

Divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuziale come definiti dal documento “Key Concepts”

T.A.R. Sardegna, Sez. I 27 dicembre 2024, n. 946 - Buricelli, pres.; Marongiu, est. - Earth Odv (avv. Rizzato) c. Regione Autonoma della Sardegna (avv. Murrone e Pani) ed a.

Caccia - Calendario venatorio - Caccia alla tortora e all'avifauna acquatica - Divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuziale come definiti dal documento ‘Key Concepts’.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Con il ricorso in epigrafe, notificato e depositato in data 2.9.2024, l'associazione Earth odv ha impugnato il decreto assessoriale regionale n. 12/4004 del 22 agosto 2024, pubblicato in data 29 agosto 2024, con il quale è stato adottato il calendario venatorio della Sardegna per la stagione 2024/2025, censurandolo sotto due aspetti:

- a) la previsione della giornata di caccia in pre-apertura alla tortora selvatica per il giorno 5 settembre 2024;
- b) la fissazione al 30 gennaio 2025 (anziché alla data antecedente del 20 gennaio 2025, indicata nei cc.dd. “Key Concepts” e nel parere sul calendario venatorio formulato dall'ISPRA) della data di chiusura della caccia per l'avifauna acquatica e, in particolare, per la gallinella d'acqua e il germano reale, che in quel periodo si troverebbero già in fase di migrazione prenuziale.

Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

- 1) “*VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE (tortora)*”;
- 2) “*ECCESSO DI POTERE: DIFETTO della MOTIVAZIONE e VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PRECAUZIONE (avifauna acquatica)*”.

1.1. Con decreto presidenziale n. 238 del 4.9.2024 è stata accolta l'istanza di sospensione cautelare monocratica della previsione relativa alla pre-apertura della caccia alla tortora selvatica nella giornata del 5 settembre 2024.

1.2. In data 11.9.2024 hanno spiegato intervento *ad opponendum* le associazioni Federazione Italiana della Caccia e Federaccia della Regione Sardegna, le quali, oltre a chiedere il rigetto del gravame nel merito, hanno eccepito:

- la nullità della notifica del ricorso nei confronti delle associazioni controinteressate (Caccia Pesca Ambiente ed Enalcaccia Pesca e Tiro), in quanto effettuata, a mezzo PEC, presso indirizzi non risultanti dal registro INIPEC;
- l'inammissibilità del ricorso, in quanto rivolto a censurare valutazioni di merito di esclusiva competenza della P.A.;
- l'inammissibilità del ricorso per mancanza di censure avverso le “*le argomentazioni scientifiche e giuridico-amministrative che Regione Sardegna ha dedotto per discostarsi dal parere di ISPRA*”.

1.3. Si è costituita la Regione Autonoma della Sardegna, chiedendo la reiezione del ricorso.

1.4. Alla camera di consiglio del 24.9.2024 il Collegio, con l'accordo delle parti, previo assorbimento della fase cautelare, ha fissato per la trattazione del merito l'udienza pubblica del 6 novembre 2024, in applicazione del nuovo testo dell'art. 18, comma 4, della legge n. 157/1992 (come modificato *ex art. 11-bis*, comma 1, lett. b, del d.l. n. 104/2023, conv. dalla l. n. 136/2023).

1.5. In vista dell'udienza di discussione le parti hanno depositato documenti e memorie, ulteriormente argomentando a sostegno delle rispettive posizioni.

1.6. All'udienza pubblica del 6 novembre 2024 la causa è stata discussa e trattenuta in decisione.

2. *In limine litis*, va disattesa l'eccezione di nullità della notifica del ricorso, sollevata in ragione della notifica del gravame alle controinteressate, a mezzo PEC, presso indirizzi non risultanti dal registro INIPEC.

Al riguardo, è sufficiente osservare che il calendario venatorio è un atto amministrativo generale, per il quale non sono configurabili specifici destinatari (cfr., in tal senso, T.A.R. Veneto, n. 155/2022; v. anche T.A.R. Campania - Napoli, n. 4024/2024); né, tantomeno, all'interno dell'atto risultano espressamente indicati o facilmente individuabili soggetti aventi un interesse uguale e contrario a quello della ricorrente.

In altri termini, trattandosi di atto amministrativo generale, non sono configurabili controinteressati, sicché non ha alcuna rilevanza il prospettato vizio della notifica.

Oltretutto, l'atto di intervento *ad opponendum* è stato notificato dalla Federazione Italiana della Caccia alle associazioni Caccia Pesca Ambiente ed Enalcaccia, in data 11.9.2024, a mezzo raccomandata AR, e nemmeno dopo tale notifica le due associazioni si sono costituite.

3. Ancora in via preliminare, vanno respinte le ulteriori eccezioni di inammissibilità sollevate dagli intervenienti *ad opponendum*.

In primo luogo, infatti, la ricorrente, come si vedrà, muove censure tipicamente volte a sindacare il corretto esercizio della discrezionalità amministrativa da parte dell'Assessorato regionale nella predisposizione del calendario venatorio.

In secondo luogo, diversamente da quanto eccepito dagli intervenienti *ad opponendum*, Earth odv ha preso posizione in maniera specifica sulle motivazioni poste a base del provvedimento impugnato, come emergerà dalla successiva disamina delle doglianze.

4. Ancora in via preliminare, va disposto lo stralcio dagli atti di causa dei documenti e della memoria di replica depositati dall'associazione ricorrente in data 26.10.2024 alle ore 15.15, evidentemente tardivi.

5. Ciò premesso, il ricorso è in parte improcedibile ed in parte fondato, nei sensi che di seguito si esporranno.

5.1. È improcedibile il ricorso nella parte in cui, con il primo mezzo di gravame, è volto a censurare la previsione della caccia alla tortora per il giorno 5 settembre 2024.

Tale previsione, come visto sopra, era stata sospesa con decreto cautelare monocratico, ed essendo ormai la data in questione già trascorsa non è più suscettibile di arrecare alcuna lesione alla ricorrente, in capo alla quale è dunque venuto meno l'interesse a ricorrere, come eccepito dalle intervenienti *ad opponendum* (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 9/9/2022, n. 7857; Sez. IV, 4/8/2022, n. 6916; Sez. III, 30/5/2022, n. 4295; Sez. III, 28/3/2022, n. 2251; Cons. Stato, Sez. III, 23/3/2021, n. 2484; T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III, 27/6/2024, n. 4024).

5.2. Le ulteriori doglianze, condensate nel secondo mezzo di gravame e volte a censurare il prolungamento della caccia per l'avifauna acquatica (gallinella d'acqua e germano reale) fino al 30 gennaio 2025 (anziché fino al 20 gennaio 2025, come indicato nei *"Key Concepts"* e nel parere ISPRA), sono fondate.

5.3. Giova ricordare, sotto il profilo normativo, che le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria sono disciplinati dall'art. 18 della legge n. 157/1992 che, dopo avere individuato, al comma 1, per singola specie, i periodi per l'esercizio venatorio, al successivo comma 2 attribuisce alle regioni la funzione di programmazione dell'attività venatoria con la pubblicazione, entro il 15 giugno di ogni anno, del calendario regionale e del regolamento relativi all'intera annata venatoria.

Nella elaborazione del calendario venatorio devono essere rispettate le disposizioni di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell'art. 18: per quanto qui d'interesse, il comma 1-bis dispone che *"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"* (divieto di caccia nel periodo pre-nuziale).

I calendari venatori sono adottati previa acquisizione dei pareri dell'ISPRA (Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale) e del CTFVN (Comitato Tecnico Faunistico-Venatorio Nazionale). Se i calendari, come nel caso di specie, si mantengono entro i termini di cui ai commi 1 e 1-bis, i pareri dell'ISPRA e del CTFVN sono obbligatori, ma non vincolanti (sulla natura non vincolante, *ex multis*, Cons. Stato, Sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852). Ora la non vincolatività è espressamente prevista nell'art. 18, comma 2, il quale dispone che da detti pareri *"le regioni possono discostarsi fornendo adeguata motivazione"*.

Con riguardo al tema della migrazione prenuziale degli uccelli, l'art. 16, par. 1, della direttiva 2009/147/CE dispone che *"La Commissione è assistita dal comitato per l'adeguamento al progresso scientifico e tecnico"*. Dalla giurisprudenza delle corti dell'Unione europea (cfr. Tribunale I grado UE, Sez. IV, 26 ottobre 2017, in cause T-562/15 e T-570/15) si evince che il comitato al quale la citata disposizione fa riferimento è il Comitato ORNIS (*Committee for the adaptation to scientific and technical progress of the directive on conservation of wild birds*), composto da rappresentanti degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione europea, sulla base dei cui lavori è elaborato il documento volto a definire i *Key Concepts* per l'individuazione dei periodi di riproduzione e di migrazione prenuziale delle varie specie di uccelli ai fini dell'art. 7, par. 4, secondo comma, della suddetta direttiva.

5.4. In riferimento alla questione dell'efficacia dei *Key Concepts* così definiti, la giurisprudenza unionale sopra citata ha peraltro sottolineato che *"i dati impiegati dal comitato ORNIS non hanno carattere giuridicamente vincolante ma possono, tutt'al più, costituire, in ragione dell'autorità scientifica di cui godono i lavori di detto comitato e a meno che non venga fornita prova scientifica contraria, una base di riferimento per valutare se una regola sia conforme ad una determinata disposizione della direttiva 2009/147"*. Nello stesso solco si colloca la giurisprudenza amministrativa interna (cfr. Cons. Stato, Sez. III, 22 ottobre 2019, n. 7182; Id., 22 giugno 2018, n. 3852), che ha evidenziato che i *Key Concepts*, in quanto intesi ad elaborare un "metodo" efficace di tutela dell'avifauna nei periodi in questione e consistenti di un compendio "informativo" elaborato sulla scorta dei dati e delle acquisizioni scientifiche che sono alla base della loro formulazione, consentono allo Stato membro - o all'autorità deputata al suo interno alla predisposizione dei calendari venatori - di dimostrare che in determinati periodi non si verifica la migrazione prenuziale della specie considerata, dovendo dunque assegnarsi ai *Key Concepts* valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale, suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse.

5.5. La metodologia italiana, adottata dall'ISPRA, per la determinazione della migrazione, non è quella su base statistica, per la quale viene considerata "in migrazione" una specie quando la maggior parte o la media della popolazione si "mette in migrazione" (sistema francese), ma quella su "base cautelativa precauzionale" che considera la specie in migrazione quando per questa si individuano "i movimenti più precoci sul territorio" (C.d.S., Sez. VI, decreto n. 4778/2024).

D'altra parte, le situazioni geografiche sono soggette a notevoli differenziazioni per ragioni ambientali e climatiche e vanno quindi preferite le valutazioni locali più aggiornate effettuate da istituti di ricerca di primaria importanza ed aventi tale specifica missione (come l'ISPRA).

5.6. Per ciò che rileva ai fili dell'odierno giudizio, occorre considerare che sulla base dei c.d. *Key concepts* in Italia per gli acquatici la caccia dovrebbe essere ammessa fino al 10 gennaio mentre, alla stregua delle valutazioni dell'ISPRA, gli acquatici potrebbero essere cacciati fino al 20 gennaio.

Il calendario venatorio impugnato, invece, consente la caccia di queste specie fino al 30 gennaio 2025

5.7. La ricorrente critica la scelta della Regione di fissare al 30 gennaio 2025 la chiusura della stagione venatoria per gli uccelli acquatici, in luogo del 20 gennaio 2025, così come indicato nel parere dell'ISPRA.

La Regione, disattendendo tale parere, avrebbe stabilito la chiusura alla fine del mese di gennaio senza fornire adeguate motivazioni, con la sola aggiunta, rispetto al precedente calendario venatorio 2023/2024 (che con sentenza di questa Sezione n. 826/2023 era stato annullato nella parte in cui prevedeva la chiusura della caccia ai turdidi e agli uccelli acquatici al 31 gennaio), della indicazione di uno "studio russo" che tuttavia, nella prospettazione attorea, non sarebbe in grado di assicurare a documentazione scientifica prevalente rispetto ai *Key concepts*.

Con riferimento al germano reale, la Regione motiva la scelta di mantenere la data della chiusura della caccia al 30 gennaio 2025, anziché al 20 gennaio come suggerito dall'ISPRA, in quanto il documento *Migration Atlas Of European Species Of Palearctic Anatidae With The Population Outline (From The Data Of The Bird Ringing Centre Of Russia)* stabilisce che la migrazione prenuziale ha inizio in marzo, mentre in febbraio e gennaio la specie si trova ancora sui luoghi di svernamento.

Inoltre, aggiunge la Regione nel decreto impugnato, la Guida alla Disciplina della Caccia UE stabilisce che, vista l'abbondanza della specie e la presenza di popolazioni stanziali con periodo riproduttivo particolarmente esteso, sia preferibile adeguare la data di chiusura della caccia del Germano reale a quella delle altre specie, meno abbondanti di questo, anche al fine di distribuire la pressione venatoria in modo più equilibrato.

La ricorrente lamenta che per tale specie sussisterebbe una sovrapposizione c.d. reale tra il periodo di migrazione prenuziale indicato dall'ISPRA, sulla scorta dei *Key concepts* 2021 (I decade di gennaio), e la stagione della caccia, che si prevede di protrarre fino alla fine della III decade di gennaio.

La Regione, quindi, avrebbe dovuto motivare con dati riferiti alla realtà regionale la scelta di protrarre la caccia al 30 gennaio e spiegare come mai in Sardegna non dovrebbe operare la sovrapposizione "reale".

Con riferimento alla gallinella d'acqua, la Regione motiva la scelta di mantenere la data della chiusura della caccia al 30 gennaio 2025, anziché al 20 gennaio come suggerito dall'ISPRA, in quanto la caccia fino al 30 gennaio 2025 sarebbe legittima attraverso l'utilizzo della decade di sovrapposizione prevista dalla Guida alla Disciplina della Caccia UE, ai paragrafi 2.7.2 e 2.7.9, e utilizzata anche da ISPRA da due anni nei pareri per il tordo bottaccio e l'alzavola.

Anche tali motivazioni, secondo la ricorrente, sono inadeguate a giustificare lo scostamento dai *Key concepts* e dal parere ISPRA.

Ciò in quanto la regola della c.d. decade di sovrapposizione, prevista dalla Guida, richiede la dimostrazione della sovrapposizione, mentre in assenza di dati certi deve operare il principio di precauzione con l'applicazione dei termini di cui al documento *Key Concepts*.

5.8. Le censure meritano accoglimento.

5.8.1. I dati menzionati nel provvedimento impugnato, e ribaditi in giudizio dalla Regione, risultano insufficienti a giustificare il denunciato scostamento dal parere dell'ISPRA, tenuto conto della finalità della normativa in materia, anche unionale, volta a garantire, nel rispetto del principio di precauzione, la piena tutela delle specie animali in parola, anche attraverso il divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuziale.

Se è vero che l'ISPRA ha ritenuto opportuno consentire la decade di sovrapposizione per l'Alzavola, giustificando tale scelta con l'esigenza di una chiusura uniforme per l'avifauna acquatica, ciò, tuttavia, non significa che la sovrapposizione debba sempre essere applicata a tutte le specie di uccelli: anche l'applicazione della sovrapposizione, infatti, richiede una specifica dimostrazione (cfr. T.A.R. Veneto - Venezia, n. 1990/2023), in assenza della quale deve invece prevalere il principio di precauzione.

Nella vicenda in esame, la scelta di applicare la sovrapposizione non risulta supportata da prove scientifiche né appare ragionevole, non essendo sufficiente a giustificarla il solo fatto che l'ISPRA l'abbia consentita per altre specie.

5.8.2. Peraltro, le ragioni addotte dalla Regione per giustificare, nella fase di predisposizione del calendario venatorio, una deroga *tout court* alle previsioni del documento "*Key Concepts*" - specialmente riguardo all'ammissibilità della sovrapposizione tra il periodo di caccia e la terza decade del periodo di migrazione prenuziale, come indicato nei medesimi KC - non risultano pienamente coerenti con la *ratio* della Direttiva.

In effetti, il principio di "completa protezione" dell'avifauna nel periodo *de quo* vieta l'esclusione di ogni forma di tutela per la specie considerata, quando la migrazione prenuziale potrebbe iniziare anche solo "potenzialmente" o "teoricamente". Tale ipotesi si basa, infatti, sui dati conoscitivi utilizzati per definire i "*Key Concepts*" e trova conferma in assenza di dati attendibili e univoci di segno contrario.

Il paragrafo 2.7.10 della Guida alla Disciplina della Caccia UE, nella parte in cui dispone che "*se si verifica una sovrapposizione nei periodi di caccia stabiliti a livello regionale con i periodi della riproduzione o della migrazione di ritorno stabiliti a livello nazionale, è possibile dimostrare ricorrendo a dati scientifici e tecnici che non si verifica alcuna sovrapposizione in quanto nella regione interessata la nidificazione termina prima o la migrazione di ritorno inizia più*

tardi [...] in assenza di dati regionali, l'analisi delle sovrapposizioni deve basarsi su dati nazionali", risulta certamente più coerente con la ratio di tutela della Direttiva.

La previsione, invero, pur se - sembrerebbe - concernente i periodi di svolgimento della migrazione prenuziale, come determinati dai "Key Concepts", "al netto" della decade di sovrapposizione "teorica", ai sensi dei parr. 2.7.2 e 2.7.9, è sicuramente (anzi, *a fortiori*) applicabile anche a quest'ultima: né vi osta la natura e la finalità dei "Key Concepts", i quali anzi, proprio perché intesi ad elaborare un "metodo" efficace di tutela dell'avifauna nel periodo in questione e consistenti in un compendio "informativo" elaborato sulla scorta di dati e di acquisizioni scientifiche, consentono allo Stato membro (o all'autorità deputata al suo interno alla predisposizione dei calendari venatori, quali sono in Italia le Regioni) di dimostrare che, nella decade di sovrapposizione "teorica", non si verifica "in concreto" la migrazione prenuziale della specie considerata.

5.8.3. È in tale solco interpretativo che si colloca anche la giurisprudenza del Consiglio di Stato (cfr. sentenza n. 3852/2018, cit.), che ha chiarito come la previsione del suddetto margine di flessibilità (evincibile dai parr. 2.7.2 e 2.7.9 della Guida) non possa che essere letta nel senso di assegnare ai periodi di sovrapposizione cristallizzati nei Key Concepts una valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale, suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse, ma che appunto siano maturate in specifiche Regioni (cfr. Cons. St., sent. n. 7182/2019).

Da qui l'insufficiente motivazione addotta dalla Regione nel posticipare la chiusura della caccia alla Gallinella d'acqua, discostandosi dal parere dell'ISPRA e dai dati forniti dai KC.

5.9. Quanto alla specie Germano Reale, nel decreto si legge – come visto sopra – che la Guida alla Disciplina della Caccia UE prevede vari paragrafi dedicati (2.7.12, 3.4.31, 3.4.33, 3.4.34) in cui si stabilisce che, vista l'abbondanza della specie e la presenza di popolazioni stanziali con periodo riproduttivo particolarmente esteso, sia preferibile adeguare la data di chiusura della caccia del Germano reale a quella delle altre specie, meno abbondanti di questo, anche al fine di distribuire la pressione venatoria in modo più equilibrato.

Per questa specie, la pubblicazione *Migration Atlas Of European Species Of Palearctic Anatidae With The Population Outline (From The Data Of The Bird Ringing Centre Of Russia)* riferisce, come detto sopra, che la migrazione ha inizio a marzo e che nei mesi di gennaio e febbraio la specie si trova ancora sui luoghi di svernamento (Kharitonov, 2024).

Il gravato decreto adottato dalla RAS mette in evidenza come lo stesso "ISPRA" si sia discostato dai KC. Questi ultimi, infatti, prevedono la migrazione prenuziale di tale specie alla prima decade di gennaio, mentre ISPRA ha proposto la chiusura al 20 gennaio, ovvero nella seconda decade. A sostegno di tali scostamenti l'ISPRA addurrebbe ragioni tecniche e non legali, ammettendo – a dire della resistente – che il documento KC non costituirebbe un riferimento fisso e invalicabile, così dimostrando di esprimere un'autonoma valutazione sulle date di chiusura della caccia e sulla relazione di queste col documento KC.

Sempre secondo la Regione, l'ISPRA fonderebbe tali valutazioni sui paragrafi della Guida alla Disciplina della Caccia, che verrebbe però utilizzata in modo selettivo e non rigoroso. Ciò in quanto per l'ISPRA la decade di sovrapposizione prevista ai paragrafi 2.7.2 e 2.7.9 si può utilizzare per Alzavola e Tordo bottaccio ma non per Quaglia, Porciglione, Canapiglia, Folaga e Gallinella d'acqua. Allo stesso modo, l'ISPRA non considererebbe i paragrafi 2.7.3 e 2.7.10 della Guida, che consentono alle regioni degli Stati membri UE di discostarsi dal dato KC nazionale sulla base di studi e dati a supporto, ma nel contempo consente la caccia al Colombaccio e al Germano reale "sforando" di varie decadi rispetto al dato KC.

Ne discenderebbe, secondo la Regione, il contrasto del parere dell'ISPRA rispetto alla direttiva e alla legge nazionale.

La Regione, quindi, sul presupposto che la migrazione del Germano reale avverrebbe a marzo – secondo le risultanze del più volte citato studio *Migration Atlas of European species of palearctic Anatidae with the population outline (from the data of the Bird Ringing Centre of Russia)* – ha deciso di fissare la chiusura della caccia al 30 gennaio (III decade), anziché al 20 gennaio.

5.10. Ebbene, osserva al riguardo il Collegio, non risulta sufficientemente motivata la sovrapposizione tra il periodo di migrazione prenuziale indicato dall'ISPRA (I decade di gennaio) e la stagione della caccia che si prevede di protrarre fino alla fine della III decade.

Invero, come chiarito dalla giurisprudenza sopra richiamata, i periodi di sovrapposizione cristallizzati nei KC possono essere disattesi dalla Regione solamente fornendo una prova contraria, sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche di migrazione diverse, maturate nelle specifiche regioni, prova che un solo studio di matrice russa, ancorché del 2024, evidentemente non è in grado di fornire, se non altro perché non prende in considerazione la realtà dell'avifauna regionale sarda (cfr. C.d.S., n. 7182/2019 e n. 3852/2018, cit.).

La Regione, in effetti, non chiarisce le ragioni per cui ritiene che l'Atlante russo possa superare quanto riportato nei KC e nel parere dell'ISPRA: in particolare, non contrappone alcuna osservazione o dato tecnico-scientifico di segno contrario, in relazione alla specificità della Regione Sardegna.

D'altra parte, proprio dai KC emerge chiaramente come le divergenze riscontrabili nei dati relativi a determinati Stati Membri costituiscano il risultato dei metodi utilizzati per lo studio degli uccelli migratori, residenti o dispersivi, specifici per ogni Stato e realtà territoriale.

Peraltro, anche il parere del Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale, con riferimento alla data di chiusura della caccia per alcune specie (tra cui la Gallinella d'acqua) al 30 gennaio, anziché al 20 gennaio, in applicazione dei paragrafi 2.7.2 e 2.7.9 della Guida alla Disciplina della Caccia UE (concernenti, come visto sopra, l'utilizzo della decade di sovrapposizione), esprime il proprio parere favorevole, con la raccomandazione, però, che la Regione fornisca motivazioni idonee a giustificare tale scostamento. E lo stesso vale per il Germano reale (30 gennaio anziché 31 dicembre), in applicazione dei paragrafi 2.7.3 e 2.7.10 della Guida alla Disciplina della Caccia UE, che stabiliscono l'utilizzo di dati scientifici ai fini del discostamento dal dato KC nazionale, come ad esempio pubblicazioni scientifiche, dati di monitoraggio ulteriori rispetto all'inanellamento, quali ad esempio la telemetria satellitare e la bioacustica, o dati di *citizen science*.

Al riguardo, il documento tecnico allegato al parere dell'ISPRA (doc. 1 della ricorrente) specifica che *“La metodologia seguita dall'Italia, invece, ha portato ad individuare i movimenti migratori più precoci presenti sul territorio, in aderenza al dettato dell'art. 7, comma 4, della direttiva 2009/147/CE, nonché a quanto indicato nella ‘Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici’ dalla UE e dalla Corte di Giustizia Europea. I dati italiani, peraltro, hanno trovato piena conferma dal modulo ‘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 degli Uccelli. In tale modulo sono state elaborate mappe isocrone della migrazione per ciascuna specie cacciabile nell'Unione Europea utilizzando un modello innovativo”* (cfr. pag. 6 del doc. 4 della ricorrente: Spina F., Baillie S.R., Bairlein F., Fiedler W., Thorup K. 2022. *The Eurasian African Bird Migration Atlas*, EURING/CMS. <https://migrationatlas.org>. Accessed 3 June 2022).

5.11. Come visto sopra, la regola della c.d. “decade di sovrapposizione”, prevista dalla Guida, richiede la dimostrazione, per l'appunto, della sovrapposizione. In assenza di dati certi, come nella specie, deve invece operare il principio di precauzione, con l'applicazione dei termini di cui al documento *“Key Concepts”* (Cons. Stato, n. 7609/2020).

In ogni caso, per garantire un regime completo di protezione nel periodo della migrazione prenuziale, è necessario evitare non solo il generale disturbo per l'intera popolazione avicola acquatica presente (incluse le specie non cacciabili che potrebbero lasciare del tutto l'area), ma anche il rischio di abbattere specie non cacciabili per errore (Cons. Stato, n. 7609/2020, cit.; in questo senso v. anche: Corte giust., 19 gennaio 1994, in C-435/92; T.A.R. Veneto, n. 97/2023).

5.12. In ragione delle coordinate ermeneutiche sopra esposte risulta priva di fondamento scientifico, in quanto non corredata da dati significativi a supporto, la motivazione secondo cui *“vista l'abbondanza della specie e la presenza di popolazioni stanziali con periodo riproduttivo particolarmente esteso, sia preferibile adeguare la data di chiusura della caccia del Germano reale a quella delle altre specie, meno abbondanti di questo, anche al fine di distribuire la pressione venatoria in modo più equilibrato”*. Con la conseguenza che nella fattispecie, per quanto detto sopra, deve operare il principio di precauzione.

5.13. Del resto, è lo stesso ISPRA ad evidenziare che *“qualora una o più Amministrazioni regionali intendano avvalersi della possibilità indicata al paragrafo 2.7.10”*, ovvero di dimostrare, ricorrendo a dati scientifici e tecnici, che non si verifica alcuna sovrapposizione in quanto nella regione interessata la nidificazione termina prima o la migrazione di ritorno inizia più tardi, *“spetterebbe al MASE avviare un'istruttoria tecnica volta a definire uno o più ambiti geografici ‘chiaramente distinguibili’ per il quale/i ‘siano giustificabili date di apertura e di chiusura differenziate’, ‘sulla base di chiare prove scientifiche sul periodo della migrazione prenuziale e/o della riproduzione’; la raccolta di tali prove scientifiche andrebbe effettuata con una procedura analoga a quella seguita per la stesura del KCD. Dunque, nel contesto di un'istruttoria sui calendari venatori non risulta possibile proporre e quindi valutare tempi di riproduzione e di migrazione specifici per ogni singola regione amministrativa italiana, se non in riduzione dei tempi indicati nel KCD”* (cfr. pag. 8, doc. 4 della ricorrente).

5.14. Alla luce delle superiori argomentazioni, il Collegio ritiene che la Regione non abbia indicato ragioni sufficienti a superare il divieto di caccia nei periodi di migrazione prenuziale come definiti dal documento *“Key Concepts”*, che, ancora oggi e per la fattispecie in esame, *“costituisce un punto di riferimento in materia a livello unionale”*, risultando inidonee, per la loro genericità e insufficienza, le motivazioni enucleate nel decreto di approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2024/2025.

Si tratta infatti, in ultima analisi, di valutazioni che non oppongono evidenze significative, tali da sorreggere efficacemente la scelta di posticipare la data di chiusura del periodo di caccia e comprovare che tale scelta non interferisca negativamente con fasi essenziali (la migrazione prenuziale) alla conservazione e all'incremento numerico delle specie (cfr. T.A.R. Veneto, sent. n. 97/2023).

5.15. Di talché, in presenza di un non univoco quadro scientifico, la Regione avrebbe dovuto conformarsi all'opzione meglio idonea alla tutela della specie (ossia quella espressa nel parere dell'ISPRA) in applicazione del principio di precauzione, da cui invece si è discostata senza convincenti e documentate motivazioni, e alla cui stregua *“la data di chiusura della caccia agli uccelli migratori e alle specie acquatiche deve essere fissata secondo un metodo che garantisca la protezione completa di queste specie durante il periodo di migrazione prenuziale. I metodi che abbiano come obiettivo o come effetto di sottrarre una determinata percentuale di uccelli di una specie a detta protezione non sono conformi a tale disposizione”* (cfr. Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 19/1/1994 - caso C-435/92; T.A.R. Basilicata - Potenza,

n. 473/2024).

Il secondo motivo, dunque, merita accoglimento.

5.16. In definitiva, il ricorso va dichiarato in parte improcedibile (nella parte in cui, con il primo motivo, si impugnano le previsioni del calendario venatorio che individuano quale giornata di caccia in pre-apertura alla tortora selvatica il giorno 5 settembre 2024) ed in parte deve essere accolto (nella parte in cui, con il secondo motivo, si impugnano le previsioni del calendario venatorio che fissano al 30 gennaio 2025 la data di chiusura della caccia per l'avifauna acquatica e, in particolare, per la gallinella d'acqua e il germano reale), con il conseguente annullamento *in parte qua* del calendario venatorio e l'obbligo per la Regione di rideterminarsi sul punto, entro 15 giorni dalla comunicazione in via amministrativa della presente sentenza, o dalla notificazione della stessa, se avvenuta anteriormente, tenendo conto dei rilievi sopra svolti.

5.17. La peculiarità della vicenda e la complessità delle questioni affrontate giustificano, nondimeno, l'integrale compensazione delle spese tra le parti.

5.18. Occorre, infine, procedere alla liquidazione del compenso a favore del difensore della parte ricorrente, essendo stata quest'ultima ammessa al beneficio del patrocinio a spese dello Stato con decreto della competente commissione n. 19 del 25 settembre 2024, ed avendo il legale della ricorrente chiesto la liquidazione degli onorari con nota spese depositata in data 24 ottobre 2024.

Sul punto, giova richiamare:

- l'art. 82 del d.P.R. n. 115/2002, secondo cui *“L'onorario e le spese spettanti al difensore sono liquidati dall'autorità giudiziaria con decreto di pagamento, osservando la tariffa professionale in modo che, in ogni caso, non risultino superiori ai valori medi delle tariffe professionali vigenti relative ad onorari, diritti ed indennità, tenuto conto della natura dell'impegno professionale, in relazione all'incidenza degli atti assunti rispetto alla posizione processuale della persona difesa”*;

- l'art. 130 del citato d.P.R. n. 115/2002, che in relazione al gratuito patrocinio nel processo amministrativo prevede il dimezzamento dei compensi spettanti ai difensori.

Il Collegio, dunque, in relazione alla natura della controversia, all'impegno professionale richiesto, all'esito della stessa e avuto riguardo a quanto dispone il citato art. 130 del d.P.R. n. 115/2002, ritiene congrua la determinazione in complessivi € 2.000,00 (euro duemila/00) della somma spettante al difensore istante a titolo di compenso, oltre agli accessori come per legge.

P.Q.M.

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

- in parte lo dichiara improcedibile ed in parte lo accoglie, nei sensi e per gli effetti indicati in motivazione;
- compensa le spese;
- liquida in favore dell'avv. Massimo Rizzato la somma di € 2.000,00 (euro duemila/00), a titolo di compenso per l'attività difensiva svolta, oltre accessori come per legge.

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

(Omissis)