

Pubblicato il 22/03/2019

N. 00420/2019 REG.PROV.COLL.

N. 01187/2018 REG.RIC.



**R E P U B B L I C A I T A L I A N A**

**IN NOME DEL POPOLO ITALIANO**

**Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana**

**(Sezione Seconda)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 1187 del 2018, proposto da Lega Italiana Protezione degli Uccelli - Lipu Birdlife Italia Onlus, Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Onlus, Lega per l'Abolizione della Caccia L.A.C, Lav Lega Antivivisezione Onlus, World Wide Fund for Nature (Wwf) Onlus Ong, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Barbara Vannucci in Firenze, via Scialoia 67;

***contro***

Regione Toscana, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Flora Neglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***nei confronti***

Atc - Ambito Territoriale di Caccia n.5 Firenze Sud non costituito in giudizio;

***e con l'intervento di***

*ad*

*opponendum:*

Federazione Italiana della Caccia, Federcaccia Toscana, Confederazione Cacciatori Toscani, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Alberto Maria Bruni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***per l'annullamento***

- della DGR 9 luglio 2018 n.767, recante “Calendario venatorio regionale 2018-19”;
- della DGR 27 agosto 2018 n.963 recante “L.R. 20/2002: STAGIONE VENATORIA 2018-2019 APERTURA ANTICIPATA DELLA CACCIA E MODIFICHE AL CALENDARIO VENATORIO”;
- di ogni altro atto presupposto, conseguente o comunque connesso, ancorché non conosciuto;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Toscana;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 19 marzo 2019 il dott. Nicola Fenicia e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

**FATTO**

Con Delibera di Giunta regionale n. 767 del 9 luglio 2018 la Regione ha approvato il Calendario Venatorio per la stagione venatoria 2018-2019 in applicazione dell'art. 18 della L. 157/1992 e della legge regionale 10 giugno 2002 n. 20.

Tale delibera è stata approvata previa acquisizione del parere dell'ISPRA del 13 giugno 2018, ai sensi di quanto previsto al comma 4° art. 18 della predetta L. 157/92.

Con successiva Delibera di Giunta regionale n. 963 del 27 agosto 2018 sono state invece approvate le disposizioni relative all'apertura anticipata della caccia (ai sensi dell'art. 8 della L.R. n. 20/2002).

Con il presente ricorso, la Lega Italiana Protezione degli Uccelli – LIPU Birdlife Italia ONLUS, l'Associazione Italiana World Wide Fund for Nature (WWF) ONLUS ONG, l'Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A. ONLUS, la LAV Lega Antivivisezione ONLUS Ente Morale e la Lega per l'Abolizione della Caccia L.A.C., hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione, delle predette delibere.

La Regione Toscana si è costituita nel giudizio, chiedendo la reiezione del ricorso.

Sono anche intervenute *ad opponendum*, la Federazione Italiana della Caccia, la Federcaccia Toscana e la Confederazione Cacciatori toscani, per chiedere il rigetto dell'impugnativa.

Con ordinanza emessa all'esito della camera di consiglio del 17 ottobre 2018, il Collegio ha respinto la domanda cautelare.

A seguito di appello cautelare proposto dalle ricorrenti, con ordinanza n. 6157/2018 il Consiglio di Stato, Sez. III, ha riformato l'ordinanza impugnata, accogliendo solo parzialmente l'istanza cautelare proposta in primo grado e sospendendo il provvedimento impugnato nelle parti in cui: “- *per le specie interessate all'apertura anticipata, viene prevista (punto 13) l'anticipazione della data di chiusura di “pari durata delle giornate concesse nell'apertura anticipata” (anziché di durata corrispondente al periodo compreso tra l'inizio dell'apertura anticipata e l'inizio della stagione venatoria previsto dalla legge); - il termine del periodo di caccia alla beccaccia viene posticipato rispetto alla data del 10 gennaio 2019”*”.

In data 27 gennaio 2019 le ricorrenti notificavano, ai sensi e per gli effetti dell'art. 84 c.p.a., atto di rinuncia parziale al ricorso nei seguenti termini:

“1) *Quanto al motivo sub) 1, il motivo deve intendersi rinunciato fatta eccezione che per la doglianza proposta avverso il punto n.13 del calendario venatorio impugnato, per violazione dell'art.18, commi 1 e 2 della legge 11 febbraio 1992 n.157; 2) Quanto al motivo sub) 2, il*

*motivo deve intendersi rinunciato fatta espressa eccezione che per le doglianze proposte avverso il prelievo della specie della beccaccia”.*

A seguito della rinuncia parziale ai motivi di ricorso, questi possono essere così sintetizzati:

- 1) Violazione del comma 2 dell’art.18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157, in quanto il calendario venatorio toscano (p. 13), avendo disposto una preapertura della caccia nei primi due giorni del mese di settembre, avrebbe illegittimamente sottratto solo tali giorni, e non il più lungo lasso di tempo compreso tra la prima giornata di preapertura e la terza domenica del mese, al periodo di caccia complessivo;
- 2) Violazione del comma 1 bis dell’art. 18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157, in quanto, disattendendo senza una congrua motivazione il contrario avviso espresso da Ispra, la Regione avrebbe consentito per la beccaccia la sovrapposizione dei periodi di caccia stabiliti a livello regionale con i periodi della riproduzione o della migrazione di ritorno stabiliti a livello nazionale, senza produrre dati scientifici e tecnici che supportassero la mancanza di reale sovrapposizione;
- 3) Violazione dell’art. 18 comma 4 della legge 11 febbraio 1992 n. 157, avendo la Regione autorizzato, senza chiedere il parere ad Ispra, con la seconda delibera impugnata, l’apertura anticipata della stagione venatoria nelle giornate dell’1 e 2 settembre per le specie storno, tortora, colombaccio, merlo, gazza, ghiandaia, cornacchia grigia, alzavola, germano reale e marzaiola.

In vista dell’udienza di discussione le parti hanno depositato memorie conclusive e di replica.

All’udienza del 19 marzo 2019 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

## DIRITTO

1. Preliminarmente occorre dare atto dell’intervenuta rinuncia parziale ai motivi di ricorso, che risultano ora ridimensionati come indicato nella parte in fatto.

2. Nel merito, a livello d'inquadramento normativo, giova premettere che le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria sono disciplinati dall'art. 18 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 che, dopo aver individuato, al comma 1, per singola specie, i periodi per l'esercizio venatorio, dà facoltà alle Regioni, al successivo comma 2, di modificare tali termini per determinate specie e in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali.

Le Regioni autorizzano le relative modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (confluito oggi in ISPRA) sulla scorta della preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno fatta salva la possibilità per le Regioni di posticipare tali termini - in relazione a specie determinate - non oltre la prima decade di febbraio e a tal fine sono obbligate ad acquisire il preventivo parere espresso dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale devono uniformarsi.

Dunque, con riferimento ai periodi in cui è permesso il prelievo venatorio, l'art. 18 citato ne consente delle modifiche da parte delle Regioni, previo parere obbligatorio, ma non vincolante dell'ISPRA. Tale parere è, infatti, anche vincolante nel solo caso (introdotto dall'art. 42 della legge comunitaria citata) di posticipazione “non oltre la prima decade di febbraio” della data di chiusura della caccia.

In particolare, l'art. 18, comma 2, L. 157/1992 stabilisce che: *“i termini di cui al comma 1 possono essere modificati per determinate specie in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali. Le regioni autorizzano le modifiche previo parere dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica. I termini devono essere comunque contenuti tra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato al comma 1...”*.

3.1. Venendo quindi al primo motivo, la Regione ha disposto l'applicazione ad alcune specie, nei giorni 1° e 2 settembre 2018, di uno (tortora, colombaccio, merlo alzavola, germano reale e marzaiola) o due giorni di preapertura (cornacchia grigia,

gazza, ghiandaia e storno). Quindi, al fine di assicurare il rispetto dell'arco temporale di cui all'articolo 18 comma 2 della L. 157/1992 da parte del calendario di caccia delle specie interessate dalla preapertura, la Regione Toscana, al punto 13 del calendario, ha disposto un'anticipazione della data di chiusura "di pari durata delle giornate concesse nell'apertura anticipata".

Le ricorrenti sostengono invece che avrebbe dovuto essere sottratto l'intero periodo di tempo compreso tra la prima giornata di preapertura e la terza domenica di settembre, data d'inizio della stagione venatoria (come individuata dalla legge regionale n. 3/1994), ovvero l'intero periodo della preapertura indipendentemente dalle giornate di caccia in esso contenute.

Ritiene il Collegio, ad un più approfondito esame della fattispecie, che il motivo sia fondato, essendo tra le due interpretazioni possibili, maggiormente convincente la tesi delle ricorrenti, peraltro avvalorata dal Consiglio di Stato in sede cautelare, il quale, basandosi sulla lettera del comma 2 dell'art. 18, ha rilevato come tale norma, 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" ivi indicato, così da dover riferire la modifica del termine finale, "a compensazione" della disposta apertura anticipata, al periodo compreso tra l'inizio della apertura anticipata e l'inizio della stagione venatoria previsto dalla legge, a prescindere dal numero di giornate di caccia in esso comprese, come suggerito anche dall'ISPRA nel parere fornito al WWF in data 17 settembre 2010. Peraltro, 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; nel caso di specie dunque, l'individuazione di alcune giornate di caccia nei primissimi giorni di settembre comporta l'inizio anticipato della stagione venatoria al 1° settembre e quindi la necessità di chiudere la stagione

anticipatamente, senza che vi sia spazio per interpretazioni alternative, invocando il numero di giornate non menzionate dall'art. 18 della legge quadro nazionale.

Il primo motivo, come risultante all'esito dell'atto di rinuncia, è dunque fondato e, per l'effetto, il provvedimento impugnato deve essere annullato nella parte in cui, per le specie interessate all'apertura anticipata, viene prevista (punto 13) l'anticipazione della data di chiusura di "pari durata delle giornate concesse nell'apertura anticipata" anziché di durata corrispondente al periodo compreso tra l'inizio dell'apertura anticipata e l'inizio della stagione venatoria previsto dalla legge regionale.

3.2. In ordine al secondo motivo si osserva quanto segue.

Ai sensi del comma 1 *bis* dell'articolo 18 in esame, comma inserito dall'art. 42, comma 2, lett. a), L. 4 giugno 2010, n. 96, 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.

Tale disposizione è stata adottata in attuazione della direttiva 2009/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, il cui articolo 7, al comma 4, prevede che gli Stati membri

*«provvedono in particolare a che le specie a cui si applica la legislazione sulla caccia non siano cacciate durante il periodo della nidificazione né durante le varie fasi della riproduzione e della dipendenza. Quando si tratta di specie migratrici, essi provvedono in particolare a che le specie a cui si applica la legislazione sulla caccia non vengano cacciate durante il periodo della riproduzione e durante il ritorno al luogo di nidificazione».*

Tanto premesso, e venendo alla disamina della *res controversa* ora ristretta al periodo di prelievo della specie della beccaccia, vale soggiungere che, nel corso dell'iter procedimentale che ha poi condotto all'approvazione del piano venatorio in contestazione, la Regione Toscana ha acquisito il parere dell'ISPRA del 13 giugno

2018, in cui venivano evidenziate, rispetto alla specie della beccaccia, plurime criticità.

In particolare, l'ISPRA prescriveva, quanto ai tempi di chiusura della caccia, e sulla scorta di argomentate ragioni che impingevano in pregressi e qualificati studi tecnici (fra i quali, il documento "Key Concepts", la propria "Guida per la stesura dei calendari venatori ai sensi della legge n. 157/92, così come modificata dalla legge comunitaria 2009, art. 42"; nonché la "Guida interpretativa sull'attività venatoria della Commissione europea relativa alla Direttiva 79/409/CEE,"), per la specie Beccaccia, il termine di chiusura della caccia al 31 dicembre, estendibile a determinate condizioni al 10 gennaio.

Ciò nondimeno, la Regione Toscana ha inteso comunque emanare l'impugnato calendario, anche in tale parte in cui si discostava dal parere dell'ISPRA.

Nello specifico, l'ISPRA aveva osservato sul punto che: *"La Beccaccia è inclusa nella categoria SPEC 3 ("in declino a livello europeo") in virtù di una contrazione complessiva maggiore del 10% nel periodo 1990 - 2000 ("Birds in Europe: population estimates, trends and conservation status", BirdLife International, 2004). Nel 2015 la specie è stata inserita nella categoria Least concern (di minima preoccupazione) a livello europeo sulla base dei criteri di classificazione delle Liste rosse IUCN applicati alle popolazioni nidificanti. Va tuttavia evidenziato che le popolazioni europee hanno mostrato comunque un decremento non irrilevante, anche se non è risultato sufficientemente rapido da rientrare nella soglia della categoria di minaccia superiore (Vulnerabile). Permane pertanto la necessità di adottare tutte le più opportune misure di tutela della specie anche in considerazione della forte pressione venatoria a cui è sottoposta e della maggiore vulnerabilità che contraddistingue la Beccaccia nella seconda metà dell'inverno, in particolare in presenza di avverse condizioni climatiche. ISPRA ritiene pertanto idonea per la conservazione e la razionale gestione della specie la chiusura della caccia al 31 dicembre. Una eventuale estensione del periodo cacciabile sino al 10 gennaio, periodo di inizio migrazione prenuziale secondo il documento "Key Concepts", dovrebbe essere subordinata ad una corretta gestione della specie basata su principi di sostenibilità e quindi una pianificazione del prelievo a partire da un'analisi dei dati dei capi abbattuti e dal*

*monitoraggio della specie durante la fase di svernamento e di migrazione prenuziale, attraverso l'impiego di personale qualificato”.*

Per proprio conto la Regione ha invece deliberato, quanto alla Beccaccia, che s'intende consentire il prelievo dal 1° ottobre 2018 al 31 gennaio 2019, fra l'altro, in quanto:

*“ - la normativa vigente (legge 157/92, art. 18), prevede l'arco temporale terza domenica di settembre-31 gennaio;*

*- la sovrapposizione di una decade con il periodo di migrazione prenuziale indicato nel documento Key concepts è consentita dal documento Guida interpretativa.....”*

Inoltre la Regione ha dimostrato di aver raccolto, con riferimento alla beccaccia, alcuni dati scientifici a sostegno delle proprie scelte al fine di far emergere le peculiarità dello specifico territorio di riferimento, nonché studi volti a dimostrare che i segnali di migrazione pre-nuziale si verificano solo nel mese di febbraio. La Regione ha poi definito in maniera puntuale la condizione climatica “ondata di gelo” (fattore climatico a cui la beccaccia risulta molto sensibile durante lo svernamento), approfondendo la ricorrenza del fenomeno in Toscana.

La Regione ha infine sottolineato come, ad ulteriore tutela della specie, il calendario venatorio abbia inserito un limite di prelievo stagionale di venti capi, segnalando la verosimile conseguenza che una buona parte dei cacciatori avrebbe terminato l'attività di prelievo della specie per il raggiungimento dei limiti di prelievo prima della data di chiusura prevista.

Dato atto di ciò, osserva il Collegio come tuttavia l'ISPRA, nel proprio parere, aveva richiamato la forte pressione venatoria a cui è sottoposta la specie della Beccaccia e soprattutto la maggiore vulnerabilità che contraddistingue tale specie nella seconda metà dell'inverno, in presenza di avverse condizioni climatiche. Si tratta di aspetti non presi in considerazione nel provvedimento impugnato, mentre quest'ultimo, nel fissare il periodo di chiusura della caccia al 31 gennaio non tiene comunque

sufficientemente conto del periodo di migrazione prenuziale individuata a livello nazionale nella seconda decade di gennaio.

Infatti, riguardo alla beccaccia, la data di inizio della migrazione prenuziale - indicata nel documento ufficialmente adottato dalla Commissione Europea, “*Key Concepts*”, e basato sui dati della migliore letteratura scientifica disponibile e su quelli raccolti direttamente dall’ISPRA - è individuata, appunto, nella seconda decade di gennaio, e la sovrapposizione di due decenni con detto periodo di migrazione prenuziale non è consentita dal documento “*Guida alla disciplina della caccia nell’ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici - Direttiva Uccelli selvatici*”, che, sebbene non possa essere considerato uno strumento con valore giuridico, rappresenta un utile riferimento dal punto di vista tecnico.

In particolare, in base ai paragrafi 2.7.2 e 2.7.9 della Guida interpretativa, mentre la sovrapposizione di una decade tra il periodo della caccia e il periodo della migrazione prenuziale è considerata una sovrapposizione “teorica” o “potenziale” (in quanto è possibile che durante questo periodo non vi sia effettivamente alcuna sovrapposizione) e quindi tale da ammettere l’attività venatoria, viceversa, la sovrapposizione per periodi superiori ad una decade farebbe cessare l’incertezza e quindi si tratterebbe di una sovrapposizione “reale”.

Nel caso di specie, la sovrapposizione, in base al calendario approvato, si realizzerebbe per due decenni.

Va peraltro tenuto conto del fatto, di comune esperienza, che i recenti mutamenti climatici hanno influenzato i tempi della migrazione degli uccelli, determinando generalmente un anticipo dei movimenti di risalita verso i quartieri di nidificazione legato ad una partenza più precoce dalle aree di svernamento africane.

Ne consegue, che i rilievi critici sollevati dall’ISPRA nel parere del 13 giugno 2018, oltre che logici e ragionevoli, risultano basati sui criteri scientifici ufficiali del “*Key Concepts*” e coerenti con il dettato del comma 1 bis dell’articolo 18 della L. 157/1992,

letto alla luce del principio di precauzione e delle indicazioni offerte dalla Guida interpretativa sull'attività venatoria della Commissione europea relativa alla Direttiva 79/409/CEE; dovendosi invece osservare come il termine alla caccia alla beccaccia stabilito, dal comma 1 dell'art. 18 citato, al 31 gennaio, sia solo un riferimento di legge non più compatibile con le date del “*Key Concepts*” e dunque con i principi e le indicazioni della direttiva comunitaria sull'attività venatoria.

A fronte di tali evidenze, si deve viceversa ritenere come lo scostamento di ben due decenni del termine finale rispetto a quello massimo indicato nel parere dell'ISPRA (10 gennaio 2019) non possa essere giustificato solamente sulla base dei monitoraggi citati dalla Regione nel proprio provvedimento, trattandosi di studi non ancora recepiti in documenti ufficiali o comunque idonei ad imporsi sull'attuale consolidata definizione scientifica delle date (decadi) di inizio della migrazione prenuziale della specie Beccaccia.

Ne deriva, dunque, come tale scostamento non sia stato adeguatamente motivato da parte della Regione.

Pertanto, in accoglimento del secondo motivo, il provvedimento impugnato deve essere annullato nella parte in cui il termine del periodo di caccia alla beccaccia viene posticipato rispetto alla data del 10 gennaio 2019, come ritenuto in sede cautelare dal Consiglio di Stato.

3.3. Infine, con riferimento al terzo motivo, con cui si lamenta la mancata acquisizione del parere Ispra in relazione alla preapertura della caccia, ritiene il Collegio che questo sia infondato, trovando fondamento, la facoltà esercitata dalla Giunta di disporre la preapertura (nel rispetto dell'arco temporale massimo indicato dalla legge statale), nella legge regionale, ed in particolare, nell'art. 8 della l.r. 20/2002, secondo cui: “*la Giunta regionale può consentire, nel rispetto del piano faunistico venatorio, nel primo giorno utile di settembre e nella domenica successiva la caccia da appostamento alle seguenti specie: tortora (Streptopelia turtur), colombaccio, merlo, gazza, ghiandaia, cornacchia*

*griglia. La Giunta regionale può altresì consentire, nei laghi artificiali o altre superfici allagate artificialmente la caccia solo da appostamento fisso, all'alzavola, al germano reale e alla marzaiola...La Giunta regionale individua gli orari di caccia e i territori ove questa può essere svolta, nel rispetto dell'arco temporale di cui all'articolo 18 comma 2 della l. 157/1992.”. Si tratta, dunque, di una fattispecie distinta dall’approvazione del calendario venatorio disciplinata dall’art. 18 della legge n. 157/1992, compiutamente regolata dalla legge regionale e per la quale non è prevista (né vi è spazio per) la previa acquisizione del parere dell’ISPRA.*

Il terzo motivo deve, dunque, essere respinto.

4. In conclusione il ricorso deve essere accolto con l’annullamento della delibera di approvazione del calendario venatorio toscano 2018-2019, nella parte in cui, per le specie interessate all’apertura anticipata, viene prevista (punto 13) l’anticipazione della data di chiusura di “pari durata delle giornate concesse nell’apertura anticipata” anziché di durata corrispondente al periodo compreso tra l’inizio dell’apertura anticipata e l’inizio della stagione venatoria previsto dalla legge regionale; nonché, nella parte in cui il termine del periodo di caccia alla beccaccia viene posticipato rispetto alla data del 10 gennaio 2019.

5. Le spese di lite possono essere compensate, in ragione della complessità e della novità delle questioni trattate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto,

Dà atto della parziale rinuncia ai motivi di ricorso e per il resto lo accoglie e, per l’effetto, annulla la delibera di approvazione del calendario venatorio toscano 2018-2019, nella parte in cui, per le specie interessate all’apertura anticipata, viene prevista (punto 13) l’anticipazione della data di chiusura di “pari durata delle giornate concesse nell’apertura anticipata” anziché di durata corrispondente al periodo

compreso tra l'inizio dell'apertura anticipata e l'inizio della stagione venatoria previsto dalla legge regionale; nonché nella parte in cui il termine del periodo di caccia alla beccaccia viene posticipato rispetto alla data del 10 gennaio 2019.

Spese compensate

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 19 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Rosaria Trizzino, Presidente

Riccardo Giani, Consigliere

Nicola Fenicia, Primo Referendario, Estensore

**L'ESTENSORE**  
**Nicola Fenicia**

**IL PRESIDENTE**  
**Rosaria Trizzino**

IL SEGRETARIO