

Autorizzazione al prelievo in deroga dello Storno, del Piccione di città e della Tortora dal collare

T.A.R. Marche, Sez. I 15 febbraio 2023, n. 104 - Daniele, pres.; Capitano, est. - WWF Italia Onlus, L.I.P.U. Odv - Lega Italiana Protezione Uccelli, L.A.C. Odv - Lega per l'Abolizione della Caccia, LAV Onlus - Lega Anti Vivisezione (avv. Rossi) c. Regione Marche (avv. Satta) ed a.

Caccia e pesca - Calendario venatorio regionale - Esercizio delle deroghe previste dalla direttiva 2009/147/CE - Autorizzazione al prelievo in deroga dello Storno (*Sturnus vulgaris*), del Piccione di città (*Columba livia* forma domestica) e della Tortora dal collare (*Streptopelia decaocto*).

(Omissis)

FATTO

1. I due ricorsi che pervengono alla odierna decisione afferiscono entrambi all'impugnazione - per i distinti profili di cui si dirà infra - del Calendario Venatorio regionale 2022/2023 (di seguito anche "C.V."), approvato con deliberazione della Giunta Regionale delle Marche n. 1000 del 1° agosto 2022 e successivamente modificato in parte con le deliberazioni n. 1495 del 15 novembre 2022 e n. 1836 del 27 dicembre 2022; il ricorso n. 524/2022 R.G., inoltre, investe anche la D.G.R. n. 745 del 20 giugno 2022, avente ad oggetto il prelievo in deroga, sempre per la stagione venatoria 2022/2023, dello Storno, della Tortora dal collare e del Piccione di città.

In particolare, mentre il ricorso n. 524/2022 R.G., promosso da quattro associazioni ambientaliste e animaliste operanti da anni nel settore, censura il Calendario Venatorio e il provvedimento di autorizzazione al prelievo in deroga di tre specie ornitiche fondandosi sostanzialmente, rispetto alle doglianze che investono il C.V., sul parere reso dall'I.S.P.R.A. ai sensi dell'art. 18, comma 2, della L. n. 157/1992, il ricorso n. 538/2022 R.G. è stato promosso, di fatto con valenza incidentale/paralizzante del ricorso n. 524/2022 R.G., da un'associazione venatoria di solida tradizione (tanto nella sua componente nazionale che nella sua Sezione regionale), la quale, anche se formalmente impugna, *in parte qua* (ossia limitatamente alle previsioni di chiusura anticipata della caccia: al Germano Reale, all'Alzavola e alla Marzaiola al 14 gennaio; alla Cesena e al Tordo Sassello al 19 gennaio; al Tordo Bottaccio al 9 gennaio; alla Beccaccia al 19 gennaio, rispetto alla data di chiusura del 31 gennaio stabilita dall'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992), la D.G.R. n. 1000/2022 e gli atti presupposti, in realtà mira a demolire il parere reso dall'I.S.P.R.A., di cui deduce in sintesi la inattendibilità e l'autoreferenzialità.

2. Per tali ragioni il Collegio ritiene che il ricorso n. 538/2022 R.G. sia ammissibile, atteso che:

- come si è accennato, il ricorso in questione avrebbe in realtà dovuto essere proposto nella forma del ricorso incidentale condizionato nell'ambito del giudizio incardinato da WWF Italia, da L.A.C., da L.A.V. e da L.I.P.U. Infatti, come del resto testimonia la scansione processuale, il ricorso n. 538/2022 R.G. è stato notificato e depositato dopo l'incardinazione dell'altro ricorso e, presumibilmente, Federcaccia e Federcaccia Marche non avrebbero agito in assenza dell'impugnazione del C.V. da parte delle quattro associazioni ambientaliste/animaliste;

- in questo senso, dunque, si giustifica dal punto di vista processuale l'apparente conflitto di interessi fra la posizione assunta da Federcaccia, rispettivamente, nel giudizio di cui al ricorso n. 524/2022 R.G. (ossia di sostegno alla posizione della Regione) e nel secondo giudizio (ossia di ricorrente nei riguardi della stessa Regione, oltre che dell'I.S.P.R.A.). Ma, del resto, analogo apparente conflitto di interessi va ravvisato con riguardo alla strategia processuale di Iniziativa Democratica A.P.S., la quale, avendo spiegato intervento (*ad opponendum*) solo nel giudizio promosso da Federcaccia e Federcaccia Marche, nel corso della discussione orale si è trovata costretta a difendere le scelte della Regione relativamente alle date di chiusura della caccia ad alcune specie, quando è del tutto evidente che, alla luce delle previsioni statutarie, l'associazione avrebbe dovuto appoggiare, anche *in parte qua*, le tesi ancora più restrittive delle associazioni che hanno promosso il ricorso n. 524/2022 R.G.

3. Per ragioni di necessaria sintesi, le censure articolate nei due ricorsi saranno esposte unitamente alla loro trattazione, mentre in questa sede è opportuno dare conto degli sviluppi dei due giudizi, ed in particolare di quello introdotto con il ricorso n. 524/2022 R.G.

Le associazioni ricorrenti hanno formulato *ab initio* la domanda cautelare ex art. 56 c.p.a., che è stata accolta, limitatamente alle giornate di preapertura della caccia, con decreto presidenziale n. 300/2022.

All'esito della camera di consiglio del 15 settembre 2022, fissata per la trattazione collegiale dell'istanza di sospensiva, il Tribunale, con ordinanza n. 343/2022, ha in parte dichiarato improcedibile e in parte respinto la domanda cautelare, fissando per la trattazione del merito l'udienza pubblica dell'11 gennaio 2023 (unitamente al ricorso n. 538/2022 R.G.).

La prefata ordinanza è stata riformata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 5340/2022, che ha accolto l'appello cautelare relativamente (a quanto è dato comprendere dalla motivazione della decisione) a:

- prelievo della specie Combattente (anche se, alla data della pronuncia del Consiglio di Stato, la caccia alla specie era già terminata);
- date di chiusura della caccia;
- giornate aggiuntive di prelievo.

Al fine di adeguarsi alla pronuncia cautelare del giudice di secondo grado la Regione ha dapprima adottato la D.G.R. 1495 del 15 novembre 2022 (con cui ha ridotto a una settimanale le giornate di caccia aggiuntive previste fino al 30 novembre 2022) e successivamente la D.G.R. n. 1836 del 27 dicembre 2022 (con la quale ha fissato la chiusura della caccia ad alcune specie nelle stesse date indicate nel parere I.S.P.R.A.).

In vista dell'udienza pubblica dell'11 gennaio 2023 le associazioni ambientaliste ricorrenti nel primo giudizio hanno dichiarato che è venuto meno l'interesse all'accoglimento del secondo motivo di ricorso (in cui si deduceva l'illegittimità del C.V. per non avere la Regione Marche considerato gli effetti della nota emergenza climatica registratasi nella primavera/estate del 2022 e non avere tenuto conto dei divieti previsti dalla L. n. 353/2000 per quanto attiene alla caccia nei terreni percorsi da incendi).

Per quanto concerne, invece, il giudizio di cui al ricorso n. 538/2022 R.G., alla camera di consiglio del 12 ottobre 2022 il Tribunale, con ordinanza n. 572/2022, ha accolto l'istanza di accesso al fascicolo telematico formulata da Iniziativa Democratica A.P.S., la quale, come detto, ha successivamente spiegato intervento *ad opponendum*.

All'udienza pubblica dell'11 gennaio 2023 le cause sono passate in decisione dopo ampia discussione.

DIRITTO

4. I ricorsi che pervengono alla odierna decisione vanno anzitutto riuniti ai sensi dell'art. 70 c.p.a., afferendo entrambi, come si è già spiegato al precedente § 2., alla medesima vicenda amministrativa.

5. Con il primo motivo del ricorso n. 524/2022 R.G. (rubricato "CACCIABILITA' DELLA SPECIE COMBATTENTE: Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 1 co.1bis e 18 co.1 bis l.157/1992; della Dir. Uccelli 2009/147/CE, con particolare riferimento all'art. 7.4; Violazione del principio di precauzione. Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 10 e 18 l.157/92, della Dir. Uccelli 2009/147/CE in relazione all'illegittimo scostamento dal parere ISPRA. Violazione dell'art.3 l.241/90. Eccesso di potere. Carenza di istruttoria. Errata motivazione") le associazioni ricorrenti espongono quanto segue:

- nell'impugnato C.V. il prelievo della specie è consentito, solo da appostamento con opzione B e con un carnere di 3 capi giornalieri e 12 stagionali, nel periodo tra il 18 settembre e il 31 ottobre, e questo nonostante il gravissimo stato di conservazione della stessa (inserita nella lista SPEC 2) e il conseguente parere contrario dell'I.S.P.R.A. (l'Istituto aveva infatti evidenziato che "...visto lo stato di conservazione del Combattente (SPEC 2), l'assenza di monitoraggio sull'andamento delle popolazioni migratrici attraverso il territorio regionale e nazionale, tenuto altresì conto che il trend delle osservazioni di individui appartenenti a questa specie, registrato in alcuni siti chiave, ha mostrato una flessione molto consistente negli ultimi anni (si vede al riguardo la sopracitata Guida alla stesura dei calendari venatori), a giudizio di questo Istituto il prelievo venatorio del Combattente non dovrebbe essere autorizzato, come peraltro già previsto nei siti Natura 2000, ai sensi del D.M. 17 ottobre 2007");

- la Regione ha deciso di consentirne il prelievo alla luce delle seguenti valutazioni (che le ricorrenti ritengono erranee e/o contraddittorie): i) la data di termine della caccia al 31 ottobre sarebbe di gran lunga antecedente al periodo di inizio della migrazione prenuziale così come definito per detta specie dal documento "*Huntable 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)"; ii) l'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992 prevede l'apertura del prelievo venatorio alla terza domenica di settembre e la chiusura al 31 gennaio; iii) non vi sarebbe condivisione sullo status della specie a livello europeo nei recenti aggiornamenti presi in esame. Infatti, se da un lato, secondo il recente "Rapporto Articolo 12 della Direttiva Uccelli", a livello dell'Unione Europea la specie ha modificato in termini positivi lo stato di conservazione negli Stati dell'U.E., passando da *Vulnerable* a *Near Threatened*, dall'altro, secondo "*European Red List of Birds_2021 di BirdLife International*", sempre a livello europeo la specie ha cambiato status in negativo passando da *Least concern* nel 2015 a *Near threatened* nel 2021; iv) la variazione dello status della specie nel 2021 a *Near threatened* parrebbe dovuta allo spostamento dei contingenti riproduttivi a Est nella Russia oltre gli Urali e in Siberia, come documentato da I.U.C.N. e da alcuni articoli scientifici; v) nel territorio dell'Unione Europea il prelievo del Combattente è stimato nell'ordine di 5.000-6.000 capi, pari allo 0,3% della popolazione svernante, ovvero una percentuale inferiore a quella considerata idonea per le specie cacciabili in deroga (1-3% della mortalità naturale); il che secondo la Regione conferma la sostenibilità complessiva del prelievo venatorio di questa specie, tenendo anche conto del fatto che il prelievo viene già limitato nelle Zone speciali di conservazione (ZSC) e alle Zone di Protezione speciale (ZPS) facenti parte della Rete Natura 2000;

- tali argomentazioni sono palesemente contraddittorie, visto che la Regione Marche da un lato contesta e dall'altro, allo stesso tempo, conferma lo stato di conservazione sfavorevole, tanto che nel citato *link* al sito della Lista Rossa il Combattente è indicato sotto la sezione *Current population trend* come *Decreasing* (decescente). Inoltre il Combattente



è inserito nella lista SPEC 2. Secondo l'I.S.P.R.A. “...La specie ha sofferto recenti contrazioni demografiche in una serie di Paesi europei ed è attualmente considerata in declino. In Italia è migratore regolare e svernante irregolare, con una popolazione stimata tra 100-200 individui” (il che, sottolineano le ricorrenti, significa che una ventina di cacciatori potrebbero sterminare l'intera popolazione italiana svernante di Combattente). La Regione, poi, non confuta in alcun modo e non motiva affatto sull'altro punto chiave oggetto del parere negativo dell'I.S.P.R.A., ovvero “...l'assenza di monitoraggio sull'andamento delle popolazioni migratrici attraverso il territorio regionale e nazionale...”, e questo né attraverso suoi studi (mai condotti), né attraverso studi condotti da terzi;

- scendendo, poi, nel merito scientifico della vulnerabilità della specie, va sottolineato l'importanza del dato relativo all'inserimento del Combattente nella categoria SPEC2. Per quanto riguarda tale classificazione, pur dovendosi dare atto dell'esistenza di alcuni precedenti specifici di questo TAR (in particolare le sentenze n. 496/2020 e n. 271/2017, secondo cui “...la classificazione SPEC delle specie cacciabili non assume valenza condizionante rispetto al prelievo venatorio, e questo né in assoluto, né con riguardo alla stessa valenza della suddetta classificazione. Si deve infatti condividere l'argomento della Regione e di Federcaccia secondo cui esistono studi più aggiornati in materia, che costituiscono fra l'altro la base scientifica su cui le Istituzioni comunitarie fondano la propria azione negli ultimi anni. Il riferimento va al “Rapporto sullo stato di conservazione delle specie”, adottato nel 2014 ai sensi dell'art. 12 della direttiva “Uccelli” e alla “Red List of European Birds” del 2015. Ciò comporta che l'assenza di un generale divieto di cacciabilità delle specie ricomprese nella lista SPEC di fatto ne ammette l'inserimento nel calendario venatorio regionale (...). D'altra parte, si deve sottolineare il fatto che i paragrafi 2.4.24. e 2.4.25. della Guida interpretativa della direttiva “Uccelli” riportati a pagina 10 del ricorso non contengono alcun espresso richiamo alla classificazione SPEC, alla quale non può dunque essere attribuito il carattere di parametro vincolante che pretendono di assegnarle le ricorrenti...”), le considerazioni ivi svolte non si possono condividere in quanto l'aggiornamento di BirdLifeInternational della classificazione delle specie SPEC (avvenuto con il volume BirdLife International 2017 - National responsibilities for European bird populations: a contribution to setting conservation priorities. Cambridge, UK: BirdLife International, e con il volume in stampa: Burfield, I.J. et al. (submitted) Birds in Europe 3: Species of European Conservation Concern) era all'epoca più recente dei dati cui faceva riferimento il T.A.R. Attualmente, peraltro, a seguito dell'ultimo aggiornamento di “European Red List of Birds 2021 di BirdLife International”, che ha cambiato in negativo lo status della specie Combattente, passandola da Least concern nel 2015 a Near threatened nel 2021, ogni interpretazione diversa rispetto a quella suggerita dall'I.S.P.R.A. non avrebbe alcun sostegno scientifico e giuridico. Va inoltre considerato che la classificazione SPEC è riportata anche nella “Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della Direttiva 79/409/CEE (ora Direttiva 2009/147/CE) sulla conservazione degli uccelli selvatici” (pagina 91, figura 10, di detta Guida, in cui viene riportato l'elenco delle specie cacciabili, perché inserite nell'allegato II della Direttiva, aventi stato di conservazione insoddisfacente in relazione alla relativa classificazione SPEC). Recentemente anche il NADEG (Gruppo di esperti dell'Unione europea sulle direttive Habitat e Uccelli) ha prodotto un documento in cui riporta che 42 specie di uccelli inserite nell'allegato II della direttiva Uccelli, quindi le specie cacciabili, sono da considerarsi non sicure. Nella lista presentata dal NADEG sono inserite tutte le specie indicate come SPEC;

- sulla base del principio di precauzione, la caccia a tale specie va comunque esclusa per il grave rischio di vulnerabilità concretamente sussistente.

Con riguardo a tali profili di doglianza, il Collegio osserva quanto segue.

5.1. In relazione ai due precedenti del T.A.R. citati dalle ricorrenti va detto che il primo riguardava il C.V. 2016/2017, adottato con D.G.R. n. 867/2016, per cui è del tutto ovvio che al momento dell'adozione del Calendario la Regione non avrebbe potuto tenere conto dell'aggiornamento BirdLifeInternational della classificazione delle specie SPEC, avvenuta, come detto, nel 2017. E il T.A.R. non avrebbe mai potuto annullare il Calendario per contrasto con una classificazione sopravvenuta.

Quanto invece alla sentenza n. 496/2020, nel ricorso introduttivo di quel giudizio la cacciabilità della specie Combattente era censurata solo in relazione alle risultanze del parere I.S.P.R.A., ma le ricorrenti non avevano dedotto che l'aggiornamento BirdLifeInternational 2017 era più recente della Red List 2015, e pertanto il Tribunale non si era occupato specificamente di tale profilo, limitandosi a richiamare in parte qua la sentenza n. 271/2017.

Per cui sotto questo profilo le critiche alle citate sentenze sono sterili e andavano semmai proposte all'epoca attraverso atti di appello.

5.2. Quanto invece all'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato n. 5340/2022 (laddove la stessa sia da riferire anche al prelievo del Combattente), si osserva che:

- la constatazione operata dal Tribunale nell'ordinanza n. 343/2022 discende dalla piana lettura dell'art. 18, comma 2, della L. n. 157/1992 e non da una “invenzione” del T.A.R.;
- infatti, laddove una norma preveda l'obbligo per l'amministrazione procedente di acquisire un parere tecnico prima di adottare un determinato provvedimento e qualifichi quel parere “obbligatorio ma non vincolante” (come invece accade, ad esempio, nel procedimento di cui all'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 riguardo al parere della competente Soprintendenza), ne consegue che l'autorità procedente ben può discostarsi dal parere fornendo un'adeguata motivazione;
- ma vi è un altro profilo essenziale, stranamente non considerato né dalle ricorrenti né dal giudice di secondo grado. Ci

si deve infatti chiedere la ragione per cui il Calendario Venatorio, al pari di quello che accade in molti altri Stati dell'U.E., viene adottato dalle Regioni e non dallo Stato (e, per esso, dal Ministero dell'Ambiente): il motivo, come è abbastanza comprensibile, risiede nel fatto che la fauna cacciabile non è distribuita uniformemente sul territorio nazionale, per cui non vale al riguardo il principio *one size fits all*, principio che emerge invece dai pareri annualmente resi dall'I.S.P.R.A., nessuno dei quali è riferito specificamente alla situazione della Regione Marche;

- al contrario, nell'impugnato C.V. la Regione ha dato conto, per ciascuna specie (ivi incluso il Combattente), non solo della situazione globale, ma anche di circostanze peculiari riferite unicamente all'ambito regionale, fissando altresì il carniere *pro capite* giornaliero e stagionale;

- ed è per questo che in sede cautelare il Tribunale aveva ritenuto che il parere I.S.P.R.A. fosse generico. E tale opinione l'odierno Collegio ritiene di confermare anche in sede di merito, nonostante il contrario avviso del giudice di secondo grado. Al riguardo va aggiunto che la prassi italiana, ossia il fatto che lo Stato ha delegato alle Regioni il potere di adottare il Calendario Venatorio, è stata ritenuta legittima dalla Corte di Giustizia U.E. nella sentenza del 19 gennaio 1994, in causa C-435/92 (si vedano in particolare i paragrafi 23 e ss. della motivazione).

5.3. Nel merito, invece, si osserva che:

- questa è la motivazione testuale contenuta nel parere I.S.P.R.A.: *“Visto lo stato di conservazione del Combattente (SPEC 2), l'assenza di monitoraggio sull'andamento delle popolazioni migratrici attraverso il territorio regionale e nazionale, tenuto altresì conto che il trend delle osservazioni di individui appartenenti a questa specie, registrato in alcuni siti chiave, ha mostrato una flessione molto consistente negli ultimi anni (si vede al riguardo la sopracitata Guida alla stesura dei calendari venatori), a giudizio di questo Istituto il prelievo venatorio del Combattente non dovrebbe essere autorizzato, come peraltro già previsto nei siti Natura 2000, ai sensi del D.M. 17 ottobre 2007”*. I profili critici di tale motivazione risiedono principalmente nel fatto che: i) l'assenza di monitoraggio a livello nazionale non può essere addebitata alla Regione Marche; ii) non si dice quali sono i “siti chiave” in cui sarebbe stato osservato un *trend* in flessione per la specie; iii) si continua a far riferimento alla Guida per la stesura dei calendari venatori, documento che, come il Tribunale ha già rilevato in varie sentenze, risale al 2010 e non è stato più aggiornato;

- questa la motivazione resa al riguardo nell'impugnato C.V.: *“...consentirne il prelievo venatorio dal 18 settembre al 31 ottobre 2022, limitatamente alla forma di caccia da appostamento fisso (Tipo B) e con contingentamento del carniere massimo giornaliero pari a n. 3 combattenti/cacciatore e del carniere massimo stagionale pari a n. 12 combattenti/cacciatore, in considerazione:*

- *che la data di termine della caccia al 31 ottobre è di gran lunga antecedente al periodo di inizio della migrazione prenuziale così come definito per detta specie dal documento “Hunttable 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)”;*

- *dell'art. 18, comma 1), della Legge n.157/92) che prevede l'apertura del prelievo venatorio alla terza domenica di settembre e la chiusura al 31 gennaio;*

- *che non vi è condivisione sullo status della specie a livello europeo nei recenti aggiornamenti presi in esame. Infatti, se da un lato, secondo il recente “Rapporto Articolo 12 della Direttiva Uccelli ” , a livello dell'Unione Europea la specie ha modificato in termini positivi lo stato di conservazione negli stati EU , passando da Vulnerable a Near Threatened in quello odierno , dall'altro, secondo European Red List of Birds 2021 di BirdLife International, sempre a livello europeo la specie ha cambiato status in negativo passando da Least concern nel 2015 a Near threatened nel 2021;*

- *che la variazione dello status della specie nel 2021 di BirdLife International a Near threatened parrebbe dovuta allo spostamento dei contingenti riproduttivi a Est nella Russia oltre gli Urali e in Siberia, come documentato da IUCN <https://www.iucnredlist.org/species/22693468/86591264> e da alcuni articoli scientifici (Rakhimberdiev et al., 2011, Verkuil et. al., 2012);*

- *che la categoria Near threatened è al di fuori di quelle considerate a rischio di conservazione della popolazione;*

- *che in Unione Europea il prelievo del combattente è stimato nell'ordine di 5.000-6.000 capi, pari allo 0,3% della popolazione svernante, ovvero una percentuale inferiore a quella considerata idonea per le specie cacciabili in deroga (1-3% della mortalità naturale), a supporto di una sostenibilità complessiva del prelievo venatorio di questa specie;*

- *che la specie già si avvale di un regime “limitativo” dei prelievi venatori in relazione al divieto imposto dal DM 17 ottobre 2007 e successive modificazioni avuto riguardo alle Zone speciali di conservazione (ZSC) e alle Zone di protezione speciale (ZPS) facenti parte di Rete Natura 2000...”;*

- come si può vedere, dunque, non vi è assolutamente paragone fra la motivazione del parere I.S.P.R.A. e la motivazione recata dall'impugnato C.V., per cui, come già ritenuto dal Tribunale in sede cautelare, si deve dare prevalenza alla decisione della Regione, non ravvisandosi profili da cui emerga *icto oculi* una violazione delle norme e dei principi che regolano la materia.

6. Del secondo motivo del ricorso n. 524/2022 R.G. si è già detto al precedente § 3., per cui *in parte qua* la domanda impugnatoria va dichiarata improcedibile.

7. Con il terzo motivo del ricorso n. 524/2022 R.G. (rubricato “PREAPERTURE E APERTURA GENERALE DELLA CACCIA PRIMA DEL 1° OTTOBRE 2022 PER ALCUNE SPECIE - Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 10

e 18 l.157/92, della Direttiva Uccelli Selvatici 2009/147/CE e dell'art.117 co.2 lett. S) Cost. Violazione del principio di precauzione. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria“) le associazioni ricorrenti espongono quanto segue:

- nel proprio parere l'I.S.P.R.A. ritiene insostenibile l'apertura generale della caccia al 18 settembre 2022, anziché al 1° ottobre 2022, per le specie: Sturna, Fagiano, Tordo bottaccio, Cesena, Tordo sassello, Folaga, Canapiglia, Codone, Fischione, Mestolone, Beccaccino, Gallinella d'acqua, Porciglione, Frullino, nonché l'apertura anticipata (preapertura) al 1° settembre 2022 per: Germano reale, Alzavola, Marzaiola e all'11 settembre 2022 per la Quaglia. Questo perché l'apertura nelle date previste dalla Regione mette a rischio le suddette specie sotto vari aspetti (nel parere si dice infatti che “...L'apertura a inizio ottobre garantisce infatti un più completo sviluppo degli ultimi nati per alcune specie con fine periodo riproduttivo ritardato quali Germano reale, Sturna, Fagiano, Allodola, Colombaccio, Quaglia, Porciglione, Coturnice (*Huntability of 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”;

- la Regione non ha confutato con alcuna specifica e documentata motivazione i dettagliati rilievi dell'I.S.P.R.A., in particolare sul fatto che per alcune specie l'inizio così anticipato dell'attività venatoria coincide con la fine del periodo riproduttivo, in ciò violando uno dei cardini della c.d. direttiva Uccelli;

- particolarmente grave risulta la preapertura al 1° settembre per le specie Germano reale, Alzavola, Marzaiola, Tortora e Colombaccio, alla luce dei rilievi I.S.P.R.A. e della grave e continuata emergenza siccità che ha colpito la Regione Marche nella prima parte del 2022. La preapertura in pieno periodo riproduttivo (Germano Reale e Colombaccio) e sotto fortissimo stress ambientale dovuto alla siccità, rischia concretamente di pregiudicare la sopravvivenza stessa di tali specie selvatiche. Il principio di precauzione e il novellato articolo 9 della Costituzione avrebbero dovuto consigliare un'apertura al 1° ottobre o, quantomeno, alla terza domenica di settembre;

- al riguardo va poi ricordato che il ruolo dell'I.S.P.R.A. è di indicare nel merito tecnico scientifico la strada da seguire da parte delle Regioni, che possono discostarsene solo laddove, confutando le argomentazioni con pari rigore e approfondimento tecnico-scientifico, possano giungere alla assoluta certezza che il parere sia errato. In caso contrario, dovrà prevalere il parere I.S.P.R.A., poiché lo stesso si ispira e riempie di contenuti il principio di precauzione, imposto dalla c.d. direttiva Uccelli, alla quale deve essere informata la legislazione nazionale. La stessa Corte Costituzionale, con la sentenza n. 266/2010, ha riconosciuto ai pareri dell'I.S.P.R.A. una diretta cogenza nei confronti delle amministrazioni regionali, e ciò in quanto tali pareri rispondono a un'esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, correlata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato al riguardo, limitando interventi regionali forieri di recare pregiudizio agli equilibri ambientali, in violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. A tale tesi accede, del resto, la consolidata giurisprudenza formatasi in argomento, che sancisce l'illegittimità dei provvedimenti che non motivano adeguatamente la scelta della Regione di discostarsi dai suggerimenti dell'I.S.P.R.A.;

- né è sufficiente il richiamo da parte della Regione a dati obsoleti e superati, essendo invece necessaria una motivazione che abbia quantomeno la stessa solidità scientifica di quella che si va a confutare. In mancanza di ciò, è rimesso al giudice amministrativo il sindacato su una scelta che, ben lungi da poter essere definita di discrezionalità amministrativa, altro non è che un cattivo uso di un potere della P.A., non supportato da valide motivazioni tecnico-scientifiche. La valutazione tecnica dell'I.S.P.R.A., che per sua stessa natura deve scendere nel merito, può essere superata solo in presenza di dati univoci, specifici ed aggiornati che la smentiscano;

- non si deve dimenticare, poi, che l'I.S.P.R.A. è perfettamente a conoscenza del quadro normativo e, nel rispetto del principio di precauzione, ha indicato la data del 1° ottobre come quella idonea per l'apertura della caccia alle suddette specie, escludendo la possibilità di una preapertura a settembre con contestuali misure di mitigazione dell'impatto della caccia sullo stato di conservazione della specie. Lo stesso Piano Faunistico Venatorio Regionale vigente riporta per molte di queste specie acquatiche (Codone, Mestolone, Alzavola, Fischione, Marzaiola, Porciglione, Beccaccino) una tendenza, a livello europeo o italiano, “in declino”, “in decremento” o “negativo” e conferma come, tra le principali criticità per queste specie, figura “il prelievo venatorio non sostenibile”. La condizione delle singole specie è inoltre evidenziata dal rapporto di BirdLife International (2017) “*European birds of conservation concern: populations, trends and national responsibilities Cambridge, UK: BirdLife International*”, e dall'ultimo aggiornamento di “*European Red List of Birds_2021 di BirdLife International*”, da cui emerge che sono pochissime le specie con un trend positivo.

7.1. Le censure in commento sono infondate, atteso che:

- la motivazione contenuta nel parere I.S.P.R.A., seppure richiama un documento ufficiale della Commissione Europea, è anche in questo caso generica, essendosi l'Istituto espresso nei seguenti termini “...Come già evidenziato in occasione dell'espressione di precedenti pareri sul medesimo argomento, si ribadisce come risulti criticabile l'apertura generale della caccia al 18 settembre 2022 per Sturna, Fagiano, Tordo bottaccio, Cesena, Tordo sassello, Folaga, Canapiglia, Codone, Fischione, Mestolone, Beccaccino, Gallinella d'acqua, Porciglione, Frullino, nonché l'apertura anticipata all'1 settembre per Germano reale, Alzavola e Marzaiola e all'11 settembre per la Quaglia. 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. L'apertura a inizio ottobre garantisce infatti 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 (Hunttable 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...”;

- al contrario, la Regione, come emerge dal documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1000/2022, ha fornito per ciascuna delle predette specie una specifica motivazione, che le associazioni ricorrenti non hanno confutato, se non rifacendosi ai rilievi dell'I.S.P.R.A.;

- va fra l'altro osservato che in nessuno dei ricorsi proposti negli ultimi anni le associazioni ambientaliste odierne ricorrenti hanno mai sollevato alcun rilievo circa la conformità alla Costituzione o alle direttive comunitarie dell'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992. Ebbene, la norma in questione stabilisce per ciascuna delle specie oggetto del presente motivo di ricorso l'arco temporale massimo entro il quale tali specie sono astrattamente cacciabili e tale arco temporale non risulta in alcun modo violato dalla Regione. Ed è ancora più singolare il fatto che vi possa essere una così ampia discrasia fra l'arco temporale indicato dalla norma statale di riferimento e quello suggerito dall'I.S.P.R.A., così come è rilevate il ristretto periodo in cui la Regione ha consentito la caccia alle specie in argomento (ad esempio, per il Fagiano, ai sensi dell'art. 18, comma 1, let. b), della L. n. 157/1992, il prelievo è consentito dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio, mentre la Regione lo ha previsto solo dal 18 settembre al 30 novembre 2022, in conformità peraltro con i periodi di caccia previsti dalle Regioni limitrofe; per la Folaga l'art. 18 prevede la possibilità del prelievo dalla terza domenica di settembre al 31 gennaio, mentre la Regione lo ha previsto dal 18 settembre al 30 gennaio 2023 e con alcune limitazioni; per la Quaglia l'art. 18 consente il prelievo dalla terza domenica di settembre al 31 dicembre, mentre la Regione lo ha previsto dal 18 settembre al 31 ottobre 2022 e con un carniere limitato). In questo senso, e seppure si può ritenere possibile che qualche modifica delle abitudini delle specie in questione possa essere avvenuta negli ultimi trent'anni, non appare verosimile che ci possa essere uno scarto di circa 60 giorni nel breve volgere di poco più di quattro mesi quanto alla data di chiusura della caccia alle varie specie. Quindi o si è in presenza di una chiara violazione delle direttive comunitarie da parte della norma statale (ma, lo si ripete, nessuna censura in tal senso è stata svolta dalle ricorrenti) oppure si deve riconoscere che la Regione si è attenuta al principio di precauzione, avendo previsto, per ciascuna specie, un periodo di caccia (in alcuni casi di molto) inferiore a quello teoricamente consentito dalla norma statale di riferimento;

- quanto invece al termine della fase riproduttiva, nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1000/2022 è riportata una tabella estratta dai *KeyConcepts* aggiornati al 2021, dalla quale emerge che tale fase termina, al massimo, nella terza decade di settembre. Pertanto l'apertura generalizzata della caccia al 18 settembre è compatibile con il termine teorico della fase riproduttiva, tenendo anche conto della possibilità di prevedere una sovrapposizione delle decadi (possibilità contemplata dalla “Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva Uccelli selvatici”, adottata nel 2008 dalla Commissione Europea). Il discorso vale anche per le tre specie per le quali è stata prevista l'apertura al 1° settembre (ossia Germano reale, Alzavola e Marzaiola) e per la Quaglia (apertura all'11 settembre), visto che per tali specie la fase riproduttiva termina, rispettivamente, a fine agosto e nella seconda decade di settembre. In sostanza, dunque, la Regione ha tenuto conto anche dei criteri più restrittivi emergenti dai *KeyConcepts* italiani (i quali, come si vedrà, sono oggetto di critiche da parte di Federcaccia e Federcaccia Marche nel ricorso n. 538/2022 R.G.), nonché delle facoltà concesse dalla citata Guida della Commissione U.E.;

- infine, per quanto concerne la preapertura della caccia ad alcune specie non menzionate nel parere dell'I.S.P.R.A. o per le quali l'Istituto ha espresso parere di massima favorevole (ossia Tortora e Colombaccio), le censure di parte ricorrente sono legate soprattutto ai pericoli esposti nel secondo motivo di ricorso, per cui a tal riguardo, oltre alle considerazioni già esposte negli alinea precedenti, valgono le argomentazioni evidenziate dal Tribunale nell'ordinanza n. 343/2022 a proposito del secondo motivo.

8. Con il quarto motivo del ricorso n. 524/2022 R.G. (rubricato “GIORNATE AGGIUNTIVE PER LA CACCIA DA APPOSTAMENTO ALLE SPECIE MIGRATORIE NEI MESI DI OTTOBRE E NOVEMBRE Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 10 e 18 l.157/92, della Direttiva Uccelli Selvatici 2009/147/CE e dell'art.117 co.2 lett. s) Cost. Violazione del principio di precauzione. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria“) le associazioni ricorrenti espongono quanto segue:

- la Regione Marche ha previsto ulteriori due giornate aggiuntive settimanali, per la caccia da appostamento, per i mesi di ottobre e novembre. Tale scelta è stata censurata dall'I.S.P.R.A. sul presupposto che tali misure possono determinare un aumento non trascurabile della pressione venatoria nei confronti delle specie migratrici, alcune delle quali in stato di evidente flessione a livello europeo. Nel contempo l'Istituto aveva suggerito che la eventuale previsione di giornate aggiuntive fosse subordinata alla previa verifica della compatibilità in concreto con le esigenze di conservazione delle popolazioni sottoposte a prelievo, e ciò mediante dettagliate analisi delle statistiche venatorie per valutare l'impatto del

prelievo nei confronti delle singole specie migratrici cacciabili. Infatti, la concessione di cui trattasi, prevista dall'art. 18, comma 6, della L. n. 157/1992, tende a contemperare la conservazione di consuetudini locali di caccia ai migratori con l'esigenza di salvaguardia della specie che, in ogni caso, deve sempre prevalere. L'I.S.P.R.A., peraltro, richiede da anni alla Regione Marche, al fine di consentire questa possibilità di giornate aggiuntive, di disporre di dati relativi all'entità dei prelievi complessivi effettuati durante le precedenti stagioni venatorie, per ciascuna specie, suddivisi per decenni e relativi sia all'intera stagione venatoria sia alle sole giornate aggiuntive. La Regione, invece, non ha mai trasmesso informazioni relative al prelievo sulle specie migratrici nelle sole giornate aggiuntive, per cui, ha concluso l'Istituto, "...In attesa di ricevere i dati relativi ai prelievi nelle giornate aggiuntive può essere accettata la concessione di una sola giornata aggiuntiva a settimana per la caccia da appostamento fisso nei mesi di ottobre novembre 2022 per l'avifauna migratoria cacciata da appostamento";

- la Regione ha tentato di confutare queste indicazioni sulla base di motivazioni scientifiche non convincenti, facendo riferimento, *in primis*, ad un presunto *trend* positivo delle specie oggetto delle giornate di preapertura, e richiamando una consuetudine locale ormai radicata. Tuttavia la stessa Regione ammette che "...l'attuale sistema di lettura ottica del tesserino venatorio regionale, non consente di rilevare con precisione la suddivisione degli abbattimenti nelle giornate di caccia aggiuntive nel periodo ottobre-novembre e nelle forme da appostamento e vagante. Già per l'elaborazione dei prelievi relativi alla stagione venatoria 2021-2023 è stata richiesta dal Settore Politiche Faunistico Venatorie e Ittiche - SDA PU agli AA.TT.CC. una ripartizione dettagliata e precisa della suddivisione in oggetto così da consentire di monitorare con maggiore precisione i carnieri relativi al bimestre ottobre-novembre nelle varie forme di caccia". Secondo la Regione questa sorta di "impegno futuro" costituirebbe un positivo riscontro alle sollecitazioni dell'organo scientifico nazionale, ma esso non ha alcuna rilevanza giuridica rispetto ad una deroga che richiede una condizione chiara e verificabile;

- l'impatto del prelievo aggiuntivo, poi, non è affatto irrilevante, visto che si parla di 16 giornate aggiuntive. I carnieri, poi, non sono affatto ridotti, ma sono gli stessi degli altri periodi, in particolare per turdidi, anatidi e colombaccio. E le specie interessate non sono tutte in buono stato di conservazione, il che è a dirsi in particolare per la Moretta, la Beccaccia, Allodola;

- né risponde al vero che "...le specie che tradizionalmente sono sottoposte a prelievo nel periodo di migrazione post-nuziale (ottobre-novembre) sono rappresentate perlopiù dal colombaccio e dai turdidi, con particolare riferimento al merlo e al tordo bottaccio", visto che, in base al C.V., nel periodo in questione le specie migratrice cacciabili sono ben 22, di cui sei sono classificate SPEC 3, due SPEC2 e una SPEC1, e dunque in evidente stato di rischio conservazionistico; - pertanto, in base al principio di precauzione la Regione avrebbe dovuto limitare le giornate aggiuntive a quanto indicato dall'I.S.P.R.A.

8.1. *In parte qua* il ricorso merita accoglimento, e ciò alla luce di quanto la Regione ha disposto con la citata D.G.R. n. 1495/2022, adottata al fine di adeguarsi all'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato.

In effetti, e seppure risponde al vero, in generale, che l'ottemperanza ad una pronuncia cautelare da parte dell'amministrazione non assume alcuna valenza "confessoria" rispetto alle censure contenute nel ricorso e condivise dal giudice cautelare - le quali ben possono, in sede di merito, essere invece ritenute infondate - nella specie la Regione ha tuttavia riconosciuto la sostanziale correttezza dei rilievi dell'I.S.P.R.A. circa la mancata trasmissione dei dati relativi ai capi abbattuti nelle giornate aggiuntive che erano state autorizzate nei precedenti Calendari (anche se, come il Tribunale aveva già osservato incidentalmente in sede cautelare, i dati relativi ai prelievi registrati nelle giornate aggiuntive possono essere ricavati in proporzione al prelievo complessivo, per cui si tratta semplicemente per la Regione di provvedere ad una diversa aggregazione dei dati). E poiché *in parte qua* non sono intervenuti fatti nuovi rispetto alla situazione esistente al momento dell'adozione del C.V. 2022/2023, ne consegue che la Regione avrebbe dovuto accogliere l'invito dell'I.S.P.R.A. e prevedere una sola giornata aggiuntiva settimanale, salvo che non fosse *medio tempore* riuscita a reperire, ad elaborare e a trasmettere i dati nella forma richiesta dall'Istituto.

9. Il quinto motivo del ricorso n. 524/2022 R.G. contiene censure riferite alle medesime problematiche sollevate con il ricorso n. 538/2022 R.G., per cui tali questioni vanno trattate congiuntamente.

9.1. Il motivo dedotto nel primo ricorso (rubricato "CHIUSURA CACCIA AD ALCUNE SPECIE (TURDIDI, UCCELLI ACQUATICI, BECCACCIA) - Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 10 e 18 l. 157/92, della Direttiva Uccelli Selvatici 2009/147/CE e dell'art.117 co.2 lett. s) Cost. Violazione del Documento della Commissione europea di revisione dei *KeyConcepts*. Violazione del principio di precauzione. Eccesso di potere per difetto di motivazione e carenza di istruttoria") viene sviluppato dalle associazioni ricorrenti come segue:

- ai sensi dell'art. 18, comma 1-bis, della L. n. 157/1992, adottato in attuazione dell'art. 7, comma 4, della direttiva 2009/147/CE, 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 Corte di Giustizia U.E., chiamata a fornire un'interpretazione della predetta direttiva, ha precisato che le date di chiusura della caccia agli uccelli migratori e alle specie acquatiche cacciabili devono essere fissate secondo un criterio che garantisca la protezione completa di dette specie durante il periodo di migrazione che precede l'accoppiamento, evitando pericoli di "confusione", ossia di errore di identificazione di una specie, e di "perturbazione", ossia di disturbo di una specie nei periodi di

riproduzione (sentenze 8 luglio 1987, in causa C- 262/85; 17 gennaio 1991, in causa C-157/89; 19 gennaio 1994, in causa C-435/92). Pertanto, laddove in una medesima area siano presenti più specie fra loro “confondibili”, le date di apertura e di chiusura della caccia dovranno essere stabilite in modo omogeneo, salvo che gli Stati membri non possano fornire la prova, fondata su dati scientifici appropriati a ciascun caso specifico, che una modifica delle date di apertura e/o di chiusura non sia di ostacolo alla completa protezione delle specie interessate;

- alla luce di tali disposizioni e degli approdi giurisprudenziali ad esse conformi, si devono ritenere acquisiti i seguenti principi: i) l’art. 7, comma 4, della direttiva 2009/147/CE e l’art. 18, comma 1-bis, della L. n. 157 del 1992 garantiscono un regime completo di protezione delle specie nel periodo della migrazione pre-nuziale, durante il quale ogni attività venatoria è vietata, salvo le deroghe di cui all’articolo 9 della direttiva; ii) il documento *KeyConcepts* integra l’art. 7, comma 4, della direttiva 2009/147/CE, fornendo le indicazioni operative necessarie all’applicazione di tale disposizione; iii) la mancata osservanza delle indicazioni fornite dal documento *KeyConcepts* presuppone da parte della Regione una motivazione adeguata, basata su dati certi in ordine alla differente data di inizio delle migrazioni pre-nuziali; iv) la regola della c.d. decade di sovrapposizione, prevista dalla Guida per la redazione dei C.V., richiede la dimostrazione della non sovrapposizione. In assenza di dati certi deve invece operare il principio di precauzione con l’applicazione dei termini di cui al documento *KeyConcepts*; v) 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 per errore specie non cacciabili, visto che le zone umide presentano spesso nei periodi di caccia una frequente densità di uccelli appartenenti a specie diverse;

- il recente documento “*Huntable bird species under the Birds Directive – scientific overview of the periods of return to their rearing grounds and of reproduction in the Member StatesSpecies accounts*”, pubblicato il 14 novembre 2021 dalla Commissione Europea, provvede ad una revisione dei *KeyConcepts*, sulla base del *trend* conservazionistico delle specie negli ultimi anni, e individua nuove date di inizio della migrazione pre-nuziale, date che sono vincolanti per gli Stati membri;

- alla luce di tali premesse, l’impugnato Calendario si pone in violazione della prefata normativa sotto i seguenti profili.

A) Chiusura della caccia ai turdidi.

La chiusura della caccia ai turdidi è stata così suddivisa dalla Regione: Cesena e Tordo sassello, 19 gennaio; Tordo bottaccio, 9 gennaio.

I *KeyConcepts* 2021 individuano come inizio della migrazione pre-nuziale la prima decade di gennaio per il Tordo bottaccio, la seconda decade di gennaio per il Tordo sassello e la Cesena.

Al fine di garantire la massima protezione delle specie in questione durante la migrazione, la caccia avrebbe dunque dovuto essere chiusa entro il 31 dicembre 2022 per il Tordo bottaccio e entro il 10 gennaio 2023 per il Tordo sassello e la Cesena. Peraltro, dovendo nel contempo evitarsi anche la confusione fra specie simili e la perturbazione delle specie non cacciabili che vivono nella stessa area, la chiusura avrebbe dovuto essere stabilita per le tre specie in questione al 31 dicembre 2022, come del resto era suggerito nel parere dell’I.S.P.R.A. e come le associazioni ambientaliste, dopo la modifica dei *KeyConcepts*, con nota del 24 febbraio 2022 avevano chiesto a tutte le Regioni di disporre.

Per uniformare la chiusura di tutte le tre specie di turdidi in un’unica data, con possibilità di concessione di una decade di sovrapposizione secondo il dettato dell’art. 18, comma 1, let. b), della L. n. 157/1992, l’I.S.P.R.A. nel proprio parere si era riservata di sottoporre la questione alla Commissione Europea ed ha comunque indicato come data unica di chiusura il 10 gennaio 2023.

La Regione Marche, invece, non paga dell’apertura manifestata dall’I.S.P.R.A. per la chiusura al 10 gennaio, ha ritenuto di autorizzare la prosecuzione della caccia a Tordo sassello e Cesena anche oltre tale data, incorrendo nella sicura violazione dei *KeyConcepts* 2021.

Né la Regione ha dato conto dell’esistenza di valide ragioni di ordine tecnico-scientifico che potessero legittimare tale scelta, ed in particolare l’assenza di qualsivoglia disturbo per le altre specie che siano già in fase di migrazione pre-nuziale. La Regione ha invece citato solo vecchi e parziali studi dell’I.S.P.R.A., superati dal processo di revisione dei *KeyConcepts*.

B) Chiusura della caccia agli uccelli acquatici (anatidi e rallidi).

La chiusura della caccia agli uccelli acquatici nella Regione Marche è stata così suddivisa: Germano reale, Marzaiola e Alzavola, 14 gennaio; tutte le altre specie, 30 gennaio.

I *KeyConcepts* 2021 individuano come inizio della migrazione pre-nuziale la seconda decade di gennaio per l’Alzavola, per cui per tale specie la caccia andava certamente chiusa al 10 gennaio 2023, mentre per quanto attiene alle altre specie di uccelli acquatici valgono le stesse considerazioni già fatte in precedenza per ciò che concerne il disturbo e il rischio di confusione con altre specie. E infatti, secondo il parere I.S.P.R.A., la caccia andrebbe chiusa al 10 gennaio per l’Alzavola e al 20 per la Gallinella d’acqua, anche se la soluzione maggiormente rispettosa dello spirito della c.d. Direttiva Uccelli sarebbe stata la previsione di una data unica di chiusura.

La Regione Marche, invece, ha previsto la caccia fino al 14 gennaio 2023 ad Alzavola, Germano reale, Marzaiola e la prosecuzione del prelievo dal 21 al 30 gennaio, ritenuta compatibile con il periodo di inizio della migrazione pre-nuziale,

per le specie Codone, Fischione, Mestolone e Canapiglia nonché a Beccaccino, Frullino, Gallinella d'acqua, Folaga, Porciglione.

In questo caso, oltre alle considerazioni valevoli anche per le altre specie, andava considerata in aggiunta l'incidenza della grave siccità che ha colpito il territorio regionale fino all'autunno 2022, visto che gli anatidi e i rallidi vivono in zone umide e vengono attratti dai pochissimi specchi d'acqua rimasti, che diventano "trappole naturali". La loro caccia, peraltro oltre i limiti indicati, è assolutamente non compatibile con l'esigenza di tutela delle popolazioni e degli esemplari in migrazione e viola in maniera palese il principio di precauzione.

C) Chiusura della caccia alla Beccaccia.

La chiusura della caccia alla Beccaccia è stata prevista dalla Regione al 19 gennaio 2023. I *KeyConcepts* 2021 individuano come inizio della migrazione prenuziale della Beccaccia la seconda decade di gennaio.

Quindi la caccia rispetto a questa specie andava chiusa, al massimo, il 10 gennaio.

L'I.S.P.R.A., però, aveva considerato anche la forte pressione venatoria a cui è sottoposta la Beccaccia e la maggiore vulnerabilità che contraddistingue tale specie nella seconda metà dell'inverno, in particolare in presenza di avverse condizioni climatiche, suggerendo dunque che il prelievo fosse consentito fino al 31 dicembre 2022 e che un'eventuale estensione del periodo sino al 10 gennaio 2023 potesse essere sostenibile solo a determinate condizioni, che la Regione Marche non soddisfa. Per quanto riguarda la decade di sovrapposizione, le considerazioni sono le medesime di quelle fatte per turdidi e uccelli acquatici.

In assenza di dati scientificamente validi e convalidati dall'I.S.P.R.A., la Regione Marche non soltanto ha illegittimamente disatteso il parere contrario dell'Istituto, ma ha agito in aperta violazione del principio di precauzione e dei principi cardine della L. n. 157/1992 finalizzati alla conservazione di questa specie.

9.2. Gli argomenti esposti da Federcaccia e Federcaccia Marche nel ricorso n. 538/2022 R.G. possono invece essere così sintetizzati.

a) Quanto al parere dell'I.S.P.R.A. prot. n. 35053 del 20 giugno 2022 esso viene censurato per i seguenti motivi:

a.1.) violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 18 della L. n. 157/1992;

a.2.) violazione del principio di leale collaborazione fra enti pubblici e fra Stati membri dell'Unione Europea;

a.3.) eccesso di potere per violazione del giusto procedimento, carenza dei necessari presupposti, illogicità e contraddittorietà manifeste, difetto di motivazione;

a.4.) eccesso di potere per sviamento ed elusione del giudicato,

così sviluppati:

- affinché i pareri che l'I.S.P.R.A. è chiamato ad esprimere sui Calendari Venatori regionali possano essere ritenuti attendibili essi debbono fondarsi su pubblicazioni e arresti scientifici qualificati e recenti, su dati acquisiti con le più moderne tecnologie, e che siano il frutto dell'effettivo espletamento di tutta quella attività rimessa in via esclusiva allo stesso Istituto dall'art. 7, comma 3, della L. n. 157/1992 (censimento del patrimonio ambientale costituito dalla fauna selvatica, studio del suo stato in rapporto con le altre componenti ambientali, elaborazione di progetti di intervento ricostitutivo o migliorativo delle comunità animali, effettuazione dell'attività di inanellamento, collaborazione con gli organismi stranieri e con gli istituti universitari, ecc.). Attività che l'Istituto deve obbligatoriamente espletare, con riferimento alle diverse realtà regionali, per il tramite di Unità Operative Tecniche decentrate da istituirsi in ottemperanza all'art. 7, comma 2, della L. n. 157/1992, proprio al fine di supportare le Regioni nella pianificazione e calendarizzazione dell'attività venatoria. Senonché, come è stato ammesso in passato dallo stesso Istituto (si veda la prot. n. 40130 dell'8 agosto 2019), allo stato le prefate U.T.O. decentrate non esistono, il che fa sì che i pareri che annualmente l'I.S.P.R.A. rende alle singole Regioni sono fatti "a stampino" e non sono contestualizzati a ciascuna specifica realtà regionale, quasi che il territorio nazionale fosse del tutto omogeneo dal punto di vista orografico, ambientale e climatico;

- la stessa Commissione Europea nelle premesse del documento *KeyConcepts* 2021 ha evidenziato proprio il fatto che all'interno di ciascun Stato membro esistono territori regionali diversi per caratteristiche ambientali tali da giustificare addirittura diversità temporali delle decadi di inizio della migrazione prenuziale e della fase di nidificazione, il che, del resto, trova conferma anche nell'impugnato parere reso sul C.V. delle Marche, dove si legge che lo stato di conservazione di una stessa specie di fauna selvatica può risultare "...anche significativamente diverso in relazione all'ambito geografico considerato (globale, europeo, nazionale, regionale) anche in dipendenza di specifici flussi migratori nel caso degli uccelli migratori...". Tuttavia, nonostante tali premesse, nel parere impugnato non è rinvenibile alcuno specifico riferimento alle plurime realtà territoriali delle Marche, il che ha precluso alla Regione la effettiva possibilità di controdedurre ed eventualmente di "rafforzare" le motivazioni delle proprie scelte;

- l'I.S.P.R.A. è dunque venuto meno al principio di leale collaborazione tra enti pubblici, ponendosi in una posizione autoreferenziale non solo nei confronti delle Regioni italiane ma altresì, per quanto concerne le specie migratorie, nei confronti degli altri Stati membri i cui dati differiscono notevolmente da quelli che l'Istituto pretenderebbe di imporre in un eccesso di furore protezionistico frutto in realtà di errori, omissioni, travisamenti e che si pone al di fuori dei più elementari canoni di ragionevolezza (non solo scientifica);

- oltre a ciò rilevano varie incongruenze e contraddittorietà metodologiche che inficiano l'attendibilità del parere, prima fra tutte il fatto che l'Istituto insiste nell'assumere a riferimento, per lo stato di conservazione delle specie migratorie, la

classificazione SPEC che invece non è riconosciuta dalla Commissione Europea, la quale utilizza infatti a tal riguardo la classificazione IUCN. A questo proposito va dunque ricordato che la classificazione LC (*Least Concern*, tradotta con “minor preoccupazione”) è la classificazione riservata alle specie che non corrono nessun rischio di estinzione e sono in buono/ottimo stato di conservazione (ad esempio il Cinghiale), mentre la classificazione NT (*Near Threatened*, “quasi minacciata”) indica specie ancora in buono stato di conservazione. Solo le classificazioni VU (*Vulnerable*, “Vulnerabile”) e EN (*Endangered*, “in pericolo”) riguardano specie per le quali gli Stati devono adottare misure volte a ridurre il prelievo, quali ad esempio adeguati piani di gestione;

- altri profili che rendono ancora più inattendibile il parere I.S.P.R.A. discendono dalla vicenda relativa all’aggiornamento dei *KeyConcepts* e da quella relativa alla procedura *Eu-Pilot* 6955/2014/ENVI. Quanto alla prima vicenda, le associazioni ricorrenti evidenziano che, a seguito dell’evoluzione giurisprudenziale in base alla quale, per potersi discostare dal parere I.S.P.R.A., è necessaria una motivazione rafforzata, le Regioni si sono adoperate per dimostrare che in Italia la migrazione prenuziale degli anatidi, dei turdidi e della Beccaccia ha inizio non prima del mese di febbraio, ossia negli stessi periodi in cui essa avviene negli altri Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo. L’I.S.P.R.A., invece, ha pervicacemente insistito nell’individuare nel mese di gennaio l’indifferenziato inizio della migrazione prenuziale di tali specie in tutta la penisola, così assumendo una posizione di manifesto contrasto nei confronti dell’autonomia delle Regioni e altresì dando luogo a una palese incongruenza con i dati transnazionali, incongruenza riconosciuta fino dalla nota dell’Ufficio Legislativo del Ministero dell’Ambiente prot. n. 0001347/GAB del 23 gennaio 2015. Malgrado ciò, la Presidenza del Consiglio dei Ministri, assumendo a presupposto l’apertura della procedura *Eu-Pilot* 6955/2014/ENVI da parte della Commissione Europea, ha esercitato il potere sostitutivo di cui all’art. 8 della L. n. 131/2003 modificando d’imperio i calendari venatori 2015/2016 delle Regioni Liguria, Toscana e Marche e pretendendo, in particolare, di anticipare dal 31 al 20 gennaio la chiusura della caccia alle specie Beccaccia, Tordo bottaccio e Cesena. Ebbene, tali provvedimenti governativi sono stati annullati dai competenti T.A.R. su ricorsi di varie associazioni venatorie; in sede di appello il Consiglio di Stato, pur dichiarando improcedibili i ricorsi, ha comunque ricordato che la procedura *Eu-Pilot* 6955/2014/ENVI è stata definitivamente archiviata dalla Commissione Europea nel corso del 2021 perché la calendarizzazione della caccia di cui all’art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992 non si pone in contrasto con le esigenze di tutela e conservazione delle specie di uccelli migratori. L’I.S.P.R.A., nel rendere il proprio parere sul C.V. delle Marche 2022/2023, non poteva ignorare tale sopravvenienza e avrebbe quindi dovuto farsi carico di coordinare le proprie risultanze scientifiche con quelle che hanno condotto la Commissione Europea a ritenere che le date di chiusura della caccia fissate dal comma 1 dell’art. 18 della L. n. 157/1992 non contrastano con la Direttiva “Uccelli”, né con il principio di precauzione e di conservazione del patrimonio faunistico;

- la Guida della Commissione Europea alla disciplina della caccia nell’ambito dell’applicazione della direttiva 2009/147/CE (par. 2.7.10) consente espressamente alle Regioni degli Stati membri di fissare date delle stagioni di caccia differenziate rispetto ai dati *KeyConcepts* nazionali di talune specie quando esse siano in possesso di pubblicazioni scientifiche, dati e risultanze più recenti che comprovino una differenza dell’inizio della migrazione prenuziale e della fase di nidificazione. E, del resto, i *KeyConcepts* non hanno carattere giuridicamente vincolante ma possono, tutt’al più, costituire, in ragione dell’autorità scientifica di cui godono i lavori del Comitato ORNIS, una base di riferimento per valutare se una regola sia conforme ad una determinata disposizione della direttiva 2009/147.

I *KeyConcepts* sono infatti elaborati dai singoli Stati membri e non sono sottoposti ad alcuna verifica comparativa con quelli provenienti dagli altri Stati, il che è accaduto anche per i *KeyConcepts* italiani 2021, che tuttora debbono superare il raffronto con quelli, diversi e assai meno restrittivi, dei Paesi contermini che si affacciano sul Mediterraneo (*in primis* la Francia), raffronto questo disposto espressamente dalla Commissione Europea. I *KeyConcepts* italiani 2021, quanto alle specie migratorie che comprendono anche quelle qui di interesse, non possono dunque considerarsi ad oggi attendibili perché non condivisi e fatti propri dalla Commissione Europea al fine del rispetto del principio di armonizzazione delle normative nazionali in ambito unionale;

- i *KeyConcepts* italiani sono sempre risultati in perdurante contrasto con le pubblicazioni e le risultanze scientifiche assunte dagli altri Stati membri dell’area mediterranea, i quali non possono certamente essere frutto di sviste, errori, omissioni, carenza di mezzi e organizzazione, oltretutto trattandosi di Stati le cui Costituzioni (ad esempio Spagna e Francia) ben prima di quella italiana hanno introdotto il principio di assoluta tutela dell’ecosistema, dell’*habitat* e delle specie animali;

- i *KeyConcepts* italiani rispecchiano dunque esclusivamente il punto di vista di I.S.P.R.A., che nei pareri resi sui C.V. regionali li assume come vincolanti e inderogabili, senza tenere conto dei dati offerti dagli altri Stati membri e senza alcuna effettiva consultazione con le Regioni italiane e con i portatori di interesse fra cui, in particolare, il mondo agricolo e il mondo venatorio. Tale anomalia ha portato ad una costante quanto ingiustificata differenza fra i *KeyConcepts* italiani e quelli di tutti gli altri Paesi dell’area mediterranea, i quali da sempre indicano l’inizio del periodo di migrazione prenuziale delle specie avicole migratorie posticipato di alcune decadi rispetto a quello assai più anticipato che l’I.S.P.R.A. intende imporre in applicazione di un esasperato principio di precauzione non coniugato con i principi di proporzionalità e ragionevolezza e in violazione del giusto procedimento;

- tali discrasie si sono ulteriormente confermate nella predisposizione dei *KeyConcepts* 2021 e la Commissione Europea

le ha ben evidenziate. In particolare, nel documento denominato “Profili delle specie” la Commissione, per quanto qui interessa, ha rilevato: per l’Alzavola “...una mancanza di coerenza soprattutto nella regione mediterranea (i dati IT differiscono di 3 decenni rispetto a quelli HR)”; per la Cesena “...3 decenni di differenza tra FR e IT. La difficoltà nel distinguere gli uccelli migratori da quelli stanziali potrebbe spiegare alcune incongruenze osservate”; per il Tordo bottaccio “...una mancanza di coerenza in particolare nell’area meridionale ed orientale dell’UE. L’inizio della migrazione prenuziale è molto più precoce in IT, SK e HU rispetto agli Stati membri vicini”; per il Tordo sassello “...una mancanza di coerenza soprattutto nell’area mediterranea”; per la Beccaccia “...la migrazione di ritorno inizia a febbraio nella regione mediterranea e nella prima metà di marzo nelle zone restanti”;

- i dati relativi alle date di inizio della migrazione assunti da I.S.P.R.A. sono in contrasto anche rispetto alle più accreditate pubblicazioni scientifiche e alle più recenti risultanze provenienti dalla *citizen science* acquisite dagli altri Stati membri e dalle quali non può prescindere, come ha di recente ricordato la Commissione Europea. Uno degli aspetti tecnici che rendono inattendibili i dati I.S.P.R.A. riguarda ad esempio la eccessiva enfattizzazione del numero di inanellamenti rilevati, e ciò in quanto l’inanellamento - rilevato oltretutto solo in ambito nazionale e non confrontato con i dati internazionali - non consente, al contrario della telemetria satellitare e della biometria, di distinguere gli spostamenti interni degli uccelli dall’inizio effettivo del volo verso i luoghi di riproduzione. Questa è la sostanziale ragione per cui l’Istituto ritiene di individuare nel mese di gennaio l’inizio della migrazione prenuziale, quando invece per tutti gli altri Stati membri questo è il mese durante il quale si registrano locali fenomeni erratici degli uccelli alla ricerca di più abbondante cibo proprio per prepararsi alla migrazione che inizia successivamente a febbraio/marzo/aprile;

- tali dati, poi, non sono stati nemmeno oggetto di confronto con le singole Regioni e con le associazioni portatrici di interessi (tranne quelle ambientaliste), il che è confermato dal fatto che l’Istituto equipara realtà regionali del tutto dissimili fra loro e omette invece di paragonare alcune realtà regionali di confine con quelle degli Stati limitrofi (Liguria e sud della Francia; Toscana e Corsica; Veneto e Slovenia, etc.);

- ne consegue anche un eccesso di potere per sviamento, in quanto, assumendo un tale *modus procedendi*, l’I.S.P.R.A. ritiene sostanzialmente di potersi sostituire alle Regioni e addirittura alla Commissione Europea nella calendarizzazione dell’attività venatoria italiana, fino a disattendere e a “manipolare” l’art. 18 della L. n. 157/1992. La giurisprudenza, anche del T.A.R. adito, afferma invece chiaramente che il ruolo dell’I.S.P.R.A. è meramente tecnico-consulativo e, in quanto tale, meno che mai può avere l’effetto di modificare l’art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992.

b) Quanto alla chiusura anticipata della caccia ad alcune specie di turdidi, la scelta della Regione viene censurata per i seguenti motivi:

b.1.) violazione e falsa applicazione dell’art. 18 della L. 157/1992;

b.2.) eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e difetto di motivazione, che vengono così sviluppati.

L’art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992 stabilisce al 31 gennaio la chiusura della caccia alle specie Cesena, Tordo Sassello e Tordo Bottaccio. Al contrario il C.V. impugnato ha anticipato la chiusura della caccia della Cesena e del Tordo Sassello al 19 gennaio e del Tordo Bottaccio addirittura al 9 gennaio.

Quanto al Tordo Sassello e alla Cesena nel documento istruttorio allegato all’impugnata delibera della Giunta Regionale n. 1000/2022 emerge una palese contraddittorietà della motivazione. Infatti, mentre da una parte si richiama espressamente l’art. 18, comma 1, let. b), della L. n. 157/1992 e si dà correttamente atto che le due specie, in buono stato di conservazione, iniziano la migrazione prenuziale nel mese di febbraio, dall’altra parte sembra condividersi il parere dell’I.S.P.R.A., e questo sulla base del “...documento comunitario sui KC 2021 a commento dei dati inerenti i periodi di migrazione e riproduzione delle specie” (tra cui la Cesena e il Tordo Sassello). Tuttavia i *KeyConcepts* 2021 non hanno alcun valore giuridico e si fondano, come detto, su dati assunti dall’I.S.P.R.A. in modo autoreferenziale e che si pongono in contrasto con i dati - tutti convergenti - assunti dagli altri Stati membri in ordine all’inizio della migrazione prenuziale della Cesena e del Tordo Sassello nel mese di febbraio.

Ed anche a voler assumere a riferimento il recentissimo “Atlante Europeo delle Migrazioni”, pubblicato a maggio 2022, che è stato curato dall’I.S.P.R.A. e dal M.I.T.E., l’inizio della migrazione prenuziale della Cesena e del Tordo Sassello ricade nella terza decade di gennaio, sicché per il principio di sovrapposizione di una decade - che anche l’Istituto ritiene ammissibile - è da ritenersi legittima la chiusura della caccia alle due specie al 31 gennaio con conseguente illegittimità dell’impugnato calendario venatorio regionale delle Marche 2022/2023 che invece la anticipa al 19 gennaio.

Ai sensi del paragrafo 2.7.2 della *Guida alla disciplina della caccia nell’ambito della direttiva 79/409/CE sulla conservazione degli uccelli selvatici*, la sovrapposizione di una decade tra la stagione della caccia e il periodo della migrazione prenuziale e della riproduzione è considerata una sovrapposizione teorica in quanto è possibile che durante questo periodo non vi sia effettivamente alcuna sovrapposizione, ammettendosi quindi un certo margine di flessibilità (par 2.7.9).

Del resto la legittimità della chiusura della caccia alla Cesena e al Tordo Sassello al 31 gennaio è stata ritenuta dalla Commissione Europea compatibile con i principi di precauzione e conservazione delle due specie, tanto da aver portato all’archiviazione della procedura *Eu-Pilot* 6955/2014/ENVI.

Anche in relazione al Tordo Bottaccio nel documento istruttorio allegato all’impugnata D.G.R. n. 1000/2022 si rileva una palese contraddittorietà di motivazione nel giustificare la scelta della chiusura della caccia al 9 gennaio.

Infatti, mentre da una parte si richiama espressamente l'art. 18, comma 1, let. b), della L. n. 157/1992 e si dà correttamente atto che la specie è in buono stato di conservazione, dall'altra parte si condivide il parere dell'Istituto che indica il 10 gennaio quale data di chiusura della caccia alla specie.

Al riguardo valgono le medesime considerazioni espresse per le specie Cesena, Tordo Sassello e Tordo Bottaccio.

c) Quanto alla chiusura anticipata della caccia agli anatidi, queste sono le censure:

c.1.) violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della L. n. 157/1992;

c.2.) eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e difetto di motivazione, così sviluppate:

L'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992 stabilisce al 31 gennaio la chiusura della caccia a tutte le specie di uccelli acquatici. Al contrario l'impugnato C.V. ha anticipato la chiusura della caccia al Germano Reale, alla Marzaiola e alla Alzavola al 14 gennaio.

Anche in questo caso nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1000/2022 vi è contraddittorietà fra l'affermazione che le specie *de quibus* sono in buono stato di conservazione e la condivisione del parere I.S.P.R.A. (che comunque ritiene possibile il prelievo fino al 20 gennaio). *In parte qua*, dunque, il C.V. non solo viola il disposto del comma 1 dell'art. 18 della L. n. 157/1992, ma altresì disconosce *in peius* e senza la benché minima motivazione il parere dell'I.S.P.R.A.

d) Quanto alla chiusura anticipata della caccia alla Beccaccia, le due associazioni ricorrenti deducono le seguenti censure:

d.1.) violazione e falsa applicazione dell'art. 18 della L. n. 157/1992;

d.2.) violazione del giudicato;

d.3.) eccesso di potere per carenza di istruttoria, illogicità e difetto di motivazione, così declinate.

L'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992 stabilisce al 31 gennaio la chiusura della caccia alla Beccaccia. Al contrario il C.V. impugnato ha anticipato la chiusura della caccia alla specie al 19 gennaio tenendo (parzialmente) conto del parere dell'I.S.P.R.A., che pretenderebbe la chiusura della caccia alla specie addirittura al 31 dicembre in considerazione della forte pressione venatoria cui è sottoposta e dell'inizio della migrazione prenuziale, che l'Istituto individua nella prima decade di gennaio. Questo dato è però clamorosamente in contrasto con quanto accertato dalla Commissione Europea che, all'interno dei KC 2021, nel documento denominato "Profili delle specie", come già dedotto, riconosce che nei Paesi a sud dell'Europa la migrazione prenuziale della Beccaccia, specie pacificamente qualificata come *Least Concern*, ha inizio nei mesi di febbraio/marzo.

Anche a questo riguardo va aggiunto che la legittimità della chiusura della caccia alla Beccaccia al 31 gennaio è stata ritenuta dalla Commissione Europea compatibile con i principi di precauzione e conservazione della specie in occasione dell'archiviazione nel 2021 il caso *Eu-Pilot* 6955/2014/ENVI.

Il parere reso dall'I.S.P.R.A., laddove individua il 31 dicembre come data di chiusura della caccia alla Beccaccia, elude anche il giudicato formatosi sulla sentenza del T.A.R. Toscana n. 848/2020, che ha riconosciuto sostenibile il prelievo della Beccaccia fino al 31 gennaio sulla base di pubblicazioni scientifiche accreditate e recenti, risultati dell'attività di *citizen science* e di dati acquisiti con metodologie più moderne (telemetria satellitare) che la Regione Toscana ha fatto espletare nel corso delle stagioni 2018 e 2019. Considerando che l'areale di svernamento della Beccaccia e la decade di inizio della loro migrazione prenuziale sono eguali nelle Marche e nella Toscana, come risulta anche dai grafici del recentissimo Atlante della Migrazione, l'I.S.P.R.A. non poteva eludere il giudicato.

9.3. Rispetto a tali articolate doglianze (le quali nelle memorie conclusionali hanno costituito il vero terreno di scontro fra le parti), il Collegio evidenzia quanto segue.

9.3.1. In primo luogo, nel caso di specie è del tutto inutile disquisire della necessaria intermediazione del C.V. al fine di consentire l'esercizio legittimo della caccia, e questo per due ragioni:

- in primo luogo, perché la Regione Marche per la stagione 2022/2023 ha adottato il Calendario venatorio, che, ovviamente, è sempre impugnabile e dunque passibile di sospensione o annullamento totale o parziale da parte del giudice amministrativo (il quale, nella sentenza, può anche graduare gli effetti dell'annullamento, secondo un indirizzo inaugurato dalla nota sentenza del Consiglio di Stato n. 2755/2011 e ancora pienamente valido, specie nelle controversie afferenti la materia ambientale);

- in secondo luogo, perché, come è noto, il giudice penale prescinde completamente dalle pronunce del giudice amministrativo, per cui la liceità dell'esercizio venatorio, nei periodi previsti dall'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992, ma in assenza di un C.V. efficace, viene valutata in sede penale sulla base di criteri autonomi (in quella sede, infatti, la condotta materiale può sempre essere scriminata in ragione dell'accertata buona fede del cacciatore).

E' invece vero che la Regione, abdicando completamente dall'esercizio delle proprie competenze in materia (ed esponendosi ovviamente ai ricorsi proposti dalle associazioni ambientaliste o da singoli cittadini), potrebbe limitarsi a prevedere l'apertura della caccia nei periodi previsti per ciascuna specie dal citato art. 18, comma 1, della legge statale quadro, il che introduce ad una riflessione più profonda sulla natura del contenzioso che annualmente viene portato all'attenzione dei vari Tribunali amministrativi e del Consiglio di Stato.

In effetti, le associazioni ambientaliste (ed in particolare quelle che hanno proposto l'odierno ricorso) non potrebbero fondatamente sostenere che la disciplina legale emergente dall'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992 sia per le specie cacciabili più garantista di quella che ogni anno le Regioni adottano, visto che la norma statale prevede l'arco temporale

massimo teorico, il quale non tiene ovviamente conto del *trend* di conservazione di ciascuna specie e di tutte le altre variabili che vengono in rilievo di volta in volta (fra cui assumono rilievo primario le pubblicazioni scientifiche sulla base delle quali le varie amministrazioni - comunitarie, statali e regionali - sono chiamate ad assumere le proprie decisioni). Con particolare riguardo al caso delle Marche, quindi, le associazioni ricorrenti non si confrontano con la disciplina di dettaglio emanata dalla Regione e dagli enti/soggetti operanti nel settore nel corso degli anni, la quale comprende il Piano Faunistico-Venatorio Regionale (e in passato anche i Piani Faunistico-Venatori provinciali) e, a cascata, i piani adottati dagli A.T.C., quelli adottati dalle A.F.V.R., e così via. Né si tiene conto dei carnieri stabiliti per ciascuna specie o del fatto che, in concreto, le giornate di caccia previste dal C.V. non sempre sono effettivamente sfruttate a pieno dai cacciatori, ad esempio in caso di eventi atmosferici calamitosi che impediscano materialmente di raggiungere i luoghi dove è la caccia è esercitabile. I ricorsi sono invece sorretti quasi esclusivamente dai rilievi formulati dall'I.S.P.R.A. in sede consultiva, i quali, da un punto di vista giuridico, non sono vincolanti e, comunque, superabili previa adeguata motivazione.

A questo riguardo, va tuttavia osservato che non è ascrivibile all'I.S.P.R.A. la surrettizia trasformazione di un parere obbligatorio ma non vincolante in un parere obbligatorio e (di fatto) vincolante per le Regioni, essendo stata tale trasformazione elaborata e riaffermata solo in sede giurisprudenziale.

In questo senso, dunque, va rigettato *in parte qua* il primo motivo del ricorso n. 538/2022 R.G., visto che l'I.S.P.R.A. non pretende affatto di ingerirsi nelle scelte regionali, né di modificare l'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992.

Né rileva il fatto che non sono state mai istituite le U.T.O. decentrate dell'I.S.P.R.A., in quanto, a prescindere da tali difficoltà organizzative (presumibilmente legate alle note e ormai stabili misure di razionalizzazione degli organici delle amministrazioni pubbliche), l'Istituto è comunque tenuto a svolgere i propri compiti e non potrebbe dunque rifiutarsi di rilasciare i pareri per cui è causa (anche perché, in tal caso, i Calendari Venatori regionali non potrebbero essere adottati). Né si può ritenere che le attuali strutture dell'I.S.P.R.A. non siano in grado di acquisire i dati relativi al *trend* delle specie cacciabili e le altre informazioni utili ai fini del rilascio dei pareri di propria competenza.

Ma, del resto, il *fil rouge* che connota le censure in commento non risiede tanto nella presunta incapacità dell'I.S.P.R.A. di svolgere i propri compiti in assenza delle U.T.O., quanto nella denunciata volontà dell'Istituto di esasperare il principio di precauzione attraverso una lettura unidirezionale dei dati relativi, ad esempio, al periodo di inizio della migrazione prenuziale delle specie cacciabili e il rifiuto di tenere conto dei dati elaborati dalle omologhe strutture operanti negli Stati confinanti con l'Italia. Tutti vizi, dunque, afferenti più che altro alle modalità di conduzione dell'istruttoria e non alle carenze organizzative dell'Istituto.

Il primo motivo va dunque rigettato nel suo complesso.

9.3.2. Ciò detto, il Tribunale ritiene più utile a fini espositivi ultimare prioritariamente l'esame del ricorso proposto da Federcaccia e Federcaccia Marche, visto che le relative considerazioni saranno funzionali anche alla deliberazione del quinto motivo del ricorso n. 524/2022 R.G.

Il ricorso n. 538/2022 R.G., nella parte in cui censura le date di chiusura della caccia ad alcune specie previste dall'impugnato C.V. marchigiano, è infondato per ragioni che discendono da un vizio genetico che affligge le tesi delle due associazioni venatorie ricorrenti, vizio che l'abile difesa tecnica delle stesse sicuramente ha rilevato *ex ante* ma che ha ritenuto di *bypassare* alla luce della vera finalità del ricorso, ossia mettere in dubbio la credibilità dal punto di vista tecnico-scientifico dell'I.S.P.R.A. e quindi dei pareri che l'Istituto rende annualmente alle singole Regioni.

Il vizio genetico di cui si discorre discende dalla banale considerazione che, proprio per quanto le associazioni venatorie hanno affermato in replica al ricorso n. 524/2022 R.G., è la Regione l'amministrazione che dispone del potere di adottare il Calendario Venatorio stagionale, dal che consegue che la Regione può, sempre previa adeguata motivazione, accogliere in tutto o in parte il parere dell'I.S.P.R.A., e questo non solo *in bonam* - per i cacciatori - *partem*, ma anche *in malam* - sempre per i cacciatori - *partem*. Si vuol dire cioè che la Regione può adottare una disciplina anche più restrittiva di quella suggerita dall'I.S.P.R.A., e tale scelta è in generale insindacabile dal giudice perché attiene al merito tecnico-amministrativo.

Valgono pertanto anche per le associazioni venatorie i rilievi formulati nei precedenti §§ 5.3. e 7.1., visto che, se anche fosse vero che il parere I.S.P.R.A. è affetto in tutto o in parte dai vizi dedotti nel ricorso n. 538/2022 R.G., è dirimente il fatto che la Regione, per ciascuna specie, ha reso specifiche motivazioni che si fondano anche su altri dati in suo possesso (tanto è vero che le relative scelte sono state contestate dalle associazioni ambientaliste), di talché il C.V. adottato è il frutto di una decisione autonoma e informata dall'autorità regionale.

E va fra l'altro rilevato che, essendo recenti sia l'aggiornamento dei *KeyConcepts* sia la pubblicazione dell'Atlante delle Migrazioni ed essendo insorte alcune problematiche in merito al disallineamento dei dati italiani rispetto a quelli di altri Stati confinanti per ciò che attiene l'inizio delle migrazioni (problematiche di cui l'I.S.P.R.A. e il Ministero dell'Ambiente hanno investito la Commissione Europea), è del tutto comprensibile un atteggiamento prudente da parte della Regione, almeno per quanto attiene alla stagione venatoria 2022/2023.

E non rileva (tantomeno sotto forma di violazione/elusione del giudicato) il fatto che il T.A.R. Toscana abbia ritenuto ammissibile il prelievo della Beccaccia fino al 31 gennaio, e questo:

- sia perché *in parte qua* la decisione richiamata nel ricorso n. 538/2022 R.G. si è limitata ad applicare l'art. 18, comma 1, della L. n. 157/1992;

- sia, soprattutto, perché la pronuncia del Tribunale fiorentino non si può applicare al territorio marchigiano, pena la contraddittorietà frontale con la competenza esclusiva che appartiene ad ogni Regione di disciplinare l'esercizio della caccia nell'ambito della propria "giurisdizione".

9.3.3. Restano dunque da esaminare le censure proposte nel ricorso n. 524/2022 R.G., le quali pure risultano infondate, sostanzialmente per le medesime ragioni esposte nel precedente paragrafo.

Va infatti osservato che:

- quella di prevedere un'unica data di chiusura della caccia è solo una delle opzioni possibili per perseguire gli obiettivi tutela delle specie interessate. Manca, infatti, una norma, comunitaria o nazionale, che disponga in tal senso, altrimenti la questione in commento non si porrebbe *ab origine*. Né ci si può richiamare a risalenti decisioni della Corte di Giustizia, perché le stesse affermano un principio, ma non possono disciplinare i casi concreti che annualmente vengono portati all'attenzione dei giudici nazionali. Ma, del resto, nel parere di sua competenza anche l'I.S.P.R.A. ha concordato sulla possibilità di prevedere date scaglionate, per cui non si comprende il motivo per cui la Regione avrebbe violato i principi che regolano la materia;

- nella specie, poi, la Regione Marche, sia inizialmente sia in sede di adeguamento all'ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, per ciascuna delle specie in argomento ha indicato le ragioni che rendevano possibile il prelievo fino ad una certa data, fra cui anche la possibilità di tenere conto della c.d. sovrapposizione delle decadi. Per la Beccaccia, in particolare, sono state anche previste specifiche circostanze in presenza delle quali il prelievo viene sospeso, nonché altre misure finalizzate a contenere il numero di capi cacciabili.

10. Con il sesto motivo del ricorso n. 524/2022 R.G. (rubricato "UTILIZZO DELLA APP PER IL MONITORAGGIO DEL PRELIEVO DELLA TORTORA E, "IN DEROGA", DELLO STORNO, DEL PICCIONE DI CITTA' E DELLA TORTORA DAL COLLARE - Violazione e/o falsa applicazione degli artt. 7, 10, 18 e 19-bis l.157/92, della Direttiva Uccelli Selvatici 2009/147/CE, dell'art. 9 Direttiva 79/409/CE, art. 2 l.r. 16 luglio 2007, n. 8. Eccesso di potere per irragionevolezza, difetto di motivazione e di istruttoria") le ricorrenti espongono che:

- sia per quanto attiene il prelievo della Tortora selvatica, altrimenti vietato, sia per quanto attiene la caccia in deroga allo Sturno, al Piccione di città e alla Tortora dal collare, nell'impugnata D.G.R. è prevista l'introduzione di un sistema di monitoraggio mediante *app*, in associazione alla rendicontazione cartacea sul tesserino specifico. Tale modalità presenta due distinti profili di illegittimità, che rendono il prelievo a dette specie non verificabile e dunque da inibire.

Per quanto attiene la Tortora selvatica, il calendario venatorio prevede un carniere massimo giornaliero per cacciatore di 5 capi e, al fine di verificare in tempo reale il raggiungimento del numero massimo di prelievo indicato dalla Regione in 6.300 capi, l'annotazione nell'*app* di ogni tortora "...contestualmente all'avvenuto recupero..." e non invece all'abbattimento. Tale modalità contrasta con la finalità che ci si prefigge, visto che in questo modo ogni cacciatore potrebbe abbattere 5 capi e recuperarli soltanto, come spesso avviene, a fine giornata di caccia, impedendo di fatto il controllo immediato tramite *app* sul numero massimo di capi cacciabili, nonché sul raggiungimento da parte di ogni cacciatore del carniere giornaliero.

Tale meccanismo di funzionamento (ossia la possibilità di annotazione in momento successivo all'abbattimento), peraltro, impedisce un effettivo controllo in tempo reale (come la norma richiede) del raggiungimento del contingente massimo di 6300 capi abbattibili.

La necessità di poter conoscere in tempo reale il numero di capi complessivamente abbattuti (in modo da sospendere la caccia in deroga) discende direttamente dall'azione 2.2 del Piano di gestione nazionale per la Tortora selvatica, approvato con accordo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in data 2 marzo 2022. Tale azione prevede espressamente che vi sia un sistema tempestivo di raccolta di dati di prelievo e sospensione dello stesso in caso di superamento del limite. Sempre relativamente alla concessione del prelievo, il Piano prevede all'azione 2.1 che siano intensificate le azioni di vigilanza, cosa di cui non vi è traccia nel provvedimento impugnato.

La deliberazione regionale, sul punto, manca completamente di istruttoria ed è dunque palesemente illegittima.

Per quanto attiene allo Sturno, al Piccione di città e alla Tortora dal Collare, le impugnate deliberazioni regionali stabiliscono di autorizzare, al fine di prevenire gravi danni alle colture agrarie, ai sensi dell'art. 9, paragrafo 1, lett. a), della Direttiva 2009/147/CE, il prelievo delle specie in questione secondo i quantitativi, i periodi, i luoghi e le modalità di prelievo e di monitoraggio-controllo del prelievo specificatamente indicati nell'Allegato A) e nell'allegato B), nonché di prevedere la possibilità di sospendere il prelievo in deroga, qualora si possa presumere il superamento del tetto di prelievo stabilito per ciascuna delle specie in oggetto (n. 20.000 Sturni, 20.000 Piccioni di città, 8.000 Tortore dal collare) anteriormente alla data di termine del prelievo prevista.

Viene poi introdotto, a livello sperimentale per la stagione venatoria 2022-2023, l'utilizzo di un'*app*, non vincolante se non dopo che verrà superata una determinata soglia di capi abbattuti per ciascuna delle tre specie.

Ai fini del controllo sui capi abbattuti, la Regione prevede che le schede riepilogative siano consegnate in determinate finestre temporali e che "...sono esentati dal dover consegnare la scheda riepilogativa nei termini temporali sopra indicati coloro che utilizzeranno la specifica App", sebbene, come si è detto, l'utilizzo della stessa non sia vincolante.

Ciò significa che i cacciatori che hanno scaricato l'*app* ma non vi abbiano annotato gli abbattimenti (essendo ciò

facoltativo), sarebbero esentati dal dover consegnare la tradizionale scheda cartacea, con la conseguenza che tutti gli esemplari da essi abbattuti non concorrerebbero a determinare il numero massimo di capi prelevabili.

Ne consegue come tutto il meccanismo previsto dalla Regione non sia affatto in grado di verificare, come richiesto dalla normativa e dal Piano nazionale di gestione, il numero massimo degli abbattimenti, traducendosi in una mera “dichiarazione di facciata” che rende del tutto aleatoria ogni possibilità di verifica sul raggiungimento del numero massimo degli abbattimenti oltre i quali la caccia in deroga tornerebbe ad essere vietata e penalmente rilevante.

10.1. Il motivo, sul quale le ricorrenti non hanno particolarmente insistito nelle memorie conclusionali, va dichiarato infondato sia per le ragioni che il Tribunale aveva già valorizzato in sede cautelare - ossia che “...le associazioni ricorrenti mostrano di non avere ben compreso il concreto funzionamento del meccanismo sperimentale di monitoraggio dei prelievi posto in essere dalla Regione e basato su un’applicazione da scaricare facoltativamente sui dispositivi mobili (applicazione che al momento non sostituisce il tradizionale tesserino cartaceo, il quale va compilato secondo le regole in vigore)...” - sia sulle seguenti ulteriori considerazioni.

Quanto alla Tortora selvatica, nel C.V. 2022/2023 si prevede espressamente che il prelievo è consentito solo ai cacciatori che avranno scaricato l’app in questione (e in questo senso l’ordinanza cautelare n. 343/2022 va parzialmente corretta), il che costituisce un primo limite alla platea dei soggetti autorizzati alla caccia.

Inoltre, il fatto che la registrazione dell’abbattimento possa essere fatta al momento del recupero del capo abbattuto, da un lato non vincola il cacciatore (il quale ben potrebbe registrare il capo già al momento dell’abbattimento), dall’altro lato non costituisce comunque un regresso rispetto al tradizionale tesserino cartaceo. Infatti, anche lo strumento tradizionale si presta ad elusioni, non essendo rari i casi in cui il cacciatore “dimentica” di annotare sul tesserino i capi abbattuti. Ma questo è un dato patologico che non può incidere sulla legittimità dell’atto autorizzativo generale, trattandosi invece di intensificare i controlli (misura che è stata prevista dalla Regione) e di sanzionare i cacciatori che non rispettano le regole. Quanto invece al prelievo in deroga dello Storno, del Piccione di città e della Tortora dal collare, per un verso valgono le considerazioni già esposte con riguardo alla Tortora selvatica, per altro verso si deve rilevare per l’appunto che l’app introdotta a livello sperimentale dalla Regione è associata al tradizionale tesserino cartaceo e non è obbligatoria, salvo che in caso di superamento del numero massimo di capi abbattibili.

A fattor comune vanno poi svolte le seguenti osservazioni:

- in primo luogo, l’I.S.P.R.A. ha espresso parere favorevole sulle proposte trasmesse dalla Regione;
- in secondo luogo, nella sentenza n. 126 del 2022 la Corte Costituzionale, chiamata a stabilire la conformità di una norma regionale (la quale prevede che “...[i] capi di selvaggina migratoria vanno annotati sul tesserino venatorio, in modo indelebile, sul posto di caccia dopo gli abbattimenti o l’avvenuto recupero...” con l’art. 12, comma 12-bis, della L. n. 157/1992 (il quale prevede che “La fauna selvatica stanziale e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l’abbattimento”), ha avuto modo di evidenziare che la norma regionale è legittima in quanto in alcuni casi la consapevolezza da parte del cacciatore dell’effettivo abbattimento di un volatile si inverte solo al momento del recupero della preda, per cui non è possibile imporre che l’annotazione sia fatta sempre e in ogni caso al momento in cui il cacciatore pensa di aver colpito il volatile (ad esempio perché lo vede cadere al suolo).

11. Tirando le fila delle considerazioni esposte nei precedenti paragrafi, il ricorso n. 524/2022 R.G. va:

- in parte dichiarato improcedibile;

- in parte accolto;

- per la restante parte respinto,

mentre il ricorso n. 538/2022 R.G. va respinto.

Le spese dei due giudizi vanno compensate in ragione della notevole complessità delle questioni sottostanti, acuite dalla estrema conflittualità sia politica che tecnica che connota gli opposti schieramenti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sui ricorsi, come in epigrafe proposti:

- li riunisce ai sensi dell’art. 70 c.p.a.;

- in parte dichiara improcedibile per sopravvenuto difetto di interesse, in parte accoglie e in parte respinge il ricorso n. 524/2022 R.G.;

- respinge il ricorso n. 538/2022 R.G.;

- compensa integralmente le spese dei giudizi.

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

(Omissis)