

N. \_\_\_\_/\_\_\_\_ REG.PROV.CAU.  
N. 00392/2024 REG.RIC.



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

**Tribunale Amministrativo Regionale per l' Umbria**

**(Sezione Prima)**

**Il Presidente**

ha pronunciato il presente

**DECRETO**

sul ricorso numero di registro generale 392 del 2024, proposto da Lega Italiana Protezione Uccelli, L.I.P.U. Odv, Associazione Italiana per il World Wide Fund of Nature, W.W.F. Italia Ets, L.N.D.C. - Animal Protection A.P.S., Lav - Lega Anti Vivisezione Ets, Ente Nazionale Protezione Animali, E.N.P.A. Odv, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentati e difesi dall'avvocato Andrea Filippini, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

***contro***

Regione Umbria, in persona del Presidente legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Anna Rita Gobbo e Luca Benci, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia ed elettivamente domiciliata presso il Servizio Avvocatura regionale, Palazzo Donini, C.so Vannucci 96, Perugia;

***nei confronti***

Ambito Territoriale di Caccia A.T.C. Perugia 1, non costituito in giudizio;

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

*ad opponendum*

- Associazione Nazionale Libera Caccia, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Marzio Vaccari e presso lo stesso elettivamente domiciliata in Perugia via Baldo n. 7;
- Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro, Delegazione Regionale dell'umbria, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'Avv. Marzio Vaccari e presso lo stesso elettivamente domiciliata in Perugia via Baldo n. 7;

***per l'annullamento***

*previa sospensione dell'efficacia,*

della deliberazione della Giunta regionale 7 agosto 2024, n. 789, recante “Calendario venatorio stagione 2024/2025. Modifiche. Preadozione”; della deliberazione della Giunta regionale 24 luglio 2024, n. 717, recante “Calendario venatorio stagione 2024/2025 - precisazioni e adeguamento alle recenti modifiche alla L. 157/1992”; della deliberazione della Giunta regionale 19 giugno 2024, n. 573, recante “Calendario venatorio stagione 2024/2025. Approvazione”; d) della deliberazione della Giunta regionale 2 maggio 2024, n. 408, recante “Proposta di calendario venatorio stagione 2024-2025”; limitatamente alle sole parti di cui ai motivi di gravame; e) nonché di tutti gli atti presupposti, preparatori, connessi e/o consequenziali e successivi ancorché non conosciuti dalle ricorrenti, ove lesivi.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Vista l'istanza di misure cautelari monocratiche proposta dalle ricorrenti, ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm.;

Considerato, preliminarmente, che:

- per il ricorso in esame, notificato e depositato in data 25 agosto 2024, la trattazione collegiale della domanda cautelare può essere fissata alla camera di consiglio del 24 settembre 2024;

- le associazioni (di protezione ambientale nazionale, riconosciute ex artt. 13 e 18, comma 5, della legge 349/1986) ricorrenti contestano il calendario venatorio della Regione Umbria 2024/2025, approvato con d.G.R. n. 573/2024 in data 19 giugno 2024, *in parte qua* confermato dalla d.G.R. n. 717/2024 ed integrato dalla d.G.R. n. 789/2024, sotto due aspetti:

(a) la ricomprensione tra le specie cacciabili della tortora selvatica (*Streptopelia turtur*);

(b) la fissazione al 31 gennaio 2025, anziché alle date (antecedenti) indicate nei *Key Concepts* o nel parere formulato sul calendario venatorio da ISPRA, della data di chiusura della caccia per alcune specie che in quel periodo si troverebbero già in fase di migrazione pre-nuziale;

- l'impugnazione di quanto disposto al punto (b) potrà essere tempestivamente valutata in sede collegiale, mentre per quella concernente il punto (a), essendo prevista una giornata di preapertura della caccia per il 1° settembre 2024, è stata chiesta l'adozione di misure cautelari monocratiche ai sensi dell'art. 56 cod. proc. amm.;

- in ragione dell'incidenza concreta della decisione sull'istanza di tutela monocratica, ai fini dell'adozione del presente provvedimento è stato sollecitato il contraddittorio e si è atteso il deposito della memoria della Regione Umbria; ciò ha consentito anche di tener conto della prospettazione delle associazioni di cacciatori, intervenute *ad opponendum*.

Considerato che le ricorrenti hanno prospettato un articolato quadro di controindicazioni alla riapertura della caccia alla tortora selvatica. In particolare:

(1) da documenti sovranazionali emergono le criticità dello stato di conservazione della specie.

Ciò, in quanto: (i) la specie è classificata come "Vulnerable" nella "Red List" mondiale della IUCN (*International Union for Conservation of Nature*) e nel 2023, sulla base di recenti dati scientifici (*Burfield-Rutherford-Fernando et al. Birds in*

*Europe: the fourth assessment of Species of European Conservation Concern*, Ginevra, 2022), è stata classificata da BirdLife International addirittura come SPEC-1, ovvero “specie globalmente minacciata”; (ii) nella “*Relazione sullo stato e sulle tendenze delle specie e dei tipi di habitat protetti dalle Direttive Uccelli e Habitat nel periodo 2013-2018*”, elaborata dalla Commissione europea in base alle relazioni presentate dagli Stati membri a norma dell’art. 12 delle Direttive 2009/147/CEE (Direttiva Uccelli) e 92/43/CEE (Direttiva Habitat), la specie è classificata in Europa come “*Decreasing*” (coincidente con la classificazione SPEC-1); (iii) è altresì inclusa nel documento elaborato dal NADEG (*Nature Directives Expert Group* - Gruppo di Esperti dell’Unione Europea sulle Direttive Habitat e Uccelli) in cui sono indicate le specie di uccelli tra quelle inserite nell’allegato II della Direttiva Uccelli (specie cacciabili) da considerarsi in condizioni di conservazione “non sicure”.

(2) nonostante l’adozione in data 2 marzo 2022 del Piano di gestione nazionale per la tortora selvatica, sulla scorta del quale nel corso della precedente stagione venatoria in alcune Regioni italiane è stata ripresa la caccia a questa specie, nel luglio 2023 la Commissione europea ha avviato, nei confronti dell’Italia e di alcune Regioni (tra cui l’Umbria), la nuova procedura Pilot - EUP(2023)10542, avente ad oggetto, tra gli altri argomenti, proprio “*l’abbattimento di alcune specie [tra cui, la tortora selvatica] con stato di popolazione non favorevole in assenza di adeguati Piani di Gestione/conservazione efficacemente applicati*”, anche raccomandando “... *per quanto riguarda la flyway centro-orientale [in cui rientra il territorio della Regione Umbria], la moratoria venatoria temporanea almeno nella stagione 2024/2025. Infatti, in questa flyway la specie risulta ulteriormente in declino e quindi, qualora venisse aperta la caccia, si incorrerebbe nel rischio concreto di violare l’articolo 7 della Direttiva Uccelli*”;

(3) la previsione della attuale cacciabilità della tortora selvatica contrasta con le indicazioni del Ministero dell’Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Infatti, la competente Direzione generale del MASE, dopo un’analisi delle rotte

migratorie che interessano il territorio italiano, ha formulato (cfr. nota prot. 88287/2024, in data 13 maggio 2024, cit.) le seguenti “raccomandazioni tecniche”:

*“Il quadro attuale evidenzia come le misure attuate non siano sufficienti a migliorare lo stato di conservazione della specie, e si assiste ad un ulteriore peggioramento. In questo contesto l’approccio di gestione adattativa previsto dal Piano di Gestione richiede un rafforzamento delle misure. Per quanto riguarda la flyway centro-orientale, la Commissione Europea raccomanda una moratoria venatoria temporanea nella stagione 2024/2025. Infatti, in questa flyway la specie risulta ulteriormente in declino e quindi, qualora venisse aperta la caccia, si incorrerebbe nel rischio di violare l’articolo 7 della Direttiva Uccelli. [...] In esito a quanto sopra rappresentato e discusso nel corso della riunione del 8 maggio 2024 del tavolo tecnico sul Piano di Gestione Nazionale per la Tortora selvatica, e in linea con quanto previsto dall’azione 2.2 del richiamato Piano di Gestione, si invitano tutte le Regioni a escludere la Tortora selvatica dai rispettivi calendari venatori per la stagione 2024-25. Tale richiesta è giustificata dal Piano di Gestione Nazionale per la Tortora selvatica, in linea con quanto previsto dalla Direttiva Uccelli”.*

In seguito, il MASE (cfr. nota prot. 9105/2024, in data 17 maggio 2024) ha precisato, nel rispetto delle competenze istituzionali, che *“Ad integrazione della detta nota, si specifica che tale invito rappresenta una soluzione al degrado di conservazione della specie. Se le Regioni ritenessero che pari risultato possa essere ugualmente raggiunto attraverso altre opere di ripristino degli habitat, esse agirebbero, comunque, nell’esercizio delle loro prerogative e dei poteri conferiti ai sensi dell’articolo 18 della legge 157/92 disciplinante l’attività venatoria. Tale specificazione si rende necessaria in quanto la scrivente Direzione Generale non può sostituirsi alle più ampie facoltà di competenza regionale, compresa quella di disporre meccanismi misti che, a mo’ di esempio, da una parte riducano ulteriormente il prelievo e dall’altra garantiscano misure atte al ripopolamento. In*

*conclusione, nel rispetto della Direttiva Uccelli, della Strategia Nazionale per la Biodiversità, ed in ottemperanza a quanto affermato in sede NADEG nelle sedute del 19 aprile e 14 maggio uu.ss., si ribadisce l'importanza di fronteggiare il degrado della conservazione della specie e pertanto si confida che le Regioni sappiano adeguatamente adoperarsi per il raggiungimento dei migliori risultati possibili.”.*

(4) la previsione della attuale cacciabilità contrasta altresì con il parere obbligatorio non vincolante reso sulla proposta di calendario venatorio dall'ISPRA ex art. 18, comma 2, legge 157/1992, posto che nella nota prot. n. 31279/2024 in data 4 giugno 2024 si afferma: *“sulla base dei dati di popolazione raccolti in Europa nel corso delle ultime due stagioni riproduttive, non si ravvisa vi siano i presupposti per consentire la caccia alla tortora selvatica nel rispetto dei principi stabiliti dalla direttiva 2009/147/CE; si consiglia pertanto codesta Amministrazione di non inserire questo columbide nella lista delle specie cacciabili nel corso della prossima stagione venatoria. Per un approfondimento sullo stato di conservazione della tortora selvatica si rimanda all'Allegato tecnico.”.*

Considerato che la Regione Umbria ha eccepito, in sostanza, che:

- gli atti comunitari costituiscono un mero invito della Commissione, non vincolante per gli Stati membri, e, comunque, al pari delle raccomandazioni del MASE che li hanno richiamati, riconoscono la possibilità di adottare soluzioni alternative per il miglioramento demografico della specie, ammettendo meccanismi “misti”, che da una parte riducano ulteriormente il prelievo e dall'altra garantiscano misure atte al ripopolamento;
- la decisione finale, secondo quanto previsto dalla normativa e dalla giurisprudenza, spetta alla Regione, anche perché solo essa possiede un'approfondita conoscenza delle specificità ambientali che caratterizzano il proprio territorio, delle quali invece non risulta aver tenuto conto l'ISPRA, il cui parere è privo di specifici riferimenti alla realtà territoriale, ambientale e climatica

del territorio umbro e risulta sostanzialmente identico per tutte le Regioni italiane, non essendo rinvenibili - come invece espressamente stabilito dall'art. 7, comma 3, della legge 157/1992 – i dati assunti dall'Istituto con specifico riferimento al territorio umbro né le collaborazioni con omologhi Istituti stranieri di Stati con termini di diretto riferimento al territorio umbro, né i contributi richiesti all'Università Umbra e ad altri Organismi di ricerca, né le verifiche effettuate sui risultati delle ricerche e dei monitoraggi effettuati dalla Regione Umbria sul proprio territorio;

- sul calendario venatorio ha espresso parere favorevole il Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale (organo istituito presso il Ministero dell'agricoltura, della sovranità alimentare e delle foreste), in questi termini: *“Tortora (Streptopelia turtur) (il giorno 1° settembre 2024) - In ragione del considerato di cui al punto 14 delle premesse, in merito all'attività di prelievo della specie tortora (Streptopelia turtur) si esprime parere favorevole raccomandando alla Regione di prevedere l'introduzione di efficaci meccanismi volti a evitare il degrado della conservazione della specie e di attenersi rigorosamente alle richieste ulteriori disposizioni promananti dal MASE al riguardo.”*; il MASE non ha tuttavia fornito ulteriori disposizioni al riguardo;

- in conclusione, sussistono adeguate ragioni di carattere tecnico-scientifico, che giustificano la decisione della Regione di disattendere le suddette indicazioni all'esclusione della cacciabilità della tortora selvatica, e di prevedere strumenti alternativi, quali: (i) l'individuazione di una soglia di prelievo al 50% della media risultante dall'analisi dei carnieri delle stagioni venatorie comprese tra il 2014 e il 2018 (con un limite massimo regionale di 2.971 capi); (ii) la raccolta tempestiva dei dati di prelievo attraverso una web-app, al fine di garantire il rispetto del tetto massimo fissato (l'applicativo invia ai cacciatori collegati, un'allerta al raggiungimento della quota del 60 percento del suddetto tetto massimo e un avviso di interruzione della possibilità di prelievo al raggiungimento dell'80 percento dello stesso tetto massimo); (iii) un carniere massimo giornaliero di 5 capi in una sola

giornata di preapertura rispetto alle tre massimo consentite; (iv) attività di monitoraggio standardizzata dell'ornitofauna su tre stazioni di inanellamento e su 1.696 punti di osservazione e ascolto con lo scopo di raccogliere dati per definire i trend delle popolazioni dell'avifauna umbra; (v) convenzioni onerose con Carabinieri Forestali e Polizia provinciale per l'attività di vigilanza e controllo in materia di caccia anche nella giornata di preapertura; (vi) promozione di azioni favorevoli anche per la conservazione delle popolazioni di uccelli nidificanti e per la creazione di condizioni ambientali favorevoli per i contingenti migratori attraverso misure agroambientali previste dal Programma di Sviluppo rurale 2014-2022 e dal Complemento di Sviluppo rurale per l'Umbria 2023-2027;

Considerato che le associazioni intervenienti *ad opponendum* hanno svolto analoghe considerazioni, lamentando in particolare il carattere ideologico della posizione assunta da ISPRA;

Osservato, con riferimento a quanto hanno prospettato le parti, che:

- l'esercizio dell'attività venatoria risulta consentito a condizione che “*non contrasti con l'esigenza preminente di conservazione della fauna selvatica*” (art. 1 della legge 157/1992) e tale principio assume oggi valore maggiormente pregnante a seguito dell'esplicitazione, nel comma terzo dell'art. 9 Cost. del principio fondamentale di tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni;
- per quanto sopra esposto, gli organi tecnici muniti di specifica competenza (ISPRA e Ministero dell'Ambiente) hanno motivatamente affermato che, allo stato attuale e sulla base dei dati disponibili, misure meramente “limitative” non sono sufficienti a migliorare lo stato di conservazione della specie, e quindi la decisione di “preapertura” della caccia alla tortora selvatica mette ulteriormente a rischio il mantenimento della specie;
- dagli atti acquisiti al fascicolo processuale, non emergono adeguate confutazioni

di detto orientamento; infatti:

(I) - anche in materia venatoria trova applicazione il principio comunitario di precauzione di cui all'art.191, par. 2, del Trattato dell'Unione Europea (cfr. Cons. Stato, II, n. 8126/2021);

(II) - la omessa acquisizione dei pareri dell'Osservatorio faunistico regionale e, in generale, di dati ed informazioni specificamente riferite al territorio regionale, a prescindere dall'attribuzione delle relative responsabilità omissive, non fa venir meno la rilevanza di quelli nazionali ed europei richiamati da ISPRA;

(III) - ISPRA, del resto, nella nota prot. 31279/2024, ha affrontato anche il tema della adeguatezza e rilevanza dei dati disponibili, affermando tra l'altro che: *“Sotto un profilo più propriamente tecnico, va altresì considerato come lo stato di conservazione di una determinata popolazione e il suo rischio di vulnerabilità dovuto a determinate minacce possano risultare anche significativamente diversi in funzione dell'ambito geografico e temporale considerato, compreso quello regionale. Ciò può accadere in particolare nel caso degli uccelli migratori, i quali per loro natura, con periodicità stagionale, compiono spostamenti anche dell'ordine di migliaia di chilometri attraversando territori molto diversi sotto il profilo non solo ambientale ma anche del regime di tutela accordato dalle norme locali e dei fattori di minaccia. In questi casi, la valutazione in ordine alla cacciabilità o meno di una determinata specie deve tenere in debito conto una pluralità di fattori non circoscrivibili al solo ambito locale proprio di una data regione, ma devono derivare da una valutazione che tenga in debita considerazione anche i fattori di minaccia che agiscono sullo stato di conservazione a scala di intero areale distributivo. In questo senso appare importante la valutazione tecnica del loro status di conservazione generale”*; ed indicando i propri riferimenti tecnico-scientifici: *“Per le informazioni sullo stato di conservazione delle specie, ISPRA fa riferimento alle fonti disponibili più aggiornate, utilizzate anche per le valutazioni a scala continentale effettuate dalla Commissione Europea: - IUCN Red List19 - European Red List of Birds 202120 - BirdLife International Data*

zone<sup>21</sup> - Art.12 reporting reference portal<sup>22</sup> - New assessment of bird species of European conservation concern (SPEC)<sup>23</sup> - Lista Rossa Italiana dei vertebrati italiani<sup>24</sup> - Progetto Farmland Bird Index (FBI)<sup>25,2</sup> ” [note omesse]; precisando infine, quanto allo specifico rilievo della Regione, che “ISPRA, inoltre, tiene conto delle informazioni derivanti dalle pubblicazioni tecnico-scientifiche disponibili e dalle proprie banche dati. In riferimento alla situazione specifica dell’Umbria, lo scrivente Istituto ha preso in esame, oltre alle informazioni trasmesse da codesta Amministrazione congiuntamente alla richiesta di parere, anche i dati desunti dal secondo Atlante ornitologico dell’Umbria<sup>27</sup> e dal documento “Monitoraggio degli uccelli nidificanti in Umbria (2001-2023): aggiornamento degli andamenti delle specie comuni e degli indicatori dello stato di conservazione dell’avifauna”<sup>28</sup>; infine sono state considerate le analisi di dettaglio riportate nella delibera di approvazione dello scorso calendario venatorio regionale. A tale riguardo si chiede a codesta Amministrazione che tali analisi, scaturite dai programmi di monitoraggio condotti a livello regionale, siano rese a questo Istituto appena disponibili o al più tardi contestualmente alla richiesta di parere.” [note omesse];

(IV) - in ogni caso, non emergono dall’esame del fascicolo processuale i dati, riferiti al territorio regionale e comunque di segno diverso da quelli invocati da ISPRA, che supporterebbero la riapertura della caccia alla tortora selvatica;

(V) – il dato di riferimento a carattere regionale depositato in giudizio dalla Regione (tabella sul *Monitoraggio degli uccelli nidificanti in Umbria – 2001-2023*, estratto dei dati concernenti la tortora selvatica - doc. n. 8), viceversa, evidenzia che dal 2018 vi è stata una progressiva diminuzione della specie, con leggera ripresa rispetto all’anno precedente soltanto nel 2022, seguita da un’ulteriore riduzione nel 2023, ciò che denota una tendenza definita di “diminuzione moderata”; anche nella memoria della Regione si riconosce che “gli anni 2015-2018 hanno registrato una sensibile diminuzione della specie, e che attualmente si verifica un “moderato peggioramento” della presenza della tortora nel territorio umbro”;

(VI) – quanto disposto dai provvedimenti impugnati in ordine agli strumenti alternativi predisposti per permettere il ripopolamento della specie, consistenti nella limitazione del carniere e nella tracciabilità del prelievo venatorio non fa venir meno la rilevanza dei suddetti rilievi, potendo assumere rilevanza, oltre che ai fini di eventuali decisioni future, solo nel senso di una riduzione del pregiudizio all'avifauna, senza tuttavia consentire di evitarlo;

(VI) – sul tema controverso, del resto, il dispositivo della d.G.R. n. 573/2024 – nel subordinare ad un successivo pronunciamento del MASE la “conferma” della cacciabilità della tortora selvatica, peraltro senza prevedere all'uopo un termine e senza esplicitare se si tratti di condizione risolutiva, anziché sospensiva - manifesta perplessità.

Ritenuto, pertanto, in esito alla limitata cognizione consentita nella fase cautelare monocratica, che:

- in base agli atti acquisiti al fascicolo processuale, non emerge che la Regione abbia fatto piena e corretta applicazione dell'art. 19 della legge 157/2992, per quel che concerne l'esercizio, alla luce delle evidenze tecnico-scientifiche *pro tempore* disponibili, del potere-dovere di vietare o ridurre per periodi prestabiliti la caccia a determinate specie di fauna selvatica di cui all'articolo 18, per importanti e motivate ragioni connesse alla consistenza faunistica, nonché di intervenire per circoscrivere ulteriormente il prelievo venatorio laddove l'emerga l'esigenza di escludere la caccia a determinate specie di uccelli o di circoscrivere il periodo di caccia, per ragioni connesse alla consistenza faunistica;

- ne discende che, nelle more dell'approfondimento dei profili di fondatezza del gravame, nella prospettiva del bilanciamento tra i contrapposti interessi, occorre accordare prevalenza agli interessi connessi alla tutela dell'ambiente e della fauna selvatica, rispetto a quello alla libera esplicazione dell'attività ludico-sportiva della caccia, e che, in relazione al tema attualmente in esame, misura idonea a neutralizzare tale pregiudizio non può essere altro che la sospensione interinale

delle disposizioni del calendario venatorio che consentono la caccia alla tortora selvatica, fino alla trattazione collegiale dell'istanza cautelare fissata in dispositivo.

P.Q.M.

Accoglie l'istanza di misure cautelari monocratiche e, per l'effetto, sospende l'efficacia dei provvedimenti impugnati limitatamente alle parti che consentono il prelievo venatorio della specie tortora selvatica.

Fissa per la trattazione collegiale la camera di consiglio del 24 settembre 2024.

Il presente decreto sarà eseguito dall'Amministrazione ed è depositato presso la Segreteria del Tribunale che provvederà a darne comunicazione alle parti.

Così deciso in Perugia il giorno 27 agosto 2024.

**Il Presidente**  
**Pierfrancesco Ungari**

IL SEGRETARIO