

N. 01263/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00845/2020 REG.RIC.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 845 del 2020, proposto da

Lega Italiana Protezione degli Uccelli - Lipu Birdlife Italia Odv, Associazione Italiana World Wide Fund For Nature (Wwf) Onlus Ong, Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Onlus, Lav Lega Antivivisezione Onlus Ente Morale, Lega per l'Abolizione della Caccia Lac, rappresentate e difese dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Franco Botteon e Bianca Peagno, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto in Venezia, Fondamenta Sanata Lucia, Cannaregio n. 23;

nei confronti

Ente Produttori Selvaggina, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Vanti e Carlo Fratta Pasini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Verona, P.Tta Chiavica n. 2;

Presidenza del Consiglio dei Ministri non costituitasi in giudizio;

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato, domiciliata in Venezia, piazza S. Marco, 63;

e con l'intervento di

ad opponendum:

Federazione Italiana della Caccia, rappresentata e difesa dall'avvocato Alberto Maria Bruni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

Arcicaccia Caccia Comitato Regionale del Veneto, Associazione Cacciatori Veneti, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro del Veneto, Associazione Nazionale Libera Caccia - Sede Regionale del Veneto, Associazione Italiana dei Migratoristi - Delegazione Regionale del Veneto, rappresentate e difese dagli avvocati Giovanni Vanti e Carlo Fratta Pasini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio del secondo in Verona, P.Tta Chiavica n. 2;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Regionale n. 764 del 16 giugno 2020, recante "Stagione venatoria 2020/2021. Approvazione calendario venatorio regionale (art.16 L.R. n. 50/93)", comprensiva di n. 2 Allegati che ne costituiscono parte integrante e sostanziale;

- del parere ISPRA espresso ai sensi dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Veneto e dell'Ente Produttori Selvaggina nonché del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 novembre 2020 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori in modalità videoconferenza come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con deliberazione della Giunta regionale n. 764 del 16 giugno 2020, la Regione Veneto ha approvato il calendario venatorio regionale.

Con il ricorso in epigrafe alcune associazioni ambientaliste (la Lega Italiana Protezione degli Uccelli – LIPU, Birdlife Italia, l'Associazione Italiana World Wide Fund For Nature, l'Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A, la LAV Lega Antivivisezione e la Lega per l'Abolizione della Caccia LAC, nel prosieguo le ricorrenti) impugnano tale provvedimento con cinque motivi.

2. Con il primo motivo deducono la violazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE, dell'art. 5 e dell'All. G del DPR 8 settembre 1997 n. 357, nonché dell'art. 5, comma b-ter, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dell'Intesa Stato - Regioni del 28 novembre 2019 e del principio di leale collaborazione.

Con questo motivo le ricorrenti lamentano che il calendario venatorio non è stato sottoposto a valutazione di incidenza, il cui espletamento è obbligatorio per la normativa comunitaria per tutti i piani, programmi, progetti, interventi e attività la cui attuazione potrebbe generare incidenze significative sui siti "Natura 2000", ivi compresi i calendari venatori ai sensi della citata Intesa Stato Regioni avente ad oggetto le "Linee guida nazionali valutazione incidenza (VIncA)".

Sul punto sottolineano che è vero che successivamente all'Intesa il Ministero dell'Ambiente è intervenuta con una nota interpretativa n. 13415 del 25 febbraio 2020, con la quale è stato specificato che, nei casi in cui i calendari siano stati esaminati e considerati nell'elaborazione dei rispettivi piani sovraordinati a loro

volta già assoggettati a valutazione di incidenza, al fine di non incorrere in una duplicazione di procedura, non è necessario che vengano sottoposti a valutazione.

Tuttavia tale soluzione non è prospettabile per la Regione Veneto, in cui il Piano faunistico venatorio sovraordinato al calendario venatorio, risale al 2004 e non è stato sottoposto a valutazione di incidenza nonostante nel territorio regionale siano presenti ben 104 Zone speciali e 67 Zone di protezione speciale, tutti siti ricompresi entro la Rete Natura 2000.

Ne consegue che il calendario venatorio è illegittimo perché non è stato sottoposto alla valutazione di incidenza a cui avrebbe dovuto essere assoggettato.

Le ricorrenti sostengono altresì che l'art. 12, primo comma, lett. e) del calendario venatorio di cui all'allegato B) della deliberazione impugnata, laddove afferma che "il presente calendario venatorio regionale non è assoggettato a Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA) in quanto il vigente Piano faunistico-venatorio regionale è stato oggetto di VInCA", contiene un'inesattezza anche sotto un diverso profilo. Infatti il risalente Piano faunistico venatorio del 2007 a cui la Regione fa riferimento all'allegato D) contiene un "quadro di sintesi delle misure di attenuazione previste dalla valutazione di incidenza" che non soddisfa alcuno dei requisiti di cui all'allegato G del DPR 8 settembre 1997, n. 357. Quindi in realtà risulta che non è mai stata effettuata una valutazione di incidenza rispettosa dei requisiti di legge.

Con altra censura le ricorrenti affermano inoltre che un ulteriore profilo di illegittimità deriva dalla mancanza di un'appropriata, aggiornata e specifica pianificazione faunistico venatoria regionale, tenuto conto che quella vigente è risalente ed inadeguata.

3. Con il secondo motivo le ricorrenti lamentano la violazione della Convenzione dell'AEWA, Colonna A della Tabella 1 dell'Allegato III, della legge 6 febbraio 2006 n. 66 e dell'art. 7 della Direttiva 2009/149/CE.

Con riguardo a questo motivo le ricorrenti affermano che il calendario venatorio è illegittimo perché ha compreso tra le specie cacciabili il Moriglione e la Pavoncella nonostante nell'ambito del predetto Accordo internazionale tali specie siano state ricomprese nella colonna A della Tabella 1 dell'Allegato III nelle categorie 4 e 1b, che indicano le specie globalmente minacciate e che necessitano di protezione, per le quali la caccia non è consentita a meno che le specie non siano oggetto di uno specifico piano d'azione che preveda delle misure adattive di gestione e il contingentamento dei prelievi.

Nonostante la Commissione europea, con nota ARES(2019)3896523 del 19 giugno 2019, abbia chiesto agli Stati membri di sospendere la caccia al Moriglione e alla Pavoncella, e nonostante il Ministero dell'Ambiente, con le note del 9 luglio 2019 e del 28 maggio 2020, abbia esortato la Regione a non inserire

tali specie nei calendari venatori, quest'ultima ha provveduto, in violazione degli obblighi internazionali e comunitari, in senso opposto.

4. Con il terzo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, perché per le specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia nera e della Cornacchia grigia, è stato autorizzato un prelievo eccedente l'arco temporale massimo stabilito dalla citata legge statale, in quanto è stato previsto un periodo di preapertura a far data dal 2 settembre, è stato poi fissato il periodo di apertura generale dal 20 settembre 2020 al 13 gennaio 2021, ed è stato concesso anche il prelievo dal 1 al 10 del mese di febbraio; invece – rilevano le ricorrenti – per consolidato orientamento giurisprudenziale l'autorizzazione al prelievo in preapertura comporta la chiusura definitiva alla data del 13 gennaio 2021, esclude che possa essere autorizzata la chiusura posticipata e comunque non consente che al prelievo in preapertura segua il periodo di apertura generale.

5. Con il quarto motivo le ricorrenti lamentano la violazione degli articoli 7 e 18, commi 4 e 6, della legge 11 febbraio 1992 n.157, del principio di precauzione ex art. 191 TFUE, dell'art. 3-ter del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990 n. 241, nonché il difetto di motivazione, di istruttoria e di presupposto in quanto, con riguardo alla Tortora selvatica, il parere dall'Ispra reso nel corso del procedimento di formazione del calendario venatorio, aveva motivatamente indicato di escludere la preapertura, ma ciò nonostante la Regione ha provveduto in questo senso senza un'adeguata esposizione dei motivi per i quali ha ritenuto di disattendere il parere, sulla base peraltro di dati non aggiornati in ordine alla effettiva consistenza dei prelievi negli ultimi tre anni.

6. Con il quinto ed ultimo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 12, comma 3, del DPR 8 settembre 1997, n. 357, del principio di precauzione ex art.191 TFUE, dell'art. 3-ter del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 e dell'art.1 della legge 7 agosto 1990 n. 241, nonché il difetto di motivazione e di istruttoria, perché, anche con riguardo alla possibilità prevista dal calendario di inserire la Pernice rossa tra le specie cacciabili nelle aziende faunistico venatorie, l'Ispra si era espressa in senso contrario al fine di evitare l'introduzione in natura di specie alloctone, pratica espressamente vietata dal citato art. 12, comma 3. Nonostante questa indicazione la Regione ha mantenuto tale previsione.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto replicando alle censure proposte e chiedendo la reiezione del ricorso.

Sono altresì intervenute ad opponendum con atti separati la Federazione italiana della caccia e l'Ente produttori di selvaggina. Con un unico atto di intervento sono altresì intervenuti l'Arcicaccia, l'Associazione cacciatori veneti, l'Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro del Veneto, l'Associazione nazionale libera caccia e l'Associazione italiana dei migratoristi, associandosi alle conclusioni della Regione.

La Federazione italiana della caccia ha anche eccepito l'inammissibilità del ricorso.

Con ordinanza della Sezione n. 473 del 25 settembre 2020, confermata in appello con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. III, 12 novembre 2020, n. 6506, è stata accolta la domanda cautelare.

Alla pubblica udienza del 18 novembre 2020, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Viene all'esame il ricorso con il quale alcune Associazioni ambientaliste hanno impugnato il calendario venatorio della Regione Veneto approvato con deliberazione di Giunta n. 764 del 16 giugno 2020.

Preliminarmente è necessario vagliare l'eccezione in rito con la quale la Federazione italiana della caccia sostiene l'inammissibilità del ricorso in quanto le Associazioni ricorrenti, potendo agire solo in difesa dell'ambiente, non sarebbero legittimate ad impugnare il calendario venatorio incentrando le proprie censure solamente sul parere reso dall'Ispra, che non ha carattere vincolante, rispetto ad un calendario venatorio, come quello della Regione Veneto, che è conforme a quanto prescritto dagli articoli 1 e 18 della legge 11 febbraio 1992 n.157, ed ha previsto periodi e specie cacciabili più rigorosi ed anzi più rigidi e limitativi di quelli stabiliti dalla normativa nazionale.

L'eccezione è infondata.

Le questioni attinenti al rispetto o meno della normativa nazionale, comunitaria ed internazionale da parte della Regione Veneto nella redazione del calendario venatorio, attengono al merito della controversia e non alla posizione legittimante delle associazioni ricorrenti le quali, 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 legge 8 luglio 1986, n. 349, per ottenere l'eventuale annullamento degli atti che ritengono illegittimi. Inoltre non possono essere considerate inammissibili neppure le censure aventi ad oggetto il mancato recepimento del parere dell'Ispra. Tale parere, pur non essendo atto vincolante, implica comunque che la scelta regionale di discostarsene sia accompagnata da una congrua ed adeguata motivazione, pienamente sindacabile in sede giurisdizionale sotto il profilo dei vizi sintomatici dell'eccesso di potere.

L'eccezione è pertanto infondata.

Il ricorso, oltre che ammissibile, è fondato limitatamente alle censure proposte con il secondo ed il terzo motivo.

2. Il primo motivo, articolato in più censure, non è fondato.

2.1 Le ricorrenti lamentano, in primo luogo, che il calendario venatorio è illegittimo perché non è stato sottoposto alla valutazione di incidenza di cui all'art. 5 del D.P.R. 8 settembre 1997, n. 357, "Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche", e non sussistono i presupposti per omettere tale adempimento delineati dall'Intesa intervenuta in data 28 novembre 2019 ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, tra il Governo e le Regioni ed avente ad oggetto le Linee guida nazionali per la valutazione di incidenza.

La censura è priva di fondamento.

La Regione non mette in discussione la pacifica applicabilità della valutazione di incidenza, in linea di principio, anche ai calendari venatori, circostanza questa chiarita dalle Linee guida al punto 1.6 dell'Allegato 1.

Ritiene tuttavia che nel caso concreto tale adempimento non fosse necessario perché ricorrono i presupposti indicati dalla nota interpretativa del Ministero dell'Ambiente prot. 0013415 del 25 febbraio 2020, la quale ha puntualizzato che "nei casi in cui i calendari venatori ed i regolamenti ittici siano già stati esaminati e considerati nell'elaborazione dei rispettivi Piani sovraordinati, assoggettati a procedura integrata VAS-VInCA, e non ci siano evidenti margini di discrezionalità nella possibilità di elaborazione dei rispettivi strumenti attuativi (calendari venatori e regolamenti ittici), anche al fine di non incorrere in duplicazioni della procedura, questi non dovranno essere nuovamente sottoposti a VInCA".

Nel caso in esame devono ritenersi integrati i requisiti necessari per ritenere che la redazione del calendario venatorio non fosse da assoggettare alla verifica di incidenza.

Infatti la Regione ha depositato in giudizio la documentazione attestante l'avvenuto svolgimento della valutazione di incidenza approvata con decreto del Dirigente dell'Unità di progetto caccia e pesca n. 73 del 26 luglio 2006, relativamente al piano faunistico venatorio per gli anni 2007 – 2012 approvato con legge regionale 5 gennaio 2007, n. 1, e poi successivamente sempre prorogato e tutt'ora vigente.

Ne discende che il calendario oggetto di impugnazione con il ricorso in epigrafe, è attuativo di un piano faunistico già sottoposto a valutazione di incidenza, ed in quanto tale non necessita, come chiarito dalla nota interpretativa del Ministero dell'Ambiente, di essere a sua volta sottoposto a valutazione di incidenza.

2.2 L'ulteriore censura proposta nell'ambito del primo motivo con la quale le ricorrenti lamentano che la valutazione di incidenza svolta per il piano faunistico non corrisponderebbe ai requisiti formali richiesti dalla normativa di settore e, segnatamente, a quelli prescritti dall'allegato G del DPR 8 settembre 1997, n. 357, non è fondata in primo luogo perché non può essere contestata solo ora la completezza e la legittimità di un piano che ha consolidato i propri effetti da moltissimo tempo; in secondo luogo perché la censura è formulata in modo generico, senza l'allegazione di quali siano in concreto gli elementi della valutazione di incidenza mancanti o non conformi a quelli normativamente prescritti.

2.3 Le ricorrenti sostengono altresì che il piano faunistico venatorio vigente deve ritenersi superato ed ormai inadeguato, perché risalente nel tempo.

La doglianza, non può essere condivisa. Infatti va osservato da un lato che l'art. 14, comma 7, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, non pone un obbligo di revisione temporalmente definito del piano faunistico venatorio, e dall'altro che le ricorrenti non hanno dimostrato in modo circostanziato elementi che attestino l'inattualità del piano vigente (sul punto cfr. la sentenza T.A.R. Marche, 31 luglio 2020, n. 494).

Il primo motivo è pertanto infondato.

3. Con il secondo motivo le ricorrenti lamentano l'illegittimità del calendario venatorio perché ha ricompreso tra le specie cacciabili anche il Moriglione e la Colombaccia.

Il motivo è fondato perché, come chiarito dalla prevalente giurisprudenza (cfr. T.A.R. Toscana, Sez. I, 30 giugno 2020, n. 848; T.A.R. Liguria, Sez. I, 17 ottobre 2019, n. 780; T.A.R. Calabria, Catanzaro, 24 settembre 2020, n. 1470; contra, ma isolata, consta solamente la sentenza T.A.R. Marche, 31 luglio 2020, n. 496) e dedotto nel ricorso, tale previsione del calendario venatorio costituisce una violazione del diritto comunitario ed internazionale, ed in quanto tale è illegittima e deve essere annullata.

L'esame di questo motivo richiede un approfondimento, perché è oggetto di molte e ben argomentate critiche da parte della Regione e degli intervenienti, svolte nelle memorie e nel corso della trattazione orale.

3.1 Per tutelare la biodiversità di specie, come quelle degli uccelli acquatici, caratterizzate da consistenti flussi migratori, è stata stipulata la Convenzione sulla conservazione delle specie migratrici degli animali selvatici (CMS) del 1979, comunemente denominata “Convenzione di Bonn”, ratificata in Italia con legge 25 gennaio 1983, n. 42, la quale impegna le parti costituite da Stati dell'area di distribuzione delle specie migratrici (elencate nell'Allegato II alla medesima Convenzione) a concludere accordi utili a queste specie, dando priorità a quelle che si trovano in condizioni di conservazione sfavorevoli.

In attuazione di tale Convenzione è stato stipulato l'Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa-EURASIA (AEWA), firmato a L'Aja il 15 agosto 1996, entrato in vigore in data 1 novembre 1999, al quale ha autonomamente aderito l'Unione Europea, per quanto di competenza, ed è stato ratificato anche da 25 dei Paesi membri, tra cui l'Italia, con legge 6 febbraio 2006, n. 66.

3.2 Nell'ambito dell'Accordo AEWA, nel corso del Settimo Meeting delle Parti svoltosi nel 2018, gli Stati Contraenti hanno modificato, secondo le procedure prescritte dall'Accordo, l'elenco degli uccelli acquatici migratori per i quali trovano applicazione le norme di tutela previste e, in particolare, hanno modificato la Tabella 1 dell'Allegato III.

Per effetto di tali modifiche il Moriglione è stato inserito nella categoria 1b della colonna A della Tabella 1 dell'Allegato III tra le specie che figurano minacciate (nella Lista rossa delle specie minacciate del UICN, come riportato da Bird Life International nel suo ultimo compendio), mentre la Pavoncella è stata inserita nella categoria 4 della colonna A della Tabella 1 dell'Allegato III tra le specie quasi minacciate, per le quali è opportuna un'azione internazionale. Deve quindi ritenersi che per le Parti contraenti - ai sensi dell'art. III dell'Accordo, letto in combinazione con l'art. III par. 5 della Convenzione - dalla data di entrata in vigore degli emendamenti la caccia al Moriglione e alla Pavoncella è sottoposta a restrizioni.

3.3 Alla luce di tali modifiche agli allegati la Commissione europea, con nota ARES(2019)3896523 del 19 giugno 2019, ha chiesto agli Stati membri di sospendere la caccia al Moriglione e alla Pavoncella prendendo atto che si tratta di specie in declino per le quali i prelievi devono essere temporaneamente sospesi fino a quando non siano in atto ed attuati dei validi piani di gestione comprensivi di misure adattive, in applicazione dell'art. 7 della direttiva 2009/147/CE, al fine di non contribuire al peggioramento dello stato di conservazione.

In attuazione di questa indicazione il Ministero dell'Ambiente, con note del 9 luglio 2019 e del 28 maggio 2020, ha invitato le Regioni a sospendere il prelievo venatorio di tali specie con la precisazione che la prosecuzione della caccia deve ritenersi possibile solo a condizione che vengano definiti ed applicati specifici piani di azione, inclusa una gestione adattiva del prelievo. Nella seconda delle note inviate il Ministero ha prefigurato il rischio dell'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea in caso di mancata sospensione della caccia di queste due specie.

3.4 La Regione Veneto e le associazioni venatorie intervenienti ritengono che la modifica degli allegati dell'Accordo AEWA, avvenuta nel 2018, non sia idonea a produrre alcun effetto giuridico all'interno dell'Unione Europea e in particolare nei confronti dell'Italia, con la conseguenza che i calendari venatori, i quali continuano a consentire la caccia al Moriglione e alla Pavoncella, sono legittimi dato che tali specie sono a tutt'oggi ricomprese tra quelle cacciabili dalla direttiva 2009/147/CE e dalla legge 11 febbraio 1992, n. 157, e tenuto conto che un atto amministrativo non può essere ritenuto illegittimo ove, come in questo caso, sia conforme alla normativa nazionale e comunitaria.

Per sostenere tale tesi la Regione e gli intervenienti svolgono diversi argomenti.

Rilevano prima di tutto che la modifica degli allegati all'Accordo AEWA del 2018 non è stata ancora resa operativa a livello comunitario in quanto la Commissione europea ha posto una riserva sulla modifica che non è stata ancora ritirata; in base a tale riserva, si deve ritenere che l'Unione europea non si consideri vincolata dall'Accordo AEWA e che quindi il prelievo di tali specie possa continuare negli Stati membri. Secondo la Regione deve considerarsi erronea e censurabile la nota inviata dalla Commissione europea agli Stati membri perché non tiene conto di tale circostanza.

La Regione e le Associazioni venatorie intervenienti aggiungono inoltre che erra il Ministero dell'Ambiente ad esortare un intervento delle Regioni, dato che un'eventuale esclusione delle specie dall'elenco di quelle cacciabili di cui all'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, potrebbe avvenire solo mediante l'esercizio dei poteri previsti dal comma 3 del medesimo articolo, secondo cui la variazione dell'elenco delle specie cacciabili in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali, è effettuato con uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Secondo la parte resistente e gli intervenienti, fino al momento dell'eventuale adozione di tale decreto, deve ritenersi che le Regioni abbiano la facoltà di non escludere le due specie dall'elenco di quelle cacciabili.

Infine le medesime parti depositano copiosa documentazione dalla quale emerge che a livello locale la specie del Moriglione è tornata ad aumentare, e che tale aumento si deve anche dalle azioni di ripristino ambientale realizzate proprio per soddisfare l'interesse venatorio dei cacciatori, a dimostrazione che quest'ultimo non rappresenta uno dei fattori di maggiore criticità per la specie. D'altra parte – si osserva ancora - l'Ispra non ha espresso parere negativo alla caccia del Moriglione e della Pavoncella nel corso della procedura di formazione del calendario venatorio.

In definitiva la Regione e le associazioni venatorie intervenienti affermano che, a fronte del parere favorevole dell'Ispra, né la nota della Commissione, né quella del Ministero possono costituire disposizioni vincolanti per la Regione che ha agito in conformità delle leggi vigenti.

3.5. Tali argomentazioni non possono essere condivise.

In primo luogo va osservato che non può essere riconosciuto valore decisivo al parere favorevole alla caccia del Moriglione e della Pavoncella espresso dall'Ispra nella procedura in esame, perché tale organo si è pronunciato con valutazioni di carattere tecnico sulla consistenza e sullo stato di conservazione della specie a livello locale. Invece, il problema sollevato dal Ministero dell'Ambiente con le note del 9 luglio 2019 e del 7 aprile 2020, con cui le Regioni vengono esortate a non includere tali specie nei calendari venatori, attiene alla necessità di agire nel rispetto della normativa comunitaria - con particolare riferimento alla direttiva 2009/147/CE ed alla guida interpretativa alla caccia redatta dalla Commissione europea - nonché degli obblighi internazionali dell'Italia, con riguardo ad una disciplina di carattere sovranazionale che si occupa dello stato di conservazione di specie migratorie, la cui cacciabilità deve tener conto di una pluralità di fattori e di tendenze non circoscritte al solo livello locale.

3.6. In secondo luogo è necessario soffermarsi sugli emendamenti all'allegato 3 dell'Accordo approvati dall'Unione Europea.

La decisione (UE) 2019/1917 del Consiglio dell'Unione Europea del 3 dicembre 2018 pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 297/5 del 18 novembre 2019, afferma al quinto considerando che:

“è opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione della settima riunione della conferenza delle parti con riguardo agli emendamenti proposti in quanto la risoluzione avrà carattere vincolante per l'Unione e sarà tale da incidere in modo determinante sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla direttiva 2009/147/CE”;

ed infine stabilisce che:

“La posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione della settima riunione della conferenza delle parti dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici è riportata di seguito.

L'Unione approva gli emendamenti all'allegato 3 dell'accordo presentati dall'Uganda e stabiliti nel progetto di risoluzione 7.3 della settima riunione della conferenza delle parti dell'accordo, riguardanti le nove specie seguenti: edredone comune (*Somateria mollissima*), smergo minore (*Mergus serrator*), moriglione (*Aythya ferina*), beccaccia di mare (*Haematopus ostralegus*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), pittima minore (*Limosa lapponica*), pittima reale (*Limosa limosa*), piovanello maggiore (*Calidris canutus*), e totano moro (*Tringa erythropus*)”.

Per comprendere la ragione per la quale si sia pronunciato il Consiglio dell'Unione Europea, massimo organo decisionale dell'Unione composto dai rappresentanti dei Governi di tutti i Paesi membri, è utile il richiamo alla decisione del Consiglio del 18 luglio 2005 relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori afro-euroasiatici (2006/871/CE), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea L 345/24 dell'8 dicembre 2006. Questa decisione, all'art. 3, prevede che la Commissione Europea sia autorizzata ad approvare a nome della Comunità in modo autonomo gli emendamenti agli allegati dell'accordo, limitatamente ai soli emendamenti che siano coerenti con la normativa comunitaria in materia di conservazione degli uccelli selvatici e dei loro habitat naturali e che non implicino modifiche di detta normativa. In caso contrario l'approvazione degli emendamenti deve essere autorizzata dal Consiglio dell'Unione Europea e qualora un emendamento agli allegati non sia attuato nella normativa comunitaria entro la scadenza del termine di 90 giorni previsto dall'articolo X, paragrafo 6 dell'Accordo, la Commissione formula una riserva in relazione a tale emendamento.

3.7 Ciò è quanto è avvenuto nel caso in esame in cui, dato che gli emendamenti non erano coerenti con la normativa comunitaria, la Commissione ha chiesto al Consiglio dell'Unione Europea di indicare la posizione da esprimere nella settima riunione della conferenza delle parti dell'Accordo, e pur approvando gli emendamenti, ha dovuto esprimere una riserva sul piano tecnico per problemi attinenti all'ordinamento interno e non in relazione al loro contenuto, in quanto tali modifiche richiedono un aggiornamento della direttiva Uccelli che non è possibile attuare entro il termine di novanta giorni dalla data di adozione dell'emendamento da parte della conferenza delle parti.

Ciò tuttavia non significa che, come sostengono la Regione e gli intervenienti, l'Unione Europea abbia espresso obiezioni circa l'esistenza di un cattivo stato di conservazione a livello internazionale di queste specie. Al contrario, deve ritenersi che, avendo approvato gli emendamenti, l'Unione Europea abbia condiviso nel reciproco scambio tra le parti dell'Accordo la necessità di porre in essere delle azioni a loro tutela.

3.8 In questo contesto deve essere letta la nota della Commissione Europea ARES(2019)3896523 del 19 giugno 2019, in cui, pur dando atto che si tratta di specie incluse tra quelle cacciabili in base agli allegati della direttiva 2009/147/CE, viene affermato che, anche a normativa invariata, è comunque doveroso per gli Stati membri perseguire l'obiettivo di assicurare la tutela delle specie in declino a cui tende l'emendamento all'Accordo AEWA approvato anche dall'Unione Europea, secondo le seguenti modalità.

La base giuridica per la tutela viene individuata nell'art. 7, paragrafo 4, della Direttiva Uccelli, il quale stabilisce che gli Stati membri devono accertare che l'attività venatoria delle specie cacciabili di cui all'allegato II "rispetti i principi di una saggia utilizzazione e di una regolazione ecologicamente equilibrata delle specie di uccelli interessate e sia compatibile, per quanto riguarda la popolazione delle medesime, in particolare delle specie migratrici, con le disposizioni derivanti dall'articolo 2", e nella norma da ultimo richiamata la quale, a sua volta, stabilisce che gli Stati membri devono adottare "le misure necessarie per mantenere o adeguare la popolazione di tutte le specie di uccelli di cui all'articolo 1 a un livello che

corrisponde in particolare alle esigenze ecologiche, scientifiche e culturali, pur tenendo conto delle esigenze economiche e ricreative”.

La nota della Commissione Europea per attuare gli emendamenti all’Accordo si richiama pertanto al documento “Guida sulla Caccia ai sensi della Direttiva Uccelli”, redatto dalla stessa Commissione, il quale prevede che la caccia delle specie in declino “non può per definizione essere sostenibile a meno che non faccia parte di un piano di gestione correttamente funzionante che coinvolga anche la conservazione dell'habitat e altre misure che rallenteranno e alla fine invertiranno il declino”, e su questa base dispone la sospensione della caccia fino a che non vengano sviluppati degli appositi piani di gestione.

3.9. L’affermazione contenuta nella nota del Ministero dell’Ambiente del 28 maggio 2020 circa il rischio dell’avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea in caso di mancata sospensione della caccia al Moriglione e della Pavoncella, contrariamente a quanto affermano la Regione e gli intervenienti, risulta corretta.

Infatti l’Accordo AEWA, dal punto di vista dell’ordinamento comunitario, è un accordo che appartiene alla categoria degli accordi c.d. “misti”, a cui aderiscono, per le parti di competenza, sia l’Unione Europea che i singoli Stati membri. Si tratta di accordi in cui, essendo entrambi parti contraenti, il dovere di leale cooperazione deve garantire un’azione coordinata per la loro esecuzione.

La Corte di Giustizia ha rimarcato che in questi casi deve essere tutelato l’interesse dell’Unione a che i propri Stati membri rispettino gli impegni assunti in forza dell’Accordo a cui essa stessa ha aderito, e che si adoperino per un’applicazione effettiva ed uniforme dello stesso, con conseguente responsabilità in caso di inadempimento (cfr. CGUE, cause riunite C-392/98 e C-300/98, Parfums Christian Dior SA c. Tuk Consultancy BV, sentenza del 14 dicembre 2000, punti 36 e 38; CGUE, causa C-239/03, Commissione c. Francia, sentenza del 7 ottobre 2004, punti 29 – 31; CGUE causa C-104/81, Hauptzollant Mainz c. Kupferberg, sentenza del 26 ottobre 1982, punti 12-13).

In questo senso la mancata adozione di adeguate forme di tutela delle specie del Moriglione e della Pavoncella a seguito della loro inclusione tra le specie oggetto di tutela ai sensi della Accordo AEWA può costituire inadempimento di obblighi e del dovere di lealtà discendenti dall’appartenenza all’Unione Europea.

3.10 Deve inoltre essere precisato che l’Italia ha autonomamente ratificato l’Accordo AEWA con legge 6 febbraio 2006 n. 66, e sotto questo profilo la mancata adozione di adeguate forme di tutela di queste specie protette in base all’emendamento approvato potrebbe costituire anche una violazione dell’Accordo e quindi, nei limiti in cui sia configurabile, un illecito internazionale.

3.11 La Regione, in ciò confortata dalle associazioni venatorie intervenienti, sostiene tuttavia che non spetti a lei dare applicazione all'Accordo internazionale, ma che debba attivarsi semmai il Presidente del Consiglio dei Ministri che in merito ha una competenza esclusiva ai sensi dell'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157. Tale norma prevede che la variazione dell'elenco delle specie cacciabili in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali, è effettuata con uno specifico decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Le Regioni ritengono che, fino al momento dell'eventuale adozione di tale decreto, deve ritenersi consentito alle stesse di non escludere le due specie dall'elenco di quelle cacciabili previste dal proprio calendario venatorio (in tale senso si è pronunciata la Commissione politiche agricole della Conferenza Stato Regioni nella riunione del 19 luglio 2019: cfr. i docc. 1 e 2 depositati in giudizio dalla Regione l'8 ottobre 2020).

3.12 Questo ordine di idee non può essere condiviso.

La disposizione di cui all'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che riserva al Presidente del Consiglio dei ministri la competenza a dare attuazione alle direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali, è stata adottata nel 1992 in un contesto istituzionale del tutto diverso da quello attuale, in cui alle Regioni era preclusa una diretta attuazione della normativa comunitaria (solo con l'art. 13 della legge 14 aprile 1998, n. 128, è stata consentita alle Regioni a statuto ordinario l'immediata attuazione delle direttive) e degli accordi internazionali, ed in cui il Governo con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri svolgeva la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni ponendo vincoli anche all'esercizio della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art. 3, commi secondo e terzo, della legge 22 luglio 1975, n. 382, e dell'art. 4 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Che il potere prefigurato dall'art. 18, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, sia espressione e retaggio storico della ormai non più vigente funzione di indirizzo e coordinamento svolta dal Governo nei confronti delle Regioni, lo si ricava anche dal testo dei due decreti del Presidente del Consiglio dei ministri che hanno modificato l'elenco delle specie cacciabili, ovvero i DPCM 21 marzo 1997 e 22 novembre 1993, il cui articolo 3 disponeva che "le regioni provvedono ai rispettivi atti legislativi e amministrativi di adeguamento alle disposizioni del presente decreto", ponendo un vincolo alla legislazione regionale con un atto di natura amministrativa, secondo una modalità oggi non più ipotizzabile nel mutato contesto istituzionale.

3.13 Infatti per effetto della riforma del Titolo V della Costituzione disposta ad opera della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, le Regioni hanno ottenuto il riconoscimento di un'autonoma competenza a dare attuazione alla normativa comunitaria ed internazionale.

L'art. 117, comma 1, della Costituzione, ora dispone che "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"; al 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”.

La legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizione per l'adeguamento dell'ordinamento al nuovo Titolo V della Costituzione, all'art. 1, comma 1, stabilisce che “costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali” e all'art. 6, comma 1, dispone che “le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di propria competenza legislativa, provvedono direttamente all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali ratificati”.

E' pertanto corretto ritenere che, nel nuovo contesto istituzionale ed ordinamentale realizzato a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni, anche a legislazione invariata e senza la necessità della previa adozione di un apposito decreto del Presidente del consiglio dei ministri, abbiano l'obbligo di dare immediata attuazione in via amministrativa all'Accordo AEWA ratificato con legge 6 febbraio 2006 n. 66, ed agli obblighi comunitari discendenti dall'adesione al predetto Accordo da parte dell'Unione Europea, nella materia di loro competenza legislativa di carattere residuale della caccia, in cui le attribuzioni delle Regioni possono essere sempre esercitate alzando lo standard di tutela ambientale previsto dal legislatore nazionale (cfr. Corte Costituzionale sentenze n. 291 del 2019; n. 139 del 2017; n. 74 del 2017 e n. 278 del 2012; n. 116 del 2012; n. 233 del 2010; n. 227 del 2003). Il calendario venatorio che escluda la cacciabilità di alcune specie non si pone infatti in contrasto con alcuna norma di legge nazionale o regionale (la possibilità per le Regioni di “limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia” è ammessa da tempo: cfr. Corte Costituzionale n. 272 del 1996; n. 577 del 1990; n. 1002 del 1988).

Su tale premessa la Regione Veneto avrebbe dovuto attuare in via amministrativa le azioni necessarie a salvaguardare le specie del Moriglione e della Pavoncella a seguito del loro inserimento, per effetto dell'emendamento approvato, nel corso del Settimo Meeting delle Parti, anche dall'Unione Europea, tra quelle soggette a tutela nell'ambito della Convenzione AEWA. Pertanto il calendario venatorio della Regione Veneto, nella parte in cui ha ammesso tra le specie cacciabili anche il Moriglione e la Pavoncella nonostante la mancanza, allo stato, di validi piani di gestione, deve essere annullato.

4. Con il terzo motivo le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, perché per le specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia nera e della Cornacchia grigia è stato autorizzato un prelievo eccedente l'arco temporale massimo stabilito dalla citata legge statale.

L'Ispra nel proprio parere in merito all'arco temporale massimo aveva osservato che “come è noto i termini entro i quali esercitare il prelievo venatorio possono essere modificati ma devono comunque rientrare

entro gli archi temporali massimi riportati all'art. 18, c 1 e 2, della L. 157/92. Nel caso dei Corvidi (Cornacchia grigia e nera, Gazza e Ghiandaia), e il Colombaccio per i quali codesta Regione prevede l'inizio della caccia il 2 settembre, il prelievo dovrà cessare il 13 gennaio 2021. Si può prevedere il prelievo di Cornacchia grigia e nera, Gazza e Ghiandaia fino al 10 febbraio nel caso in cui la caccia a questi Corvidi iniziasse l'1 ottobre. Infatti a giudizio di questo Istituto l'arco temporale va inteso come il periodo intercorrente tra il primo e l'ultimo giorno di caccia ad una determinata specie a prescindere dal numero di giornate di caccia in esso comprese”.

La Regione illegittimamente non ha tenuto conto di tale indicazione che trova un puntuale riscontro nella giurisprudenza la quale ha affermato che il comma 2 dell'art. 18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157, nel consentire una modifica dei termini del calendario indicati al comma 1 (come avviene in caso di apertura anticipata), richiede comunque il “rispetto dell’arco temporale massimo”, per cui la modifica del termine finale, a compensazione dell’apertura anticipata, deve essere correttamente riferita all’intero periodo compreso tra l’inizio dell’apertura anticipata e l’inizio ordinario della stagione venatoria previsto dalla legge, e non all’effettivo numero di giornate di caccia in esso compreso, che resta pertanto irrilevante (cfr. T.A.R. Marche, 30 giugno 2020, n. 848; T.A.R. Toscana, Sez. II, 22 marzo 2019, n. 420; T.A.R. Campania, Napoli, Sez. I, 17 maggio 2004, n. 8780) in quanto “la delimitazione temporale del prelievo venatorio, essendo rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili, ha un senso solo se riferita ad un periodo complessivo e non a singole giornate di caccia isolatamente considerate” (cfr. Consiglio di Stato, Sez. III, 23 dicembre 2019, n. 8669).

Pertanto il calendario venatorio deve essere annullato anche nella parte in cui ha acconsentito un prelievo eccedente l’arco temporale massimo stabilito dalla legge statale.

Spetta tuttavia alla Regione, in sede di esecuzione della sentenza, valutare se l’arco temporale può nella fattispecie in esame ritenersi comunque rispettato mantenendo la possibilità di prelievi successivi alla data del 13 gennaio 2021, tenendo conto che, per effetto del decreto monocratico n. 379 del 31 agosto 2020, è stata accolta la domanda cautelare di sospensione dell’esecutorietà della deliberazione impugnata limitatamente alla parte in cui consente - a far data dal 2 settembre 2020 - l’abbattimento in preapertura delle specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia grigia e nera.

5. Con il quarto motivo le ricorrenti lamentano l’illegittima previsione della preapertura della caccia della Tortora selvatica.

La censura non è fondata, in quanto la Regione ha indicato le ragioni per le quali si è discostata dal parere reso dall’Ispra facendo riferimento a documenti provenienti dal medesimo organo tecnico dai quali emerge che la migrazione post produttiva della Tortora selvatica in Italia inizia già nella terza decade di agosto e si esaurisce entro la terza decade di settembre, ed evidenziando come tale specie non sverni nel nostro Paese, con la conseguenza che la caccia è sostanzialmente praticabile solo ricorrendo alla preapertura.

Tenuto conto che, come già anticipato, il parere che l'Ispra esprime sullo schema di calendario venatorio quale organo di consulenza tecnico-scientifica della Regione chiamato a verificare la compatibilità tra le previsioni del calendario e le esigenze di tutela della fauna selvatica, costituisce atto obbligatorio, ma non vincolante, cosicché la Regione può discostarsi dalle indicazioni ricevute, purché fornisca congrua ed adeguata motivazione delle difformi scelte operate, il quarto motivo non è fondato.

6. Alle medesime conclusioni deve pervenirsi con riguardo al quinto motivo, con il quale le ricorrenti lamentano l'illegittimità della previsione contenuta nel calendario circa la possibilità di inserire la Pernice rossa tra le specie cacciabili nelle aziende faunistico venatorie, rispetto alla quale l'Ispra si era espressa in senso contrario.

Infatti anche in questo caso la Regione ha dato conto delle ragioni per le quali ha ritenuto di discostarsi dalle indicazioni dell'Ispra, e le ricorrenti non hanno opposto puntuali censure a quanto osservato dall'Amministrazione, la quale ha affermato che "per quanto concerne la Pernice rossa si ritiene che le riserve formulate da parte dell'ISPRA (concernenti l'inquinamento genetico che potrebbe conseguire all'immissione sul territorio, sia pur limitatamente alle Aziende agro-turistico-venatorie, di un taxon non autoctono) siano non condivisibili.

Le Aziende agro-turistico-venatorie vengono autorizzate in presenza di agricoltura svantaggiata e/o contesti ambientali di scarsa valenza faunistica, tipici della pianura con indirizzo colturale prevalentemente cerealicolo. In detti ambienti ben difficilmente è dato rinvenire esemplari di Coturnice (*Alectoris graeca*), con la conseguenza che è di fatto insussistente la possibilità di ibridazione naturale tra Pernice rossa e Coturnice (specie sedentaria a maggior diffusione nelle aree pre-alpine).

Trattasi appunto di specie oggetto di rilascio esclusivo nelle Aziende agro-turistico-venatorie, ove in poco tempo, al massimo qualche settimana, i capi liberati scompaiono senza lasciare traccia di sé. Non si conoscono episodi di nidificazione. Non esistono nuclei di popolazione allo stato libero.

Ne consegue che, nel caso specifico, non si realizza alcuna "introduzione in natura di specie alloctona" (che è vietata dal D.P.R. n. 357/97), e ciò proprio in relazione al fatto che i capi provenienti da allevamento liberati in Azienda agro-turistico-venatoria vengono prontamente abbattuti.

Non risulta pertanto prospettabile, almeno nel Veneto, detta ipotesi di impatto negativo".

Il quinto motivo è pertanto infondato.

7. In definitiva il ricorso deve essere accolto limitatamente alle censure di cui al secondo e terzo motivo, e pertanto il calendario venatorio impugnato deve essere annullato nella parte in cui comprende tra le specie cacciabili il Moriglione e la Pavoncella, e nella parte in cui ammette in modo cumulativo la preapertura della caccia, concedendo anche il prelievo dal 1 al 10 del mese di febbraio, per le specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia nera e della Cornacchia grigia.

La reciproca soccombenza giustifica l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie in parte e, per l'effetto, annulla la deliberazione della Giunta regionale n. 764 del 16 giugno 2020, nella parte in cui comprende tra le specie cacciabili il Moriglione e la Pavoncella, e nella parte in cui ammette in modo cumulativo la preapertura della caccia, concedendo anche il prelievo dal 1 al 10 del mese di febbraio, per le specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia nera e della Cornacchia grigia.

Spese compensate.

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

Così deciso nella camera di consiglio tenutasi da remoto il 18 novembre 2020 in modalità videoconferenza, con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Nicola Bardino, Referendario

L'ESTENSORE

Stefano Mielli

IL PRESIDENTE

Maddalena Filippi

IL SEGRETARIO