

Piani regionali di controllo dei corvidi e della volpe

T.A.R. Marche, Sez. II 26 febbraio 2024, n. 172 - Ianigro, pres.; Ruiiu, est. - L.A.C. Lega per l'Abolizione della Caccia O.D.V., E.N.P.A. Ente Nazionale Protezione Animali Onlus, Lav Lega Anti Vivisezione, La Lupus in Fabula Organizzazione di Volontariato (avv. Rossi) c. Regione Marche (avv. Satta) ed a.

Caccia - Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria - Approvazione dei piani regionali di controllo dei corvidi e della volpe.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

Le associazioni ricorrenti, premettendo di essere legittimate ad agire in giudizio in quanto esse, come risulta dai rispettivi statuti, dichiarano di essere titolari di un preciso interesse, sia materiale che morale, alla salvaguardia e tutela del patrimonio faunistico-ambientale e alla difesa della natura e dell'ecosistema:

Con il ricorso in epigrafe impugnano la deliberazione della Giunta Regionale n. 1536 del 1 dicembre 2020 avente ad oggetto "Art. 19 della L.n. 157/92 e art. 25 della L.R. 7/95. Approvazione dei piani regionali di controllo dei Corvidi e della Volpe" (di seguito anche semplicemente Piano Corvidi e Piano Volpe) e i relativi gli atti presupposti.

Si deducono i seguenti motivi.

1) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 della L. n. 157 del 1992 e dell'art. 25 L.R. Marche n. 7 del 1995, eccesso di potere per difetto ed errore di motivazione e di istruttoria, per sviamento della causa tipica ed errore di presupposto in fatto e in diritto, in ragione del mancato accertamento da parte dell'ISPRA e della Regione dell'inefficacia dei metodi ecologici di controllo della fauna selvatica.

Le parti ricorrente osservano che

- l'art. 25 della L.R. n. 7 del 1995 prevede anzitutto che la Regione (la quale, ai sensi della L.R. n. 13 del 2015, ha ereditato le competenze in precedenza attribuite alle Province), eserciti il controllo selettivo della fauna in sovrannumero mediante "cattura" (termine che va però interpretato alla luce dell'art. 19 della L. n. 157 del 1992, che utilizza il ben più ampio concetto di "metodi ecologici") ovvero, qualora l'ISPRA verifichi l'inefficacia degli altri metodi, mediante piani di abbattimento (comma 2). La legge statale di principio stabilisce dunque una rigida subordinazione dei piani di abbattimento alla preventiva utilizzazione dei metodi ecologici su parere dell'ISPRA, mentre l'abbattimento è permesso solo se l'ISPRA ha verificato l'inefficacia dei metodi ecologici;

- come ribadito in più occasioni anche dalla Corte Costituzionale, la disposizione statale, in quanto preordinata alla preservazione della fauna, è inderogabile da parte della legislazione regionale (vedasi la sentenza n. 278 del 2012) ed essa assegna particolare valore all'intervento dell'ISPRA allo scopo di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale. La priorità dei "metodi ecologici" rispetto ai piani di abbattimento deve essere dunque assicurata senza alcun tipo di eccezione e deroga da parte della legislazione regionale;

- l'impugnata delibera non è conforme al suddetto principio di gradualità, dal momento che prescrive i piani di abbattimento senza che ci sia stata una verifica in concreto estesa a tutto il territorio interessato dal Piano dell'inefficacia dei "metodi ecologici". Sarebbe illegittimo anche il parere ISPRA per non avere effettuato la medesima valutazione.

2) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 25 della L.R. Marche n. 7 del 1995 e dell'art. 19 co.2 l. 157/92, Eccesso di potere per difetto ed errore di motivazione e di istruttoria. Errore di presupposto in fatto e in diritto. Illogicità manifesta e sviamento della causa tipica.

Non sarebbero indicate le ragioni per cui si rende necessario il piano di controllo della volpe e dei corvidi. Mancherebbe la prova effettiva di danni alle produzioni agricole che deve essere fornita con dati recenti, effettivi, e in grado realmente di comprovare la riferibilità alle specie in questione di tali danni, anche in ragione dell'utilità e del regime di protezione delle volpi. Anche per i corvidi mancherebbe una indicazione degli specifici danni causati degli stessi, rimettendo tutto all'interno della macrocategoria "volatili", con dati assai risalenti nel tempo che inoltre non mostrano un particolare allarme e, soprattutto, denotano un andamento decrescente. Inoltre, in maniera contraddittoria, si collega il controllo ai danni alla tutela della fauna selvatica cacciabile.

3) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 25 della L.R. Marche n. 7 del 1995 e dell'art. 19 co.2 l. 157/92. Eccesso di potere per difetto ed errore di motivazione e di istruttoria. Errore di presupposto in fatto e in diritto in ragione del mancato accertamento del requisito fondamentale della "presenza in sovrannumero" della fauna oggetto del piano.

Con questo motivo le ricorrenti evidenziano che la D.G.R. impugnata è illegittima anche per il fatto che manca del presupposto fondamentale in presenza del quale l'art. 25 L.R. della L.R. n. 7 del 1995 consente il controllo selettivo delle specie di fauna selvatica, cioè il "sovrannumero" delle stesse. Nel caso in esame, in particolare, la stima delle volpi sarebbe basata su numeri non verificati dalle ATC e contrari ai pochi dati disponibili negli istituti di protezione/produzione.



4) Violazione della l. 157/92, degli artt. 544-bis, 544-ter, 544-quinques codice penale in ordine alle tecniche di intervento proposte per il controllo della volpe ed in particolare l'intervento in tana, eccesso di potere per mancanza di motivazione e sviamento di potere, violazione del principio di proporzionalità. Si contesta la modalità di controllo in tana della volpe, caratterizzata da particolare crudeltà nei confronti dell'animale e imposta con modalità prive di motivazione.

5) Violazione e/o falsa applicazione dell'art. 19 della L. n. 157 del 1992 e conseguente violazione dell'art. 117, comma 2, let. s), Cost., laddove vengono inclusi i "cacciatori" tra i soggetti abilitati al controllo della fauna selvatica nel territorio marchigiano. Illegittimità costituzionale dell'art. 25 della L.R. Marche n. 7 del 1995. L'impugnata delibera include anche gli "operatori muniti di licenza all'uopo espressamente autorizzati dalla Provincia", tra i soggetti che possono attuare l'approvato Piano di controllo regionale del cinghiale 2018-2023, e ciò in forza di un errato richiamo al contenuto dell'art. 19, comma 2, della L. n. 157 del 1992. In realtà, questa disposizione prevede che tali piani siano attuati tassativamente soltanto dalle guardie venatorie dipendenti dalle amministrazioni provinciali, che potranno a loro volta avvalersi dei proprietari o conduttori dei fondi sui quali si attuano i piani medesimi, purché muniti di licenza di caccia, nonché delle guardie forestali e delle guardie comunali munite di licenza di caccia. Le associazioni ricorrenti chiedono dunque al Tribunale di sollevare la questione di legittimità costituzionale - per violazione dell'art. 117, comma 2, let. s), Cost. e della norma interposta di cui all'art. 19 della L. 11 febbraio 1992, n. 157 - delle predette disposizioni regionali.

Con ordinanza n. 75 del 2021 l'istanza cautelare è stata respinta con la seguente motivazione.

-le sentenze della Corte Costituzionale richiamate nel primo motivo di ricorso si riferiscono a leggi regionali che contenevano previsioni confliggenti con la L. n. 157/1992, mentre nel caso di specie l'art. 25, comma 2, della L.R. Marche n. 7/1995 reca una disposizione perfettamente conforme alla norma statale di principio ("...Tale controllo, esercitato selettivamente, viene praticato mediante cattura, ovvero, qualora l'istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale verifichi l'inefficacia degli altri metodi, mediante piani di abbattimento...");

-- la Corte Costituzionale, con sentenza n. 160/2020, ha dichiarato inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 25, commi 2-bis, ultimo periodo, e 3, della L.R. n. 7/1995, sollevata da questo Tribunale con ordinanza n. 251/2019. L'eventuale riproposizione della questione di legittimità costituzionale richiede valutazioni approfondite, possibili solo nella sede di merito;

-- I.S.P.R.A. ha reso parere favorevole su entrambi i piani di controllo contestati in questa sede;

-- in ogni caso, come risulta chiaramente dal § 5.3.3. del piano di controllo dei corvidi e dai § 4.4.3. e s. del piano di controllo della volpe, i provvedimenti impugnati non sono suscettibili di immediata attuazione-

Si sono costituiti la Regione Marche e l'Ambito Territoriale di Caccia Ancona 2. Sono intervenute ad opponendum l'Associazione Nazionale Libera Caccia Regionale Marche, la Federazione Italiana della Caccia -Fidc - Marche, e Comitato Federativo Arcicaccia .

Alla pubblica udienza del 9 novembre 2023 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

1 In primo luogo va respinta l'eccezione regionale relativa alla mancata notifica del ricorso all'ISPRA. Difatti, il predetto ente ha fornito un parere endoprocedimentale e, come tale, insuscettibile di provocare un immediato pregiudizio delle altrui situazioni giuridiche soggettive (Tar Veneto 12 dicembre 2014 n. 1526).

1.1 Per resto il ricorso è in parte improcedibile per difetto d'interesse e per il resto va respinto.

2 Con riguardo al primo motivo di ricorso, va in primo luogo specificato che il piano di controllo è stato adottato in stretta collaborazione con ISPRA, che ha inviato ben tre pareri sul Piano Volpe, chiedendo spiegazioni, modifiche e integrazioni per poi giungere a un parere positivo. Ne consegue che la questione dell'esperimento dei metodi ecologici è stata trattata e valutata (almeno implicitamente) da ISPRA, come richiesto dalla normativa richiamata da parte ricorrente.

2.1 Del resto il Piano Volpe, come già esposto in cautelare, non produce immediati interventi volti a ridurre numericamente il numero delle volpi o dei corvidi, dato che entrambi prevedono che "L'attuazione del Piano di controllo è demandata all'ATC e/o AFV relativamente ai rispettivi ambiti di competenza dietro specifica autorizzazione, che sarà rilasciata previa verifica da parte dell'Amministrazione competente dell'attuazione dei metodi ecologici sopra definiti". Il Piano Volpe al capitolo 4.2 propone esplicitamente i metodi ecologici e alcuni di essi sono stati oggetto di specifici rilievi da parte di ISPRA. In particolare ISPRA si concentra sulla gestione della selvaggina, riportando che "nel caso di interventi finalizzati a contenere l'impatto predatorio della Volpe sulle specie di interesse venatorio, tale condizione sia rispettata qualora si provveda a sospendere qualsiasi operazione di ripopolamento di selvaggina, di qualunque origine, durante tutto l'arco dell'anno, in quanto tali immissioni mettono a disposizione del predatore abbondanti risorse alimentari, che ne favoriscono l'incremento numerico". ISPRA poi si sofferma sui limitati casi in cui può risultare accettabile prevedere interventi di controllo della Volpe in istituti interessati da immissioni eccezionali di selvaggina, chiedendo infine di "chiarire se sono previsti interventi di controllo in aree ove, si realizzino immissioni di selvaggina ed eventualmente fornire dettagli circa tali immissioni ove si prevedano interventi di controllo (parere del 28 settembre 2020). Il parere positivo di ISPRA è stato rilasciato solo dopo avere ottenuto le relative garanzie sul punto, per cui ISPRA ha evidentemente valutato l'utilizzo di metodi ecologici uniti o in alternativa agli interventi di controllo. Del resto, in concreto i piani di abbattimento vengono definiti non dal piano oggetto di impugnazione ma dagli ATC, cui è demandata l'attuazione del piano dietro specifica autorizzazione, per cui l'impatto dei metodi ecologici può essere ulteriormente valutato.

2.3 Discorso analogo vale per i corvidi, per i quali il piano evidenzia il loro impatto sulle colture e sulla fauna riportando

i relativi studi. Con riguardo all'utilizzo dei metodi ecologici, il piano argomenta sulla loro inefficacia, affermando che i dissuasori hanno "un'efficacia molto limitata temporalmente, considerata l'elevata capacità adattativa dei corvidi. Pertanto si ritiene in questo caso che l'ISPRA possa riconoscere l'inefficacia dei mezzi di prevenzione consentendo direttamente il controllo diretto delle popolazioni di corvidi, secondo le modalità che verranno descritte in seguito, in particolare all'interno degli Istituti in cui è vietato il prelievo venatorio delle specie in questione. (punto 4). Peraltro il punto 5.3.3. del piano, come richiesto dall'ISPRA, riporta che "l'attuazione del piano di controllo è demandata all'ATC e/o AFV previa verifica da parte dell'amministrazione competente dell'attuazione dei metodi ecologici sopra definiti". Quindi, come per la volpe, l'attuazione rimane subordinata alla preventiva messa in atto dei metodi ecologici.

3 Con riguardo al secondo motivo, non è contraddittorio che i danni causati dalla volpe riguardino le specie cacciabili (la stessa volpe lo è). Infatti è evidente la differenza tra un prelievo programmato e limitato e i danni che può provocare l'eccessiva proliferazione di predatori (oggetto del piano di controllo). Il piano, non contestato sul punto dal parere ISPRA, riporta chiaramente la letteratura relativa ai danni che le volpi procurano alle specie selvatiche. Il parere finale dell'ISPRA riporta, giudicandole positivamente, le misure per il controllo negli istituti di protezione/produzione e nelle AFV (Aziende Faunistico Venatorie) e la limitazione delle aree di intervento: "- le aree di intervento sono rappresentate esclusivamente dagli istituti di protezione/produzione (ZRC, AR, CPuRF), e nell'intorno di 500 metri di confini tabellari degli stessi, e dalle AFV e la previsione di interventi di controllo della Volpe, di carattere straordinario, da realizzare in modo puntuale presso gli allevamenti di animali di bassa corte, previo verifica della corretta messa in opera delle misure di prevenzione (i.e. corretta stabulazione, ricovero notturno degli animali allevati e presenza di idonea recinzione a prova di predatore), o per la tutela del suolo o la salvaguardia dell'integrità dei terrapieni e degli argini pensili (fuori terra), solo laddove siano state accertate dagli Enti competenti situazioni di estrema criticità direttamente collegabili alla presenza di tane di Volpe"(parere definitivo del 21 novembre 2020) . Anche in questo caso è richiesta la previa verifica della corretta messa in opera delle misure di prevenzione.

3.1 Va quindi ritenuto che vi sia stata sufficiente istruttoria relativamente ai danni causati dalla volpe, viste anche le strette limitazioni e il carattere straordinario degli interventi stabiliti dal Piano. Non è quindi presente alcuna illegittimità del Piano Volpe sul punto, dato che le concrete previsioni di abbattimento delle ATC che non sono oggetto di impugnazione nel presente ricorso.

4 Con riguardo al terzo motivo, e quindi alla dedotta mancanza della prova del sovrannumero, il Piano Volpe contiene le stime e i numeri degli esemplari, sia pure contestati dai ricorrenti. Il sovrannumero degli esemplari si basa sul pericolo di eccessiva riproduzione e (principalmente) sui relativi danni alla fauna selvatica. L'ISPRA, dopo avere espresso perplessità nei primi pareri relativi al Piano Volpe, ha valutato positivamente le misure di censimento della specie che sono a base del piano e costituiscono essenziale corollario dell'attivazione delle misure di controllo e della loro modulazione. In particolare, ISPRA richiede l'invio di un articolato documento di rendicontazione delle attività svolte, che riporti il numero di capi di Volpe abbattuti suddivisi per ciascun istituto territoriale interessato e per modalità operative di prelievo, la valutazione degli effetti del controllo sulle popolazioni faunistiche di interesse cinegetico presenti nelle aree di intervento, in termini di consistenza e di successi riproduttivo, e che descriva le condizioni e i risultati degli eventuali interventi di carattere straordinario attuati. Inoltre già nel primo parere (28 settembre 2020), ISPRA ha ritenuto "che le previste azioni per il monitoraggio della Volpe e della specie preda, atte a determinare sia la consistenza delle popolazioni di volpe, sia la consistenza e il successo riproduttivo delle altre specie e, in ultima analisi a valutare l'efficacia del piano preposto in un'ottica di gestione adattiva appaiono accettabili".

4.1 Con riguardo ai corvidi, anche in questo caso non è contraddittorio che gli stessi siano inclusi tra le specie cacciabili, in considerazione delle finalità e dei tempi e dei modi diversi della caccia e del controllo selettivo. Con riferimento alla prova del sovrannumero, in tutta evidenza tale prova è diabolica (e, del resto, la norma regionale non indica le modalità con il quale deve essere provato il sovrannumero). Il sovrannumero deriva dalla stima dei danni ai terreni e dei possibili danni alla fauna stanziale, dalle stime della densità dei nidi e dagli studi citati nel piano che testimoniano il ruolo dei corvidi nei danni ai terreni agricoli e alla piccola fauna stanziale. Va inoltre ricordato che ISPRA ha espresso parere favorevole sul punto, "visto lo stato di conservazione di Gazza (*Pica Pica*) e cornacchia grigia (*Corvus Cornix*), considerati gli impatti lamentati e valutata l'ultima versione della bozza di piano regionale con valenza quinquennale prospettata dagli uffici di codesta amministrazione....".

5 Con riguardo al quarto motivo, la modalità di controllo in tana è stata oggetto di dialogo e regolazione tra ISPRA e Regione Marche. Infatti ISPRA, nel parere del 28 settembre si è espressa chiaramente sull'accettabilità dei metodi di controllo proposti. In particolare, ISPRA ha ritenuto accettabile l'attuazione degli interventi mediante l'abbattimento sulle tane, con l'ausilio di cani specificamente addestrati sottoposti a controllo da parte dei conduttori. Il piano raccoglie le indicazioni ISPRA e sottopone il metodo al pieno controllo della Polizia Provinciale, ove il coordinatore può sospendere la cattura in caso di ostacoli o eccessivo disturbo ad altre specie. Va quindi ritenuto che, come da specifica richiesta ISPRA, l'utilizzo di questo metodo di controllo sia sottoposto a sufficienti garanzie con riguardo alla frequenza e alle modalità di utilizzo.

6 Infine, l'ultimo motivo è improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse come dichiarato dalle ricorrenti nelle memorie conclusive.



7. Per quanto sopra il ricorso deve essere in parte dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse (quinto motivo di ricorso) e per il resto respinto.

7.1 La complessità della materia giustifica la compensazione delle spese.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse e per il resto lo respinge, come specificato in motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)

