

Impugnazione della delibera di approvazione di un calendario venatorio per profili di illegittimità per lo più afferenti alla durata del periodo di caccia, alla durata oraria e alle modalità di esercizio della pratica venatoria e alla individuazione delle specie cacciabili

T.A.R. Veneto, Sez. I 21 gennaio 2023, n. 97 - Filippi, pres.; Bardino, est. - Associazione lega per l'abolizione della caccia (LAC) (avv. Linzola) c. Regione del Veneto (avv.ti Cusin, Peagno e Quarneti) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Approvazione calendario venatorio regionale - Impugnazione della delibera per profili di illegittimità per lo più afferenti alla durata del periodo di caccia, alla durata oraria e alle modalità di esercizio della pratica venatoria e alla individuazione delle specie cacciabili.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'Associazione "Lega per l'Abolizione della Caccia" (in seguito, anche Associazione) impugna la deliberazione della Giunta Regionale, con la quale è stato approvato il calendario per la stagione venatoria 2022-2023, lamentandone specifici profili di illegittimità - per lo più afferenti alla durata del periodo di caccia, alla durata oraria e alle modalità di esercizio della pratica venatoria e alla individuazione delle specie cacciabili - lamentando la violazione di norme di legge e il difetto di istruttoria e motivazione per la mancata considerazione del parere reso dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (I.S.P.R.A.).

2. A sostegno dell'impugnazione sono dedotti i seguenti profili di censura:

I) Violazione dell'articolo 18, comma 4, della legge 157/92; il calendario venatorio sarebbe stato approvato il 2 agosto 2022, oltre il termine di pubblicazione fissato dall'art. 18, comma 4, l. n. 157 del 1992 alla data del 15 giugno di ogni anno. Il differimento dell'approvazione ad una data ormai prossima all'apertura della stagione venatoria, avrebbe inciso negativamente sulla possibilità, per i cacciatori, di acquisirne piena contezza e, per le associazioni ambientaliste, di valutarne il contenuto e procedere tempestivamente all'impugnazione;

II) Quanto all'apertura generale della stagione di caccia (lett. B) della DGR e 2 del calendario) - Illegittimità per eccesso di potere per violazione dell'articolo 1 e 18 della legge 157/92, violazione del principio di precauzione, difetto di istruttoria e di motivazione - sviamento di potere; viene contestata l'anticipazione del periodo di caccia, disposta senza tenere conto delle indicazioni dell'I.S.P.R.A., che nel proprio parere avrebbe motivatamente sottolineato che l'apertura generale dovrebbe essere fissata alla data del 1° ottobre;

III) Quanto alla chiusura della stagione di caccia agli anatidi - Punto c2) DGR e 2 del calendario - violazione del principio di precauzione, difetto di motivazione e di istruttoria - violazione articolo 1 della legge 157/92; l'Associazione contesta lo slittamento della data di chiusura della stagione venatoria - relativamente agli anatidi - al 31 gennaio 2023, in difetto di un'adeguata istruttoria che, movendo da dati idonei ad attestare lo stato attuale di conservazione della specie, consentisse di disattendere le approfondite valutazioni tecniche che avrebbero suggerito di attenersi alla data - 20 gennaio 2023 - indicata dall'I.S.P.R.A. e ritenuta ottimale per la chiusura della caccia a tali specie;

IV) Quanto alle giornate aggiuntive di caccia all'avifauna migratoria: lett. F) DGR e punto 4 del calendario - Difetto di motivazione e di istruttoria - Violazione del principio di precauzione; è ulteriore oggetto di contestazione la previsione di due giornate - aggiuntive rispetto alle tre ordinarie - a settimana, nel periodo ottobre-novembre 2022, di caccia della fauna migratoria da appostamento. Tale previsione, che comporterebbe un incremento dei capi abbattuti, non risulterebbe sostenuta da alcuna valutazione, anche dei dati statistici, idonea a garantire la tutela delle specie "in cattivo stato di conservazione, in declino o quasi minacciate" (p. 10 del ricorso);

V) Quanto alla chiusura della stagione venatoria per la cesena ed il tordo sassello: punto c1) DGR e punto 2, lett. h) calendario - illegittimità per eccesso di potere per difetto di istruttoria, violazione del principio di precauzione, difetto di motivazione e violazione dell'articolo l'art. 42, comma 2, lett. a) della L. n. 96/2010; in assonanza con il terzo profilo di censura, l'Associazione contesta la fissazione al 19 gennaio 2023 della data di chiusura del periodo di caccia per la Cesena e per il Tordo sassello, ritenendola in contrasto con le indicazioni fornite dall'I.S.P.R.A., nella Guida alla Stesura dei Calendari Venatori, con i dati desumibili dall'Atlante Europeo delle Migrazioni e dai Key-Concepts 2021, pubblicati dalla Commissione Europea nel 2021;

VI) Quanto alle norme per le aziende agri-turistico-venatorie, lettera I della DGR e punto 9 del calendario - violazione dell'articolo 1, comma 3, del DPR 357/97 e s.m.i.; viene contestato il calendario venatorio nella parte in cui consentirebbe l'immissione e l'abbattimento nelle Aziende Agrituristiche-Venatorie della Quaglia e della Pernice rossa. Ciò

contrasterebbe con l'art. 12, comma 3 del d.P.R. n. 357 del 1997, che pone il divieto di reintroduzione, introduzione e ripopolamento di specie e popolazioni alloctone, nonché con il parere dell'I.S.P.R.A. che avrebbe segnalato la possibilità di interferenze rispettivamente con la popolazione della Coturnice e della Quaglia giapponese;

VII) *Quanto all'orario di caccia punto 5 del calendario – illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di motivazione, di istruttoria e della contraddittorietà*; l'orario di caccia sarebbe stato stabilito senza tenere conto delle prescrizioni, delle raccomandazioni e delle indicazioni contenute nel Parere della Commissione regionale per la valutazione ambientale strategica n. 152 del 2021 e nella relativa Relazione tecnica n. 180 del 2022;

VIII) *Quanto alla caccia con il segugio al capriolo: punto 3 del calendario – Illegittimità per violazione de l'art. 21, comma 1, lett. ff) della legge 157/92, difetto di motivazione, violazione del principio di precauzione*; viene contestata la fissazione del calendario per la caccia al capriolo con l'ausilio del segugio, pratica che l'Associazione ritiene vietata;

IX) *Quanto all'allegato D della DGR relativo alla valutazione di incidenza ambientale: violazione del principio di precauzione, del DPR 357/97, difetto di istruttoria e di motivazione*; la Regione avrebbe preso atto del parere positivo reso sulla valutazione di incidenza di cui agli artt. 5 e 6 del d.P.R. n. 357 del 1997; non avrebbe però verificato che la proposta di calendario venatorio fosse in linea con le indicazioni e le prescrizioni di cui alla relazione tecnica redatta nel corso dell'istruttoria.

3. Si è costituita in giudizio la Regione del Veneto che ha resistito nel merito.

Sono intervenuti *ad opponendum* la Federazione Italiana della Caccia (in seguito, anche Federcaccia) e l'Ente Produttori Selvaggina, quest'ultimo unitamente a Arcicaccia - Caccia Comitato Regionale del Veneto e all'Associazione Italiana dei Migratoristi – Delegazione Regionale del Veneto, che hanno anch'essi dedotto nel merito, replicando a ciascuno dei motivi formulati dalla ricorrente.

4. Con ordinanza n. 798 del 2022, la Sezione ha accolto la domanda cautelare proposta dall'Associazione ritenendo sussistere “sufficienti profili di fondatezza in relazione alle censure riguardanti l'apertura della caccia prima dell'1 ottobre 2022 e alle giornate di caccia alla migratoria aggiuntive nel periodo 1 ottobre – 30 novembre”, considerando:

“- che l'ISPRA nel proprio parere si è espressa in senso negativo rispetto alle previsioni del calendario venatorio relative alla “apertura generale della caccia al 18 settembre 2022 per Beccaccia, Germano reale, Folaga, Gallinella d'acqua, Alzavola, Mestolone, Canapiglia, Porciglione, Fischione, Codone, Marzaiola, Beccaccino, Frullino, Tordo bottaccio, Cesena, Tordo sassello, Starna, Fagiano e Quaglia”, in quanto “Lo scrivente Istituto ritiene 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 fatta eccezione per il prelievo di alcune specie, di seguito specificate, queste ultime esclusivamente nella forma dell'appostamento”;

- che le pur articolate motivazioni dedotte dalla Regione a sostegno della apertura della caccia prima dell'1 ottobre 2022 non paiono idonee a superare il parere espresso dall'ISPRA in relazione a tali specie;

- che l'ISPRA nel proprio parere si è espressa in senso negativo anche in relazione alla concessione delle giornate aggiuntive di caccia nel periodo 1 ottobre - 30 novembre 2022 in quanto “nel territorio soggetto a gestione programmata della caccia potrebbe determinare un aumento non trascurabile della pressione venatoria nei confronti delle specie migratrici” e allo stato mancherebbero “elementi specifici di conoscenza sull'entità del prelievo esercitato in relazione all'andamento temporale dei flussi migratori”, essendo invece “necessario poter disporre dei dati degli abbattimenti delle singole specie, relativi alle precedenti stagioni venatorie, distinguendo il prelievo ascrivibile alla concessione delle giornate aggiuntive di caccia da quello complessivo dell'intera stagione venatoria e dei due mesi interessati dalla deroga”;

- che i dati indicati dalla Regione nella propria memoria non paiono idonei ad integrare quanto ragionevolmente richiesto dall'ISPRA;

- che le ulteriori argomentazioni dedotte dalla Regione a sostegno della concessione delle giornate aggiuntive per il periodo ottobre-novembre per le specie migratorie non appaiono pienamente convincenti, anche in ragione della specifica tutela comunitaria di tali tipologie di uccelli”.

5. L'efficacia del calendario venatorio veniva quindi sospesa in relazione all' “apertura della caccia prima dell'1 ottobre 2022 per le specie Beccaccia, Germano reale, Folaga, Gallinella d'acqua, Alzavola, Mestolone, Canapiglia, Porciglione, Fischione, Codone, Marzaiola, Beccaccino, Frullino, Tordo bottaccio, Cesena, Tordo sassello, Starna, Fagiano e Quaglia”, e alla concessione di “due giornate aggiuntive di caccia nel periodo 1 ottobre - 30 novembre per le specie migratorie”.

L'appello cautelare, proposto dalla Regione avverso la suddetta ordinanza, veniva in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse “nella parte in cui esso tratta della possibilità di andare a caccia nella seconda metà del mese di settembre, essendo tale mese ormai concluso” e in parte respinto, in relazione alla reclamata “possibilità di fruire di due giorni aggiuntivi rispetto ai tre settimanali previsti dalla legge”, sul rilievo che tale profilo “non è assistito dal carattere di gravità del periculum, e soprattutto, in mancanza del set di dati e informazioni richiesto dall'Ispra, non è assistito da un *fumus boni iuris* tale da escludere la doverosa applicazione del principio di precauzione” (Cons. St., Sez. III, ord. caut. n. 4941 del 2022).

La Regione del Veneto adottava quindi la deliberazione della Giunta n. 1894 del 18 ottobre 2022, con la quale veniva

modificato “il calendario venatorio per la stagione 2022-2023, approvato con DGR n. 970 del 2.08.2022 [oggetto della presente impugnativa], limitatamente al punto 4. dell’Allegato B della DGR richiamata con riduzione, nei mesi di ottobre e novembre 2022, da due a una giornata integrativa di caccia da appostamento, consentendo il prelievo esclusivamente per le seguenti specie: Germano reale, Folaga, Gallinella d’acqua, Alzavola, Mestolone, Canapiglia, Porciglione, Fischione, Marzaiola, Frullino, Merlo, Colombaccio, Cesena, Tordo sassello e Tordo bottaccio”. Tale deliberazione non veniva impugnata dall’Associazione.

6. In vista dell’udienza di merito, Federcaccia, le restanti parti intervenute e la Regione formulavano una serie di rilievi in rito.

In particolare, segnalavano la sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del gravame in relazione alle parti del calendario venatorio oggetto dell’ordinanza cautelare e della successiva deliberazione della Giunta regionale – non impugnata - che, come visto, riduceva da due a una le giornate aggiuntive di caccia.

Federcaccia, inoltre, eccepiva l’originaria inammissibilità del ricorso, osservando che la caducazione del calendario venatorio, riguardo ai profili denunciati dall’Associazione, avrebbe in realtà determinato non una ulteriore contrazione del periodo di caccia, ma una sua estensione fino al 31 gennaio 2023, ossia alla data di conclusione della stagione venatoria indicata in via generale dall’art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992, che la Regione avrebbe in questo caso modificato, esercitando la facoltà prevista da tale disposizione “per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali”.

Il rilievo - che a ben vedere riguarderebbe i soli motivi di ricorso che attengono alla fissazione, per determinate specie, del termine di conclusione del periodo di caccia - si muoverebbe lungo una duplice direttrice.

Da un lato, si osserva, l’accoglimento di tali censure si porrebbe in contraddizione con l’interesse dedotto con il ricorso, in quanto determinerebbe un allungamento piuttosto che l’auspicata riduzione della stagione venatoria, ossia la sua estensione sino alla conclusione del periodo massimo stabilito dal citato art. 18, comma 2, della legge n. 157 del 1992; disposizione che l’intervenuta Federazione ritiene suscettibile di immediata applicazione, come affermato in sede penale da talune decisioni con riguardo ai casi in cui l’esercizio della caccia (entro il suddetto limite temporale) possa ritenersi giustificato nonostante la mancata interposizione della disciplina regionale (ossia nonostante la mancata fissazione del termine da parte della Regione).

Dall’altro lato, Federcaccia ritiene che il calendario regionale costituisca, in realtà, una misura ulteriormente restrittiva rispetto alle disposizioni nazionali. Detta misura, limitando il periodo di caccia, si porrebbe in linea, piuttosto che in contrasto, con l’interesse dell’Associazione riguardo alle censure considerate. Queste si rivelerebbero quindi inammissibili, perché dirette a caducare una misura favorevole e del tutto rispondente all’istanza, sottesa al gravame, di contenere il più possibile l’attività venatoria.

Federcaccia eccepisce infine l’inammissibilità del ricorso per genericità delle censure proposte.

7. Chiamata alla pubblica udienza del 30 novembre 2022, la causa è stata infine discussa dalle parti che hanno esposto e sviluppato gli argomenti introdotti negli atti difensivi. L’Associazione ricorrente – come riportato nel relativo verbale - ha chiesto in questa sede “che il Collegio - nel caso ritenga rilevante l’eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse in relazione a quanto disposto dall’articolo 18 della legge n. 157 del 1992 (eccezione dedotta dall’interveniente Federazione Italiana della Caccia nella memoria depositata in vista dell’udienza, ulteriormente illustrata nel corso della discussione) - disponga il rinvio della causa ad altra udienza per consentire alla parte ricorrente il necessario approfondimento anche al fine di sollevare questione di costituzionalità con riguardo a detta disposizione per contrasto con l’articolo 9 della Costituzione”. Le restanti parti si sono opposte al rinvio. Esaurita la discussione, la causa è stata assegnata alla decisione.

8.1 Devono essere preliminarmente esaminate le eccezioni in rito, formulate dalla Regione e dalle parti intervenute, a partire dai due profili di inammissibilità (rispettivamente riferiti all’originaria carenza di un interesse sotteso all’impugnazione e alla genericità dei motivi di ricorso) esposti da Federcaccia nella memoria del 22 ottobre 2022, poc’anzi richiamati.

8.1.1 Il primo profilo è evidentemente da riferire ai soli motivi terzo e quinto, riguardanti l’individuazione delle giornate di chiusura della caccia, ma non anche a tutte le restanti censure concernenti specifiche misure ampliative (quali l’anticipazione dell’apertura del periodo venatorio, la previsione di giornate aggiuntive, l’autorizzazione all’introduzione di talune specie ovvero all’esercizio della caccia con particolari modalità, ad es. con l’impiego del segugio; motivi 2, 4, 6, 7 e 8) nonché la legittimità, in relazione ai presupposti procedurali e motivazionali, della deliberazione di approvazione del calendario venatorio (motivi 1 e 9, rispetto ai quali, anche nell’ottica del rilievo introdotto da Federcaccia, l’interesse al gravame sopravvive quanto meno rispetto alla caducazione delle già segnalate misure ampliative).

Così delimitata e definita nelle sue effettive implicazioni, l’eccezione – pur nella sua duplice sfaccettatura – non consentirebbe dunque di porre in dubbio la sussistenza dell’originario interesse al gravame, potendo, in definitiva, riverberarsi soltanto su una parte delle censure, ossia su quelle che, nell’ottica di Federcaccia, si porrebbero in contrasto con quelle disposizioni regionali che avrebbero prodotto l’effetto di limitare la pratica venatoria in termini ancor più incisivi di quanto stabilito dalla legislazione di settore.

I rilievi della Federazione intervenuta, benché collocati all'interno di tale circoscritto perimetro (e quindi inidonei a minare *in toto* l'interesse presupposto alla proposizione del gravame), non sono comunque fondati.

Non v'è dubbio che l'annullamento *in parte qua* del calendario venatorio oggetto del gravame porterebbe a caducare gli effetti della fissazione del termine (anticipato rispetto alla disciplina nazionale) di chiusura del periodo di caccia di talune specie sottoposte ad un regime di maggior tutela, generando quindi una sorta di vuoto normativo che priverebbe la caccia a tali specie di indicazioni temporali appropriate. Non può però trascurarsi che il giudicato di annullamento produrrebbe, oltre all'effetto caducatorio, anche un ineludibile effetto conformativo, inteso come *"effetto vincolante strumentale"* (Cons. Stato, Sez. V, n. 5880 del 2022), capace di imporre - all'interno della medesima vicenda amministrativa - la riedizione del potere e l'eliminazione dei vizi (nel caso esaminato, di matrice essenzialmente motivazionale) senza tuttavia prefigurare i contenuti della successiva determinazione finale (che appare perciò non vincolata, restando ferma soltanto l'osservanza dei principi enunciati nella sentenza; Cass. S.U. 18 febbraio 2022, n. 5365).

In questo quadro, l'interesse sotteso all'impugnazione prende dunque consistenza nel collegamento tra i due corollari della pronuncia di annullamento, quello caducatorio - formale ed esplicito - e quello conformativo, implicito e nel contempo essenziale al fine di garantire la pienezza della tutela giurisdizionale, da riferire alla portata effettiva del giudicato *"ricostruita sulla base di una lettura congiunta del dispositivo della sentenza e della parte motiva, che vanno inoltre correlate ai dati oggettivi di identificazione delle domande ('causa petendi' e 'petitum') proposte dalla parte ricorrente, considerando che il potere residuo dell'amministrazione in sede di riedizione del potere dopo una pronuncia di annullamento va delimitato con riferimento al tipo di vizio riscontrato e che, in ogni caso, l'effetto conformativo si estende all'obbligo di porre in essere una attività successiva conforme ai canoni di legittimità individuati dalla pronuncia da eseguire"* (Cons. St., n. 5880 del 2022, cit.).

8.1.2 Deve essere parimenti respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per genericità dei motivi, essendo da considerare, in linea con l'orientamento pressoché consolidato della giurisprudenza in materia, da cui il Collegio non ritiene di discostarsi, che *"l'inammissibilità per genericità dei motivi di ricorso è configurabile [...] esclusivamente nel caso in cui non risulti possibile individuare o anche soltanto desumere le censure formulate sulla base del contenuto dell'atto e dei fatti esposti dal ricorrente e, quindi, il giudice non sia assolutamente posto in grado di comprendere il petitum e la causa petendi e, in stretta correlazione a tale circostanza, l'intimato non sia in condizione di svolgere la propria attività difensiva (cfr., ex multis, C.d.S., Sez. IV, 24 ottobre 2011, n. 5696; TAR Molise, Sez. I, 17 agosto 2016, n. 330), sicché costituisce e deve essere coerentemente intesa in termini di extrema ratio, essendo dovere del "giudice interpretare i mezzi di impugnazione e addivenire ad una siffatta pronuncia solo laddove non è possibile comprendere quali vizi il ricorrente deduca" per sostenere l'invalidità del provvedimento impugnato (cfr. C.d.S., Sez. IV, 18 ottobre 2011, n. 5602; C.d.S., Sez. V, 22 settembre 2011, n. 5345)"* (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. II, 6 novembre 2017, n. 11018). Sulla base di tale premessa, va osservato che non sussistono i presupposti per giungere alla declaratoria di inammissibilità dell'atto introduttivo, posto che il fine perseguito dalla Associazione ricorrente è agevolmente individuabile (pervenire alla caducazione *in parte qua* del calendario venatorio in relazione a specifici profili di criticità) e, nel contempo, sono comprensibili (salvo quanto si dirà in seguito in relazione a singoli profili di censura) le ragioni per le quali la stessa ricorrente lamenta l'illegittimità del provvedimento gravato.

8.2 Sono invece fondati i rilievi di parziale improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse, comuni alla Regione e alle parti intervenute.

8.2.1 Riguardo al secondo e al quarto motivo di ricorso - rispettivamente diretti all'annullamento di quelle disposizioni del calendario venatorio (sospese con l'ordinanza cautelare n. 798 del 2022) che avevano previsto l'anticipazione della data di apertura della caccia al 18 settembre 2022 e la concessione di due giornate aggiuntive a settimana limitatamente al periodo da ottobre a novembre 2022 - si deve evidenziare che tali disposizioni hanno comunque cessato di produrre i propri effetti alla data dell'udienza di trattazione del merito del ricorso. Osserva pertanto il Collegio che è venuta meno l'utilità derivante dall'eventuale annullamento *in parte qua* del calendario venatorio, utilità che (deve essere precisato, anche in relazione a quanto replicato sul punto dalla ricorrente, circa il permanere dell'interesse alla decisione di entrambi i motivi con finalità di orientamento dell'Amministrazione) può e deve essere riferita all'atto impugnato e non a futuri ed eventuali atti a fronte dei quali deve escludersi che il potere sia stato esercitato. (T.A.R. Toscana, Sez. II, 3 marzo 2022, n. 265). Va infatti rilevato che l'effetto conformativo potrebbe manifestarsi soltanto nel momento di riesercizio del potere (su cui strumentalmente si esercita l'effetto vincolante del giudicato), ossia all'interno della sola vicenda amministrativa esaminata (e quindi toccata dalla statuizione caducatoria) e dei seguiti di essa (Cons. Stato, Sez. V, n. 6875 del 2021, e Sez. IV, n. 1489 del 2020, rispettivamente punti 1.6 e 18.1).

Il ricorso, riguardo a tali specifici profili di impugnazione, risulta dunque improcedibile.

8.2.2 A ciò deve inoltre aggiungersi, relativamente al solo quarto motivo di ricorso, che la sopravvenuta deliberazione della Giunta Regionale n. 1894 del 18 ottobre 2022, non impugnata, ha modificato (nel punto 4 dell'Allegato B) il calendario venatorio oggetto della presente impugnativa, riducendo, nei mesi di ottobre e novembre 2022, da due a una le giornate settimanali integrative di caccia da appostamento, così da vanificare del tutto l'interesse alla caducazione della precedente disposizione del calendario (cfr., da ultimo, Cons. St., Sez. IV, 9 settembre 2022, n. 7857), ormai superata dalla nuova determinazione dell'Amministrazione (intervenuta, del resto, in seguito alle richiamate pronunce cautelari di

questo Tribunale e del Consiglio di Stato, che avevano favorevolmente deliberato la censura in esame).

9. Nel merito il ricorso – da scrutarli in relazione a tutti i profili di censura, esclusi il secondo e il quarto per i quali è sopraggiunta la carenza di interesse alla decisione – è fondato solo in parte.

9.1 Quanto al primo motivo di impugnazione, con il quale l'Associazione lamenta che l'approvazione del calendario venatorio sarebbe intervenuta soltanto il 2 agosto 2022, oltre il termine di pubblicazione fissato - dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992 - alla data del 15 giugno di ogni anno, si deve escludere che, come confermato da costante giurisprudenza, tale termine di legge (15 giugno) possieda carattere perentorio, essendo lo stesso da qualificare come meramente ordinatorio (T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. sez. IV, 11 ottobre 2021, n. 2203; T.A.R. Liguria, Sez. II, 23 agosto 2013, n. 1130). A ciò aggiungasi come non risulti provata la compressione delle prerogative difensive che la ricorrente sostiene di avere subito in seguito al differimento dell'adozione del calendario al 2 agosto 2022, avendo la stessa esercitato con pienezza i propri poteri di reazione giurisdizionale, tramite la proposizione del gravame e della domanda cautelare (accolta in parte, prima che l'applicazione dello stesso calendario potesse produrre gli effetti contestati).

9.2 Il terzo e il quinto motivo, strettamente connessi, possono essere scrutinati congiuntamente in quanto riconducibili ad un analogo apparato argomentativo.

Viene innanzitutto contestata (con il terzo motivo) la fissazione della data di chiusura della stagione venatoria relativamente agli anatidi al 31 gennaio 2023. Lamenta l'Associazione che tale determinazione sarebbe stata adottata in mancanza di un'adeguata istruttoria, sicché le approfondite valutazioni tecniche esposte dall'I.S.P.R.A. - che avrebbero suggerito di anticipare la chiusura del periodo di caccia alla data del 20 gennaio 2023 – sarebbero state disattese sulla base di una motivazione insufficiente, priva di attendibili riscontri statistici, per di più in contrasto con i cosiddetti *key-concepts* e, più in generale, con un immanente canone di precauzione, qui totalmente inosservato. Quanto alla Cesena e al Tordo sassello, l'Associazione lamenta (nel quinto motivo) la fissazione della data di chiusura della caccia al 19 gennaio 2023, determinazione che si porrebbe anch'essa in contrasto con le indicazioni fornite dall'I.S.P.R.A. (nel proprio parere e all'interno della Guida alla Stesura dei Calendari Venatori), con i dati desumibili dall'Atlante Europeo delle Migrazioni e con i *Key-Concepts* 2021, pubblicati dalla Commissione Europea nel 2021.

Entrambe le doglianze sono fondate pur con le precisazioni che seguono.

Nel proprio parere sulla proposta di calendario venatorio regionale per la stagione 2022-2023 (Allegato A alla deliberazione impugnata), l'I.S.P.R.A. ha evidenziato, relativamente a Cesena, Tordo sassello e specie anatidi, che *“considerando i trend demografici del Tordo bottaccio e dell'Alzavola, che risultano stabili o in incremento a livello europeo secondo la recente Red-List redatta da BirdLife International (2021), si ritiene tecnicamente accettabile estendere per una decade la cacciabilità di queste due specie. Sulla base di tali valutazioni, questo Istituto è del parere che le date di chiusura della prossima stagione venatoria possano essere fissate al 10 gennaio 2023 per i tordi (Cesena, Tordo bottaccio e Tordo sassello) e al 20 gennaio 2023 per gli uccelli acquatici legati alle zone umide (anatidi, rallidi e limicoli).”*.

9.2.1 Quanto a Cesena e Tordo sassello, la Regione ha ritenuto di disattendere il parere dell'I.S.P.R.A. tenuto conto non solo del buono stato di conservazione delle specie a livello europeo desumibile in base alla Guida (asserzione contestata dalla ricorrente, sul rilievo che la popolazione di Cesena e Tordo sassello sarebbe invece in forte contrazione), ma anche dell'utilizzo (da parte dell'I.S.P.R.A.) di dati non direttamente riferiti al territorio interessato e privi di base statistica certa e riscontrabile. La scelta regionale, si legge nella deliberazione impugnata, si fonda poi sulla confutazione delle risultanze contenute nell'Atlante Europeo delle Migrazioni, di recentissima pubblicazione, che fisserebbe la data di inizio della migrazione prenuziale alla seconda decade di gennaio (e quindi esattamente nel periodo in cui la Regione ha esteso il periodo di caccia), *“basandosi su 3 ricatture 'northbound' cioè ricatture avvenute oltre 100 km a nord del punto di inanellamento, nel mese di gennaio, e su un campione statistico complessivo per la regione 'South Central' che ricomprende l'Italia formato da sole 4 ricatture; oltre a ciò l'Atlante, omette di riportare eventuali ricatture 'southbound', che sicuramente sono presenti nel database EURING; gennaio è infatti un mese estremamente volubile per gli spostamenti climatici ed alimentari degli uccelli migratori”*, ragione per cui *“tale base statistica [si dimostrerebbe] assolutamente insufficiente a fornire con certezza informazioni sui tempi di migrazione”*.

Ma come già rilevato da questa Sezione con sentenza n. 155 del 2022, tali argomentazioni non paiono idonee a superare il divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuziale, definiti dal documento *'Key Concepts'*, che *“costituisce un punto di riferimento in materia a livello unionale”*. Né consentono di disattendere, per la loro genericità, le valutazioni tecniche contenute nell'Atlante Europeo delle Migrazioni, alle quali l'Amministrazione non oppone evidenze significative, tali da sorreggere efficacemente la scelta di posticipare la data di chiusura del periodo di caccia e comprovare che tale scelta non interferisca negativamente con fasi essenziali (la migrazione prenuziale) alla conservazione e all'incremento numerico delle specie.

9.2.2 Considerazioni analoghe possono essere ripetute con riferimento all'individuazione della data di chiusura del periodo di caccia delle specie anatidi.

Sul mancato recepimento di quanto rilevato dal parere e dalle linee guida dell'I.S.P.R.A., la motivazione del provvedimento impugnato evidenzia argomentazioni sostanzialmente sovrapponibili a quelle già esaminate da questa

Sezione allorché ha scrutinato il calendario venatorio approvato per la stagione 2022-2023, annullandolo in parte qua (T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 155 del 2022). Con questa decisione si è infatti ritenuto che:

- *“L'ISPRA non fornisce alcun riferimento al territorio del Veneto, al contrario i dati sperimentali raccolti ed elaborati in Veneto dall'Associazione Faunisti Veneti e dall'Associazione Culturale Sagittaria dimostrano un generale aumento della comunità di uccelli acquatici cacciabili e protetti censiti in gennaio in regione nell'arco di 29 anni. Ciò a dimostrazione del fatto che la gestione faunistico-venatoria in Veneto permette a più di 700.000 soggetti di varie specie di uccelli acquatici di trascorrere l'inverno in Veneto nel corso di un arco temporale superiore ai 20 anni, periodo in cui la caccia all'avifauna acquatica è sempre stata chiusa il 31 gennaio”.*

- *“i dati più recenti dei censimenti invernali degli uccelli acquatici in Italia dimostrano un aumento delle presenze per la maggior parte delle specie cacciabili e protette che svernano in Italia, tra cui anche molte specie a priorità di conservazione. Il germano reale, l'alzavola, il fischione, il codone, il mestolone, il moriglione, la moretta, la gallinella d'acqua sono tutti in aumento dal 2009 al 2018 e così molte specie protette, tra cui il fischione turco, il piovanello pancianera, il marangone minore, la pивieressa, l'avocetta, l'oca selvatica, l'oca lombardella, solo per citarne alcuni che hanno importanti presenze in Veneto, grazie in particolare agli habitat umidi naturali mantenuti dal mondo venatorio [...]”;*

- *“la chiusura della caccia per le specie di uccelli acquatici è stata uniformata al 31 gennaio, non è quindi previsto alcuno scaglionamento delle chiusure in funzione delle diverse specie di questo gruppo”;*

- *“su 15 specie legate agli ambienti d'acqua cacciabili in Veneto, ben 11 cominciano la migrazione prenuziale dopo la fine del mese di gennaio (fischione, alzavola, mestolone, marzaiola, beccaccino, frullino, gallinella d'acqua, porciglione, moriglione, pavoncella, moretta), mentre solo 3 (codone, canapiglia, folaga) iniziano la migrazione nella terza decade di gennaio”.*

La ricorrente contesta il carattere generico e, in definitiva, stereotipato della motivazione con la quale la Regione ha indicato nel 31 gennaio la data di conclusione del periodo di caccia per gli anatidi, richiamando sul punto le motivazioni con le quali questa Sezione, con la citata sentenza n. 155 del 2022, ha annullato l'analoga previsione contenuta nel previgente calendario venatorio.

Il Collegio deve richiamare in merito le considerazioni esposte nella propria precedente decisione, constatata la sostanziale coincidenza della motivazione addotta sul punto dall'Amministrazione.

In particolare, sulla scorta della copiosa elaborazione giurisprudenziale intervenuta in materia, si deve ancora una volta ricordare:

“a) che l'art. 7, comma 4, della Direttiva 2009/147/CE e l'art. 18, comma 1 bis, della legge n. 157 del 1992 garantiscono un regime completo di protezione nel periodo della migrazione pre-nuziale. In siffatto periodo ogni attività venatoria è vietata, salvo le deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva (cfr.) (Cons. Stato, Sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852. Corte giust. UE, Sez. IV, 12 luglio 2007, n. 507; Corte giust. UE, Sez. II, 15 dicembre 2005, n. 344);

b) che il documento “Key Concepts” integra l'art. 7, comma 4, della Direttiva 2009/147/CE, fornendo le indicazioni operative necessarie all'applicazione di tale disposizione (Cons. Stato, Sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852);

c) che la mancata osservanza delle indicazioni fornite dal documento “Key Concepts” presuppone da parte della Regione una motivazione adeguata, basata su dati certi in ordine alla differente data di inizio delle migrazioni pre-nuziali (Cons. Stato, Sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852);

d) che la regola della c.d. decade di sovrapposizione, prevista dalla Guida, richiede la dimostrazione della sovrapposizione. In assenza di dati certi deve invece operare il principio di precauzione con l'applicazione dei termini di cui al documento “Key Concepts” (Cons. Stato, Sez. III, 1 dicembre 2020, n. 7609);

e) che per garantire un regime completo di protezione nel periodo della migrazione pre-nuziale è necessario evitare non solo il generale disturbo per l'intera popolazione avicola acquatica presente (incluse le specie non cacciabili che potrebbero lasciare del tutto l'area), ma anche il rischio di abbattere specie non cacciabili per errore, visto che le zone umide presentano spesso nei periodi di caccia una frequente densità elevata di uccelli appartenenti a specie diverse (Cons. Stato, Sez. III, 1 dicembre 2020, n. 7609; TAR Liguria, Sez. II, 7 agosto 2020, n. 570. In questo senso anche: Corte giust., 19 gennaio 1994, in C-435/92)” (T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 155 del 2022).

A tali rilievi deve poi aggiungersi come, all'interno della Guida per la stesura dei calendari venatori, l'I.S.P.R.A. abbia sottolineato l'importanza della prima fase della migrazione pre-nuziale in cui sono coinvolti gli esemplari più forti, dovendo così concludere che *“nel nostro Paese la possibilità di stabilire stagioni di caccia differenziate a livello regionale per gli uccelli migratori non risponde a criteri biologici e tecnici accettabili, stante la rapidità con la quale i fronti di migrazione attraversano l'intero territorio italiano; ciò è particolarmente evidente durante la migrazione prenuziale, la quale è generalmente assai più veloce di quella post-riproduttiva analisi specifiche prodotte dall'ISPRA e relative alla velocità di avanzamento dei fronti di migrazione di ritorno di uccelli acquatici attraverso il nostro Paese indicano infatti differenze di pochissimi giorni nelle date mediane del transito tra le regioni meridionali e settentrionali, tali cioè da non giustificare calendari regionali differenziati”.* Considerazioni, quelle richiamate, che depotenziano la tesi, sostenuta dalla Regione e riemersa nelle difese, anche orali, delle parti intervenute, secondo cui le specificità del territorio, da un lato, giustificerebbero previsioni differenziate (e il prolungamento della stagione venatoria al termine massimo di legge, qui

contestato), e, dall'altro lato, farebbero apparire meno attendibili i richiami dell'I.S.P.R.A., che non terrebbero conto delle specificità locali. Tali specificità, come invece chiarito nella Guida, non corrispondono ad avvertibili differenze riscontrabili nel rapidissimo spostamento degli uccelli migratori durante l'attraversamento del territorio nazionale e non giustificano pertanto l'introduzione di calendari difformi dalle indicazioni generali impartite dall'I.S.P.R.A.

Infine, le argomentazioni esposte nella motivazione del provvedimento impugnato non risultano idonee a superare i puntuali rilievi dell'ISPRA anche in relazione:

- alle specie, che in base ai “Key Concepts”, “risultano iniziare la migrazione nella terza decade di gennaio (Germano Reale, Folaga, Alzavola, Canapiglia e Codone);

- a tutte le specie che risultano in declino in quanto ricomprese nella classificazione SPEC 3, utilizzata dall'ISPRA (Folaga, Alzavola, Mestolone, Codone, Marzaiola e Beccaccino), in ragione della necessità di evitare i c.d. pericoli di disturbo e di confusione” (ancora T.A.R. Veneto, Sez. I, n. 155 del 2022).

9.2.3 Ritene inoltre il Collegio che i rilievi sin qui esposti, in relazione al terzo e al quinto motivo di ricorso, non possano neppure essere superati in questa sede attraverso le ulteriori argomentazioni introdotte nelle memorie della Regione e delle parti intervenute, oltretutto nelle difese orali, con l'intento di dimostrare, specie sotto un profilo tecnico: l'adeguatezza della motivazione che sorregge le avverse determinazioni; l'inattualità dei dati di partenza utilizzati dall'I.S.P.R.A.; la presenza di evidenze scientifiche che avvalorerebbero la scelta di differire (rispetto alle indicazioni restrittive di cui l'Associazione reclama l'applicazione) la data di chiusura della caccia per talune specie; l'assenza di pregiudizi significativi a danno delle specie cacciate e dell'*habitat*; le prospettive di successo riproduttivo e l'auspicato incremento delle rispettive popolazioni.

Ed invero, anche a prescindere dalla loro fondatezza, le articolate deduzioni della Regione e delle parti intervenute - a giudizio del Collegio - costituiscono a ben guardare un'inammissibile integrazione della motivazione dell'atto impugnato. Deve essere infatti ricordato che nel processo amministrativo l'integrazione in sede giudiziale della motivazione dell'atto amministrativo è ammissibile soltanto se effettuata mediante gli atti del procedimento - nella misura in cui i documenti dell'istruttoria offrano elementi sufficienti ed univoci dai quali possano ricostruirsi le concrete ragioni delle determinazioni adottate (in questo caso in difformità dal parere dell'I.S.P.R.A.) - oppure attraverso l'emanazione di un autonomo provvedimento di convalida (art. 21-nonies, comma 2, della legge n. 241 del 1990). È invece da considerare inammissibile l'integrazione postuma effettuata in sede di giudizio, mediante atti processuali, o comunque scritti difensivi.

“La motivazione costituisce, infatti, il contenuto insostituibile della decisione amministrativa, anche in ipotesi di attività vincolata e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della legge n. 241 del 1990, il provvedimento affetto dai cosiddetti vizi non invalidanti. In particolare, la motivazione del provvedimento amministrativo rappresenta il presupposto, il fondamento, il baricentro e l'essenza stessa del legittimo esercizio del potere amministrativo (art. 3 della l. 241/1990) e, per questo, un presidio di legalità sostanziale insostituibile, nemmeno mediante il ragionamento ipotetico che fa salvo, ai sensi dell'art. 21-octies, comma 2, della l. 241/1990, il provvedimento affetto dai c.d. vizi non invalidanti (si veda Cons. St., sez. III, 7.4.2014, n. 1629), non potendo perciò il suo difetto o la sua inadeguatezza essere in alcun modo assimilati alla mera violazione di norme procedurali o ai vizi di forma” (Cons. St., Sez. VI, 10 maggio 2021, n. 3666).

Deve quindi ritenersi che - in relazione agli aspetti considerati - la motivazione del provvedimento non sia idonea a giustificare efficacemente la scelta della Regione di discostarsi dalle indicazioni dell'I.S.P.R.A. e di ampliare il periodo di caccia per Cesena, Tordo sassello e anatidi.

La fondatezza del terzo e del quinto motivo di ricorso comporta dunque l'annullamento *in parte qua* della deliberazione impugnata.

Nondimeno, nella fase di riesercizio del potere, l'Amministrazione, vincolata all'osservanza dei principi sin qui esposti, potrà scrutinare e se del caso tener conto anche delle approfondite argomentazioni e dei numerosi apporti tecnici introdotti dalle parti nel corso del contraddittorio processuale.

9.3 Venendo poi al sesto motivo, con il quale viene contestato il calendario venatorio nella parte in cui consentirebbe l'immissione e l'abbattimento nelle aziende agriturismo-venatorie della Quaglia e della Pernice rossa, esso è infondato, tenendo conto (in continuità con quanto statuito da questa Sezione con sentenza n. 1263 del 2020, in relazione all'introduzione della Pernice rossa) che l'Amministrazione ha dato ampia giustificazione della scelta operata, anche con riguardo ai profili di difformità rispetto al parere reso dall'I.S.P.R.A.

Parere che non è da considerare vincolante ove le ragioni del discostamento siano congruamente motivate (cfr., T.A.R. Piemonte, Sez. II, 20 novembre 2017, n. 1235) specie con riguardo alla insussistenza del rischio di inquinamento di specie autoctone.

9.4 E' invece inammissibile il settimo motivo, con il quale viene contestata l'individuazione degli orari di caccia, in quanto carente di censure specifiche e non sorretto dall'allegazione di un interesse - in ipotesi leso da tale determinazione - chiaramente ascrivibile all'Associazione e come tale meritevole di tutela nella sede giurisdizionale.

9.5 Quanto all'ottavo motivo, diretto a contestare le previsioni del calendario riguardanti la caccia al Capriolo con l'ausilio del segugio, ad escluderne la fondatezza è sufficiente il rilievo che l'art. 21, comma 1, lett. ff), della legge n. 157 del 1992 (richiamato dall'Associazione) vieta esclusivamente la caccia con il segugio al Camoscio, senza nulla prevedere in ordine

alla caccia con segugio al Capriolo.

9.6 Quanto infine al nono profilo di censura (con il quale si contesta che la Regione si sarebbe limitata a prendere atto dell'esito della valutazione di incidenza senza però tenere conto delle indicazioni e delle prescrizioni contenute nella relazione), esso deve essere ritenuto inammissibile, perché mancante della formulazione di doglianze specifiche e non assistito da alcun apprezzabile interesse, risultando sostanzialmente formulato – per il suo tenore generico e congetturale – in vista di una mera finalità esplorativa. Nondimeno il motivo è infondato, essendo stato pacificamente superato, con esito positivo, l'iter procedimentale afferente alla Valutazione di Incidenza (VIncA).

10. Per le considerazioni che precedono il ricorso va pertanto dichiarato improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, relativamente ai motivi secondo e quarto (8.2), inammissibile quanto al settimo motivo (9.4), accolto limitatamente ai motivi terzo e quinto (salvo il potere dell'Amministrazione di rideterminarsi secondo quanto dianzi precisato; 9.2), e respinto per il resto (9.1, 9.3, 9.5, 9.6).

Le spese di lite vanno compensate per l'intero tenuto conto della parziale reciproca soccombenza.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- a) lo dichiara in parte improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse e in parte inammissibile nei sensi e per gli effetti di cui in motivazione;
- b) lo accoglie nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, e per l'effetto annulla le disposizioni del calendario venatorio regionale approvato con la deliberazione impugnata concernenti la fissazione della data di chiusura della caccia relativamente a Cesena, Tordo sassello e anatidi (vd. 9.2);
- c) lo respinge per il resto.

Spese compensate.

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

(Omissis)

