verifica alcuna sovrapposizione in quanto nella regione interessata la nidificazione termina prima o la migrazione di ritorno inizia più tardi...in assenza di dati regionali, l’analisi delle sovrapposizioni deve basarsi su dati nazionali*».

La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che i Key Concepts, in quanto intesi ad elaborare un “metodo” efficace di tutela dell’avifauna nei periodi in questione e consistenti di un compendio “informativo” elaborato sulla scorta dei dati e delle acquisizioni scientifiche che sono alla base della loro formulazione, consentono allo Stato membro – o all’autorità deputata al suo interno alla predisposizione dei calendari venatori, quali sono in Italia le Regioni – di dimostrare che in determinati periodi non si verifica in concreto la migrazione pre-nuziale della specie considerata. Difatti, «*la previsione del suddetto margine di flessibilità (evincibile dai parr. 2.7.2. e 2.7.9. della Guida, n.d.e.) non può che essere letta nel senso di assegnare ai periodi di sovrapposizione cristallizzati nel Key Concepts una valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse maturate in specifiche Regioni*» (C.d.S. sez. III, 22 ottobre 2019, n. 7182; cfr. Id. 22 giugno 2018, n. 3852).

5.3. Va evidenziato che, con il motivo in esame, si contesta il discostamento dalla data di chiusura indicata dal parere dell’ISPRA con riferimento ai Key Concepts 2021 per diciassette diverse specie di uccelli. Dopo aver parzialmente richiamato le relative indicazioni contenute nei citati Key Concepts 2021, la parte ricorrente afferma: «*[l]a Regione Umbria, infischandosi bellamente della Direttiva UE Uccelli, dell’art. 18, c. 1-bis, L. n. 157/1992, dei Key Concepts 2021, degli obblighi su di lei gravanti ex art. 117, Cost. circa il rispetto dei vincoli europei nell’esercizio della propria potestà legislativa e regolamentare, del principio di precauzione - nazionale e comunitario -, della tutela costituzionalmente riservata all’ambiente ed alla fauna giusto art. 9 Cost., del puntuale parere I.S.P.R.A., nonché delle indicazioni della Guida interpretativa, senza fornire - ça va sans dire - alcuna motivazione (né giuridico-amministrativa, né fattuale, né scientifica) ha in maniera palesemente illegittima fatto coincidere la chiusura della caccia anche per le anzidette specie di avifauna con la chiusura generale della caccia, fissata al 30 gennaio 2023, laddove - invece - ben altro sforzo giustificativo sarebbe dovuto essere fatto*» (pag. 19 del ricorso).

Come stigmatizzato dalle difese resistenti, nel ricorso nessuna specifica contestazione è mossa dalla parte ricorrente alle motivazioni ed alla documentazione scientifica, riferita alle singole specie di uccelli migratori, portate dalla Regione, nel documento istruttorio allegato al gravato Calendario venatorio, a supporto della propria scelta di discostarsi dal parere dell’ISPRA.

Potendo, come emerge dalla giurisprudenza già richiamata, la Regione discostarsi tanto dal parere dell’ISPRA che dai Key Concepts nello stesso richiamati assolvendo un adeguato onere motivazionale, gravava sulle Associazioni ricorrenti l’onere di esaminare ed eventualmente contestare, specie per specie, le argomentazioni scientifiche e giuridico-amministrative portate a supporto delle determinazioni regionali; tale onere non può dirsi sufficientemente assolto con il solo richiamo alle decadi della migrazione pre-nuziale indicate nei Key Concepts.

Solo in sede di memorie la parte ricorrente ha contestato la risalenza, rispetto a quelli posti a fondamento dei Key Concepts 2021, degli studi e dei dati citati dall’Amministrazione regionale nel motivare il proprio provvedimento. Anche in questo caso, a prescindere da ogni considerazione sull’ammissibilità e rilevato che gli stessi dati presi in considerazione dai Key Concepts 2021 non risultano del tutto pacifici, la censura risulta generica, non essendo contestate in modo puntuale le allegazioni regionali relative alle singole specie di volatili per cui è causa.

Ciò posto, ritiene il Collegio che nel caso che occupa – a differenza di quanto genericamente affermato dalle Associazioni resistenti – la Regione resistente abbia assolto al suindicato onere dimostrativo e motivazionale, tanto con riferimento all’utilizzo della decade di sovrapposizione che al discostamento dalle date di inizio della migrazione pre-nuziale riportate nei Key Concepts 2021 e fatte proprie dal parere dell’ISPRA.

Nel documento istruttorio allegato alla gravata D.G.R. n. 815 del 2022 – al quale si rimanda per ragioni di economia

processuale – la Regione ha puntualmente e specificamente motivato le proprie scelte in ordine alla calendarizzazione della caccia a ciascuna singola specie avvalendosi, per discostarsi dal parere dell'ISPRA, di pubblicazioni scientifiche riconosciute, dati e risultati di monitoraggi sufficientemente aggiornati ed accreditati presso la comunità scientifica, riferiti alla realtà ambientale e climatica del territorio regionale.

Si presentano, ad avviso del Collegio, di particolare rilievo i seguenti argomenti.

Per quanto attiene ai Turdidi (Cesena, Tordo bottaccio e Tordo sassello) il parere dell'ISPRA, richiamata la data di chiusura della caccia al 31 dicembre in ragione della decade di migrazione pre-nuziale del Tordo bottaccio indicata nei Key Concepts 2021, ritiene di poter estendere la stagione venatoria al 10 gennaio 2023 per il buon trend demografico, che risulta stabile o in incremento a livello europeo (cfr. pag. 6 del parere). Con riferimento a tali specie, per le quali il buono stato di conservazione a livello europeo non è contestato, la motivazione della Regione a sostegno dell'affermazione per cui la chiusura del prelievo venatorio al 30 gennaio 2023 non pregiudica lo stato di conservazione della specie appare adeguatamente supportata da dati scientifici, dai dati raccolti a livello regionale (in particolare dati riportati nel capitolo "Dati degli abbattimenti desunti dai tesserini di caccia" del documento "Status delle conoscenze sulla fauna selvatica" allegato al Piano Faunistico Venatorio Regionale, citati nel parere ISPRA prot. PEC 114140 del 3 luglio 2020), tali da collocare l'inizio della migrazione pre-nuziale tra l'ultima decade di gennaio e le prime decadi di febbraio (cfr. pagg. 15 - 17 del documento istruttorio; su tale specie cfr. anche T.A.R. Liguria, sez. II, 6 ottobre 2022, n. 835).

Per quanto attiene alla Beccaccia, per la quale i Key Concepts 2021 indicano come inizio della migrazione pre-nuziale la seconda decade di gennaio, l'ISPRA ha indicato quale data di chiusura della caccia il 31 dicembre, «*tenuto conto della forte pressione venatoria a cui è sottoposta la specie ma soprattutto della maggiore vulnerabilità che contraddistingue la Beccaccia nella seconda metà dell'inverno, in particolare in presenza di avverse condizioni climatiche*». Nel parere si apre alla possibilità di una estensione del periodo di caccia sino al 10 gennaio 2023, «*subordinato ad una corretta gestione della specie basata su principi di sostenibilità e quindi una pianificazione del prelievo a partire da un'analisi dei dati dei capi abbattuti e dal monitoraggio della specie durante la fase di svernamento e di migrazione prenuziale attraverso l'impiego di personale qualificato. Si manifesta apprezzamento per la possibilità prevista dal calendario venatorio di codesta Amministrazione di esercitare un efficiente e rapido sistema di sospensione del prelievo della Beccaccia in presenza di eventi climatici sfavorevoli nel periodo di svernamento ('ondate di gelo')*».

Il provvedimento regionale ha adeguatamente motivato la scelta di estendere la chiusura al 30 gennaio 2023, supportando la propria motivazione con ampi riferimenti scientifici e a studi effettuati in anni recenti sulla migrazione delle Beccacce in diverse regioni italiane (cfr. pag. 13 e 14 del documento istruttorio; cfr. anche T.A.R. Toscana, sez. II, 30 giugno 2020, n. 848). La Regione ha, inoltre, previsto un meccanismo per compensare la maggiore vulnerabilità in caso di gelo ed ha adottato ulteriori misure atte a contenere gli effetti dell'attività venatoria su tale specie; a tale fine «*nel calendario venatorio è stato inserito un limite di prelievo stagionale di venti capi per cacciatore con tre capi al massimo a giornata, con la conseguenza che una buona parte dei cacciatori terminerà l'attività di prelievo della specie per il raggiungimento dei limiti di prelievo prima della data di chiusura prevista; ... è stata inserita una limitazione oraria per il prelievo della specie; ... è stato avviato il monitoraggio dei carnieri; ... nel mese di gennaio, la caccia alla beccaccia in forma vagante è consentita solamente all'interno delle superfici boscate e aree strettamente limitrofe, limitando in tal modo l'impatto dell'attività venatoria nelle zone sensibili alle gelate, quali fiumi, laghi e corpi idrici in generale; ... sono stati condotti approfonditi studi sull'avifauna in cui sono state analizzate le preferenze ambientali al fine di verificare l'adeguatezza delle aree protette (Monitoraggio dell'avifauna umbra 2000/2005 - Quaderni dell'Osservatorio faunistico regionale, volume speciale 2009), Secondo Atlante Ornitologico dell'Umbria - Distribuzione regionale degli uccelli nidificanti e svernanti 2012-2017 - Regione Umbria (Velatta f., Magrini M., Lombardi G. 2019); è stata avviata una analisi della age e sex ratio su di un campione di capi abbattuti; è stato avviato dal 2016 un protocollo di censimento/monitoraggio della specie in collaborazione con cacciatori appositamente formati*» (pag. 15 del documento istruttorio).

Per quanto attiene agli uccelli acquatici, nel parere dell'ISPRA si ritiene necessaria l'estensione della data di chiusura al 10 gennaio prevista per l'Alzavola, al fine di scongiurare i rischi di confusione e perturbazione; tale data, tuttavia, ad avviso dell'ISPRA, può essere posticipata al 20 gennaio in ragione del buon trend demografico a livello europeo. Anche con riferimento all'Alzavola, la Regione ha adeguatamente motivato la scelta di fissare la chiusura della caccia al 30 gennaio 2023, portando a sostegno ampi riferimenti a studi scientifici che supportano un inizio della migrazione pre-nuziale per tale specie non prima del mese di febbraio (pag. 12 del documento istruttorio).

6. Per quanto esposto, il ricorso deve in parte dichiarato improcedibile ed in parte respinto, come da motivazione.

La peculiarità e la complessità delle questioni trattate giustificano la compensazione delle spese tra le parti.

(Omissis)