

Specie cacciabili e periodi di attività venatoria

T.A.R. Veneto, Sez. IV 28 dicembre 2023, n. 1989 - Raiola, pres.; Orlandi, est. - Earth (avv. Rizzato) c. Regione Veneto (avv.ti Cusin, Londei, Peagno, Quarneri) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Calendario venatorio - Specie cacciabili e periodi di attività venatoria - Apertura della caccia per la quaglia - Chiusura della caccia per quanto concerne codone e beccaccino.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. La Regione Veneto ha adottato il calendario venatorio per la stagione 2023-2024 con la deliberazione di Giunta 22 giugno 2023 n. 755, previa acquisizione del parere dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (I.S.P.R.A.) rilasciato il 20 giugno 2023 ai sensi dell'art. 18 ("*Specie cacciabili e periodi di attività venatoria*"), comma 4, della L. 11 febbraio 1992 n. 157 ("*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*"), nella versione allora vigente.

Successivamente, con la deliberazione di Consiglio 1 agosto 2023 n. 85, la Regione ha riadottato il piano faunistico regionale, in esecuzione della sentenza della Corte Costituzionale 18 luglio 2023 n. 148.

Posto che il calendario venatorio è un provvedimento che si pone a valle del piano faunistico, la Regione ha dovuto fare seguire alla riadozione del piano la riadozione del calendario e vi ha provveduto a mezzo della deliberazione di Giunta 11 agosto 2023 n. 1009.

Il contenuto del calendario venatorio riadottato l'11 agosto 2023 è identico alla versione adottata il 22 giugno 2023.

2. Con ricorso introduttivo notificato l'8 luglio 2023 e depositato il 20 luglio 2023, l'associazione Earth ha impugnato la D.G.R. 22 giugno 2022 n. 755 e, con atto per motivi aggiunti notificato il 4 settembre 2023 e depositato in pari data, ha impugnato la D.G.R. 11 agosto 2023 n. 1009.

I motivi proposti a mezzo del ricorso principale sono stati riproposti pedissequamente nell'atto per motivi aggiunti.

In particolare, sia il ricorso introduttivo, sia i motivi aggiunti si affidano alle seguenti censure:

"1. *Eccesso di potere: difetto della motivazione (apertura della caccia)*".

L'associazione ricorrente sostiene che sia illegittima la decisione della Regione di fissare la data di apertura della caccia alla quaglia (*coturnix coturnix*) al 17 settembre 2023 anziché al successivo 1 ottobre.

In particolare, l'associazione lamenta che la Regione si sarebbe immotivatamente discostata dal parere I.S.P.R.A., che indicava la data dell'1 ottobre 2023; che la Regione non avrebbe tenuto conto della motivazione sottesa all'ordinanza cautelare del T.A.R. Veneto n. 798/2022, pronunciata sul ricorso avverso il calendario venatorio 2022-2023; che la Regione avrebbe errato nel qualificare la quaglia come specie "*least concern*" (e cioè "a minore preoccupazione"), anziché "*near threatened*" ("quasi minacciata"), come indicato nello studio *European Red List of Birds 2021*;

"2. *Eccesso di potere: difetto della motivazione e violazione del principio di precauzione (chiusura della caccia)*".

L'associazione ricorrente, concentrando le proprie censure sulle specie codone (*anas acuta*) e beccaccino (*gallinago gallinago*), lamenta che la Regione si sarebbe discostata immotivatamente dal parere I.S.P.R.A. a riguardo della data di chiusura della caccia.

In particolare I.S.P.R.A., basandosi sullo studio "*Analysis of the current migration seasons of hunted species as of Key Concepts of article 7(4) of Directive 79/409/EEC*" dell'Atlante Europeo della Migrazione (*Bairlein et al. 2022*), ha suggerito di chiudere la caccia agli uccelli acquatici – quali sono beccaccino e codone – al 20 gennaio 2024, mentre la Regione ha indicato la data del 31 gennaio.

Secondo la ricorrente, la Regione non avrebbe tenuto conto di quanto statuito in tema di chiusura della stagione venatoria nelle sentenze del T.A.R. Veneto n. 155/2022 e n. 97/2023, che rispettivamente hanno interessato la stagione 2021-2022 e la stagione 2022-2023.

Inoltre, la Regione avrebbe errato nel qualificare il beccaccino e il codone come specie "*least concern*" (e cioè "a minore preoccupazione"), anziché "*vulnerabili*", come indicato nello studio *European Red List of Birds 2021*;

"3. *Eccesso di potere per difetto di motivazione e di istruttoria e violazione del principio di precauzione*".

L'associazione concentrando le proprie censure sulle specie beccaccino (*gallinago gallinago*), mestolone (*spatula chrypeata*), marzaiola (*spatula querquedula*), moriglione (*aythya ferina*), e frullino (*lymnocryptes minimus*), lamenta che la Regione si sarebbe discostata, immotivatamente e senza una previa adeguata istruttoria, dal parere I.S.P.R.A. a riguardo delle giornate aggiuntive di caccia nel periodo 1 ottobre – 30 novembre 2023.

La ricorrente lamenta anche che la Regione non avrebbe considerato né che lo studio *European Red List of Birds 2021* avrebbe indicato il beccaccino tra le specie vulnerabili, né che la guida per la stesura dei calendari venatori classifica come "in declino" a livello europeo le specie, marzaiola, moriglione e frullino.



3. Si sono costituite in giudizio la Regione Veneto e la controinteressata Federazione italiana della caccia, chiedendo il rigetto del ricorso introduttivo e dei motivi aggiunti.

È intervenuto *ad opponendum* l'Ente produttori selvaggina – Sezione regionale veneta.

3.1. In particolare, la Regione ha eccepito l'inammissibilità per carenza di interesse del ricorso introduttivo, rivolto contro la DGR 22 giugno 2023 n. 755, in ragione del sopravvenire della D.G.R. 11 agosto 2023 n. 1009 con la quale è stato riadottato il calendario venatorio.

La Regione ha altresì eccepito che il ricorso introduttivo e quello per motivi aggiunti sarebbero inammissibili per violazione dell'obbligo di specificità dei motivi posto dall'art. 40 cod. proc. amm. e ne ha comunque chiesto il rigetto nel merito.

3.2. Federcaccia ha eccepito l'improcedibilità del ricorso introduttivo a motivo della riadozione del calendario venatorio. Federcaccia ha comunque eccepito l'inammissibilità del ricorso e dei motivi aggiunti sostenendo che le associazioni ambientaliste non avrebbero interesse all'annullamento dei calendari venatori regionali (come quello adottato dal Veneto per la stagione 2023/2024) che rispettano i limiti posti dall'art. 18, comma 1, della L. 11 febbraio 1992 n. 157, disposizione che individua le specie cacciabili, le suddivide in gruppi e per ciascun gruppo individua il periodo nel quale è possibile cacciarle.

Da questo punto di vista, secondo Federcaccia, non sarebbe applicabile alle Regioni l'art. 18, comma 1-bis, della L. 11 febbraio 1992 n. 157, secondo cui "*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.*"

Federcaccia ha anche contestato nel merito i motivi di ricorso.

3.3. L'Ente produttori selvaggina ha pure eccepito l'infondatezza dei motivi di impugnazione.

4. In sede cautelare il Tribunale, con decreto monocratico 11 settembre 2023 n. 453 ha sospeso l'anticipazione del prelievo alla quaglia al 17 settembre 2023, e con le ordinanze 5 ottobre 2023 n. 488 e 19 ottobre 2023 n. 513 ha ridotto da due a una le giornate di caccia aggiuntive previste dal piano venatorio nei mesi di ottobre e novembre 2023, limitatamente alle specie beccaccino, mestolone, marzaiola, moriglione e frullino.

5. In vista dell'udienza di discussione fissata al 7 dicembre 2023 ai sensi dell'art. 18, comma 4, della L. 11 febbraio 1992 n. 157, così come sostituito dall'art. 11-bis, comma 1, lett. b), del D.L. 10 agosto 2023, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla L. 9 ottobre 2023, n. 136, le parti hanno depositato memorie difensive a mezzo delle quali hanno ribadito le proprie posizioni; le parti resistenti hanno chiesto che il primo e il terzo motivo vengano dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse.

6. All'udienza pubblica del 7 dicembre 2023, il Collegio ha trattenuto il ricorso in decisione, come da separato verbale.

7.1. In via pregiudiziale, va dichiarata l'improcedibilità per sopravvenuta carenza del ricorso introduttivo perché, in pendenza del processo, la Regione ha sostituito integralmente l'atto impugnato (e cioè la D.G.R. 22 giugno 2023 n. 755, eliminata dal mondo giuridico) con la D.G.R. 11 agosto 2023 n. 1009, impugnata con i motivi aggiunti.

7.2. Va dichiarata anche l'improcedibilità per sopravvenuta carenza del primo e del terzo dei motivi aggiunti, atteso che ciascuno di essi riguardava un aspetto sul quale, alla data in cui il ricorso è stato trattenuto in decisione, è venuto meno l'oggetto del contendere.

In particolare, l'interesse alla decisione sul primo motivo di ricorso, riguardante l'apertura caccia alla quaglia, è venuto meno l'1 ottobre 2023, mentre l'interesse alla decisione sul terzo motivo, riguardante le giornate aggiuntive nel bimestre ottobre-novembre, è venuto meno con lo spirare del mese di novembre 2023.

8.1. Sempre in via pregiudiziale, vanno rigettate le eccezioni di inammissibilità opposte dalla Regione.

Al riguardo, rileva il Collegio che Earth ha impugnato la D.G.R. 22 giugno 2023 n. 755 prima che la Regione adottasse la D.G.R. 11 agosto 2023 n. 1009.

Da questo di vista il ricorso introduttivo, alla data in cui venne introdotto, era senza dubbio sorretto da interesse.

Sotto altro aspetto riguardante l'unica censura ancora procedibile (vale a dire il secondo motivo aggiunto), ritiene il Collegio che l'associazione abbia articolato le proprie doglianze argomentando in modo sufficientemente chiaro sotto quali aspetti si declinerebbero il difetto di motivazione e la violazione del principio di precauzione ivi denunciati.

Più precisamente, risulta evidente che l'associazione ha lamentato che la Regione non ha motivato la scelta di porre alla base della propria decisione elaborati scientifici che recano dati differenti rispetto a quelli sottesi al parere I.S.P.R.A..

Risulta altresì evidente che l'Associazione lamenta che, in presenza di studi scientifici tra loro contrastanti, il principio di precauzione richiede di impiegare l'approccio più prudente che, nella prospettazione della medesima ricorrente, sarebbe quello suggerito I.S.P.R.A..

Ritiene quindi il Collegio che le censure proposte a mezzo del secondo dei motivi aggiunti rispettino il criterio della specificità di cui all'art. 40, comma 1, lett. d), cod. proc. amm..

8.2. Va rigettata anche l'eccezione di inammissibilità del ricorso opposta da Federcaccia.

Al riguardo, si osserva che:

- le associazioni ricorrenti, in quanto iscritte all'apposito elenco tenuto dal Ministero dell'Ambiente, devono ritenersi legittimate ad agire in sede giurisdizionale a protezione della fauna selvatica, in base agli artt. 13 e 18 della L. 8 luglio 1986 n. 349, per ottenere l'eventuale annullamento degli atti che ritengono illegittimi (T.A.R. Veneto, Sez. I, 16 dicembre

2020, n. 1263);

- la disciplina positiva posta dalla L. 11 febbraio 1992 n. 157 non è autoapplicativa, ma necessita comunque, per produrre l'effetto abilitante dell'esercizio dell'attività venatoria, dell'adozione dei necessari provvedimenti regionali che, avuto riguardo a ciascuna situazione concreta, valutino – anche in relazione alla tutela degli interessi antagonisti – la sussistenza dei presupposti per l'esercizio di tale attività (T.A.R. Umbria, 10 gennaio 2023, n. 8);

- l'eventuale accoglimento del ricorso proposto avverso il calendario venatorio regionale produrrebbe non solo un effetto caducatorio, ma anche un effetto conformativo (T.A.R. Veneto, Sez. I, 21 gennaio 2023 n. 97);

- in particolare, in caso di accoglimento del ricorso l'effetto conformativo imporrebbe alla Regione di pronunciarsi nuovamente, ristabilendo le date di chiusura della caccia per le specie, tenendo conto dei principi esposti in sentenza (T.A.R. Sardegna, Sez. I, 23 ottobre 2023, n. 826);

- come infra si dirà, è vincolante anche per le Regioni l'art. 18, comma 1-bis, della L. 11 febbraio 1992 n. 157, che limita l'attività venatoria nei tempi di riproduzione delle specie migratorie.

9.1. Così esaurita la trattazione delle questioni pregiudiziali, è ora possibile esaminare nel merito il secondo motivo aggiunto.

La censura è fondata solo in parte, e cioè nella parte riferita alla data di chiusura della caccia alla specie “codone”, mentre non è fondata nella parte che riguarda la specie “beccaccino”.

Al riguardo, va premesso che:

- in materia venatoria, *“Il principio comunitario di precauzione di cui all'art. 191, par. 2, del Trattato dell'Unione Europea fa obbligo alle autorità competenti di adottare provvedimenti appropriati al fine di prevenire i rischi potenziali per la sanità pubblica, per la sicurezza e per l'ambiente, facendo prevalere la protezione di tali valori sugli interessi economici, anche indipendentemente dall'accertamento di un effettivo nesso causale tra il fatto dannoso o potenzialmente tale e gli effetti pregiudizievoli che ne derivano”* (Consiglio di Stato, Sez. II, 6 dicembre 2021, n. 8126);

- il parere espresso da I.S.P.R.A. ai sensi dell'art. 18 della L. 11 febbraio 1992 n. 157 sul calendario venatorio predisposto dalle singole Regioni ha carattere obbligatorio ma non vincolante (T.A.R. Veneto n. 155/2022 e n. 97/2023). Vale a dire che le Regioni se ne possono discostare, purché sul presupposto di una istruttoria e di una motivazione che diano adeguatamente conto delle specificità del singolo territorio e, comunque, nel rispetto del principio di precauzione;

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

- l'art. 18, comma 1-bis, della L. 11 febbraio 1992 n. 157 è *“destinato a prevalere laddove i periodi venatori di cui al citato primo comma comportino, per le singole specie, una sovrapposizione temporale con i periodi di «ritorno al luogo di nidificazione» o «della nidificazione e [del]le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli». Ciò comporta, in sede di emanazione dei singoli calendari venatori regionali, la necessità di attualizzazione ed eventuale riduzione dei periodi fissati dal primo comma dell'art. 18 laddove tale sovrapposizione si inveri.”* (T.A.R. Umbria, 10 gennaio 2023, n. 8). Peraltro, l'art. 18, comma 1-bis, della L. 11 febbraio 1992 n. 157 è stato introdotto a mezzo dell'art. 42 (*“Modifiche alla legge 11 febbraio 1992, n. 157, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio in attuazione della direttiva 2009/147/CE”*), comma 2, lett. a), della L. 4 giugno 2010 (*“Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2009”*).

Trattandosi quindi di una norma attuativa del diritto unionale, viene in rilievo l'art. 117, comma 1, della Costituzione, secondo cui *“la potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*. Il successivo comma 5 prevede che le Regioni, nelle materie di loro competenza, *“provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza”*. Vale a dire che le Regioni sono tenute ad attuare direttamente le tutele poste dalla disciplina unionale a protezione delle specie migratorie (sulla specifica questione, cfr. T.A.R. Veneto, Sez. I, 16 dicembre 2020, n. 1263);

- *“La Guida Interpretativa, documento tecnico per la applicazione della cd. « Direttiva UE uccelli », accede ad una norma comunitaria vincolante emanata non per promuovere la caccia, ma per salvaguardare l'avifauna condizionando a detto obiettivo il prelievo venatorio, secondo il cd. « principio di precauzione »; il principio prudenziale espresso dalla Guida è dunque superabile solo con la prova contraria del fatto su cui esso si fonda.”* (Consiglio di Stato, Sez. III, 1 dicembre 2020, n. 7609);

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

9.2. Fatta questa premessa, passando a trattare della specie “codone” osserva il Collegio che, come indicato nel parere I.S.P.R.A. *“la “Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici” del febbraio 2008 prodotta dalla Commissione Europea, ammette la possibilità per l'Amministrazione di*

posticipare la chiusura della caccia fino a farla coincidere con la prima decade del periodo di migrazione prenuziale, qualora venga prodotta una circostanziata documentazione che dimostri che nella decade di sovrapposizione "teorica" non si verifica "in concreto" la migrazione prenuziale della specie considerata."

Avuto riguardo all'onere gravante sulla Regione di dimostrare che, rispetto alla specie codone nella decade "teorica" in concreto non si verifica la migrazione prenuziale, si osserva quanto segue.

Innanzitutto, circa l'individuazione della decade di inizio della migrazione del codone si rileva una difformità di dati tra lo studio "Analysis of the current migration seasons of hunted species as of Key Concepts of article 7(4) of Directive 79/409/EEC" dell'Atlante Europeo della Migrazione (Bairlein et al. 2022), al quale fa riferimento il parere rilasciato da I.S.P.R.A. (che indica la terza decade di gennaio) e l'"Atlante Europeo delle Migrazioni "EURING Eurasian-African Bird Migration Project - Report to the Convention of Migratory Species (CMS) on Analysis of the current migration seasons of hunted species as of KEY CONCEPTS OF ARTICLE 7 (4) OF DIRECTIVE 79/409/EEC"', impiegato dalla Regione (che indica la prima decade di febbraio).

Ritiene in proposito il Collegio che la Regione non abbia dimostrato che lo studio da essa impiegato sia più attendibile, e quindi da preferire, rispetto a quello utilizzato da I.S.P.R.A. per individuare la decade di inizio della migrazione prenuziale.

Da questo punto di vista, non emergendo elementi idonei a dimostrare la prevalenza di uno studio sull'altro, il principio di precauzione impone di prendere a riferimento il dato più cautelativo della terza decade di gennaio.

Così individuata la decade "teorica" di riferimento, rileva il Collegio che la Regione non ha dimostrato che nella terza decade di gennaio non si verifica, in concreto, la migrazione prenuziale del codone.

Sotto questo dirimente aspetto, il calendario venatorio non contiene elementi utili a dimostrare la ragionevolezza della chiusura della caccia del codone al 31 gennaio 2024.

9.3. Passando a trattare della specie "beccaccino" osserva il Collegio che lo studio di riferimento di I.S.P.R.A. e quello di riferimento della Regione concordano nell'attestare l'inizio della migrazione prenuziale attorno alla prima decade di febbraio, quando la caccia è ormai chiusa.

Da questo punto di vista non viene in rilievo un problema di decade di sovrapposizione.

La condizione di maggiore o minore diffusione della specie beccaccino, rispetto alla quale l'associazione nulla ha opposto in relazione alle difese delle parti resistenti che si basano su studi che qualificano la specie come "least concern", non sembra dirimente per condizionare la scelta della Regione in ordine alla data di chiusura della caccia.

Da questo punto di vista, nel calendario venatorio la Regione ha precisato che la caccia al beccaccino è specialistica, non interessa i cacciatori stanziali ma un limitato numero di cacciatori vaganti, e rende un carniere di circa quattro capi stagionali a cacciatore.

Tali peculiarità non fanno sembrare irragionevole la decisione della Regione di discostarsi dal parere I.S.P.R.A., che suggeriva di fissare la chiusura della caccia al 20 gennaio 2024, e indicare la data del 31 gennaio 2024, tenuto anche conto che i giorni di caccia sono limitati a tre per settimana, ad eccezione del martedì e del venerdì.

Per tali ragioni, la censura riferita alla specie beccaccino non risulta fondata.

10.1. In conclusione, vanno dichiarati improcedibili per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso introduttivo e il primo e il terzo dei motivi aggiunti.

10.2. In parziale accoglimento del secondo dei motivi aggiunti, va annullata la D.G.R. 11 agosto 2023 n. 1009 nella parte in cui fissa al 31 gennaio 2024 la chiusura della caccia alla specie ornitica "codone".

Sotto il profilo conformativo, la Regione Veneto è tenuta a rideterminarsi in ordine alla data di chiusura della caccia a tale specie, tenendo conto dei principi sopra indicati.

10.3. Le spese possono essere integralmente compensate tra le parti, avuto riguardo alla parziale definizione in rito e alla luce della peculiarità della fattispecie.

10.4. Si conferma l'ammissione dell'associazione ricorrente al gratuito patrocinio e, per la liquidazione del compenso del difensore, si rinvia a separato provvedimento, successivamente al deposito di istanza corredata da nota spese.

(Omissis)