

CONSIGLIO DI STATO, SEZIONE III, SENTENZA DEL 22 MAGGIO 2018, N. 3852: è onere delle Regioni dimostrare la sostenibilità del prelievo, sulla base di una solida attività istruttoria che utilizzi dati riferiti al contesto sito-specifico, in caso di parere ISPRA negativo.

« la previsione del suddetto margine di flessibilità non può che essere letta nel senso di assegnare ai periodi di sovrapposizione cristallizzati nel Key Concepts una valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse maturate in specifiche Regioni, qui però non in evidenza. »

«È ovvio il postulato che compete alla Regione, ove voglia discostarsi dal parere ISPRA, dover dimostrare, con propri dati, la sussistenza delle speciali condizioni, predicabili rispetto al proprio territorio regionale, per discostarsi dalle indicazioni prudenziali licenziate dall'ISPRA, e, dall'altro, dall'insufficienza, ai fini qui in rilievo, di generici e non meglio documentati fattori differenziali legati a "tradizioni locali", ove disancorate da un'affidabile attività di monitoraggio e non supportate da dati tecnici elaborati con sufficiente rigore scientifico. »

«all'interno del corpo regolatorio come sopra ricostruito esplica un rilievo centrale la funzione svolta dall'ISPRA le cui indefettibili funzioni consultive si ascrivono nella logica di individuare standard minimi ed uniformi di protezione ambientale, come tali ricadenti nella sfera legislativa esclusiva dello Stato (cfr. Corte Cost. sentenza n. 278 del 2012; 107/2014) siccome riconducibili al valore ambiente". »

N. 03852/2018REG.PROV.COLL.

N. 01508/2018 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1508 del 2018, proposto dalla Regione Basilicata, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Faustina Demuro, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'ufficio di rappresentanza della Regione Basilicata in Roma alla via Nizza n. 56;

contro

Federazione Italiana della Caccia, Associazione Cacciatori Migratoristi Italiani, Arcicaccia, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Claudio Chiola, Mario Gorlani, Innocenzo Gorlani, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo

studio dell'Avv. Claudio Chiola in Roma, via Camilluccia 785;
Lega Italiana Protezione degli Uccelli, Associazione Italiana World Wide Fund for Nature, Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A. ONLUS, LAV Lega Antivivisezione ONLUS Ente Morale, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, rappresentati e difesi dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e con domicilio eletto in Roma, viale Aurelio Saffi n. 20;
Ente Nazionale Produttori Selvaggina (Eps), Associazione Nazionale Libera Caccia, Unione Nazionale Enalcaccia non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Basilicata n. 571/2017 resa sul ricorso n. 447/2016 e depositata in data 09/08/2017, concernente il calendario venatorio per la stagione 2016/2017.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Federazione Italiana della Caccia, Associazione Cacciatori Migratoristi Italiani, Arcicaccia, Enpa Onlus - Ente Nazionale Protezione Animali, Lav - Lega Antivivisezione Onlus Ente Morale, Lipu Onlus - Lega Italiana Protezione Uccelli, Wwf Onlus - World Wide Fund For Nature;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 14 giugno 2018 il Cons. Umberto Maiello e uditi per le parti gli avvocati Faustina Demuro, Claudio Chiola e Valentina Stefutti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Con la sentenza n. 571/2017, resa sul ricorso n. 447/2016, il T.A.R. Basilicata ha accolto il ricorso proposto dalle Onlus, odierne resistenti (Lega Italiana Protezione degli Uccelli, Associazione Italiana World Wide Fund for Nature, Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A., LAV Lega Antivivisezione), avverso la D.G.R. n. 883 del 29 luglio 2016 avente ad oggetto l'approvazione di Calendario Venatorio e del tesserino venatorio regionale per la stagione 2016/2017.

1.1 La decisione di prime cure ha, invero, rilevato un difetto di istruttoria e di motivazione della mentovata deliberazione per non essere stati allegati, a suo supporto, adeguati riferimenti tecnico - scientifici idonei a superare le osservazioni dell'ISPRA, nonché accertato la violazione del principio di precauzione di cui all'art. 191 del TFUE del 25.03.1957 n. 3.

1.3. Avverso la suddetta decisione, con il gravame in epigrafe, la Regione ricorrente ha articolato i seguenti motivi di gravame:

1) carenza, insufficienza, indeterminatezza della motivazione nella parte in cui assume che la relazione regionale sottesa all'adozione del calendario venatorio sia carente di adeguati riferimenti tecnico – scientifici che possano essere idonei a superare le differenti conclusioni raggiunte dall'Ispra, all'uopo precisandosi che l'oggetto del *devolutum* in appello deve escludere, quanto a specie cacciabili, il caso della Ghiandaia e Starna , in quanto per la prima è stato previsto il posticipo della chiusura e tanto comporta ai sensi dell'art. 18 comma 2 della legge 157/1992 l'obbligo di uniformarsi al parere vincolante che deve essere richiesto all'ISPRA e

che, nel caso specifico, imponeva la chiusura al 31 gennaio, mentre per la seconda, la scelta regionale si pone oltremodo in violazione del limite del 31 dicembre fissato dall'art. 18 della legge 157/1992. Le valutazioni tecniche contenute nella relazione allegata alla DGR 883/2016, contrariamente a quanto sostenuto dal giudice di prime cure, non sarebbero scevre da riferimenti tecnici e scientifici: la Regione avrebbe utilizzato dati tratti da fonti internazionali indicate dalle stesse controparti, ovvero il documento europeo Ornis Key Concepts, on Period of Reproduction and prenuptial migration of huntable bird Species in the EU (2001), adottato dalla Commissione Europea in relazione alla Direttiva 79/409/CEE, in cui vengono definiti i periodi di inizio e durata della riproduzione e di inizio della migrazione prenuziale per ciascuna specie cacciabile in ognuno dei paesi membri, nonché la Guida per la Stesura dei calendari venatori par. 2.7.2 e 2.7.9 in ragione della quale è possibile fissare la chiusura della caccia nella decade in cui è stabilito l'inizio della migrazione prenuziale;

2) con riferimento alla specie dei *turdidi* (*tordo bottaccio*, *cesena* e *tordo sassello*), per le quali la chiusura della caccia da calendario impugnato è stata prevista alla data del 19 gennaio, non era necessaria la predisposizione di dati regionali per differirne la chiusura, in difformità dal parere reso dall'Ispra che determinava il fine caccia al 10 gennaio. Ed, invero, la Regione avrebbe fatto applicazione della regola cd. della decade di sovrapposizione prevista dalla guida sopra richiamata (e che consentirebbe di fissare la chiusura della caccia nella decade in cui è stabilito l'inizio della migrazione prenuziale) e del documento europeo Ornis Key Concepts il quale, per le specie tordo bottaccio e cesena, indica la data di inizio della

migrazione prenuziale nella seconda decade di gennaio, mentre per il tordo sassello individua la data di inizio della migrazione prenuziale nella terza decade di gennaio.

3) per *l'avifauna acquatica* la Regione deduce che, conformemente alle indicazioni dell'Osservatorio regionale, si è tenuto conto dei periodi di fine della riproduzione e di inizio della migrazione prenuziale indicati nel documento Key concepts, applicando la regola della cd decade di sovrapposizione;

4) quanto al caso specifico della *Beccaccia*, per la quale il parere Ispra imponeva la chiusura al 31 dicembre in ragione delle valutazioni sul suo stato di conservazione, avrebbe avuto preminenza nelle scelte regionali il fatto che la specie di tale volatile è classificata come “*Least concern*” vale a dire di minima preoccupazione da fonti ufficiali dell'Unione Europea, ivi inclusi i report che, ai sensi del par. 1.10 della cd. direttiva “Uccelli selvatici”, id est Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli Uccelli selvatici, la Commissione UE è tenuta a predisporre annualmente;

5) sempre in relazione alla *Beccaccia*, da disposizioni di Calendario, l'art. 11 co. 4 per l'evenienza delle “ondate di freddo” ha introdotto un protocollo di intervento con la previsione che “la Regione, in presenza di eventi climatici sfavorevoli alla beccaccia (*Scolopax rusticola*), quali nevicata in periodo di svernamento e/o periodi di gelo protratti per più giorni, può disporre l'immediata sospensione del prelievo di tale specie nelle aree interessate”. Inoltre, l'art. 14 lett. c) prevede il divieto di cacciare su terreni coperti in tutto o nella maggior parte da neve;

6) analoghe considerazioni possono svilupparsi con riferimento alla specie *Quaglia* atteso che anche tale volatile è stato inserito nella categoria *Least concern*;

- 7) in ordine alla questione della pre- apertura e apertura prima del 1° ottobre in relazione alle specie *Colombaccio*, *Quaglia*, *Fagiano* e *Allodola* il parere reso dall'Ispra, in assenza di un riferimento specifico al territorio della Regione Basilicata, ha valutato idonea un'apertura al 1° ottobre al fine di favorire un più completo sviluppo degli ultimi nati e di evitare il rischio di confusione e/o di perturbazione con altre specie cacciabili, senza sviluppare allegazioni sufficienti a supportare sul piano scientifico quanto prescritto per le singole specie nella Guida per la stesura dei calendari venatori e disattendendo le prescrizioni della cd. direttiva Uccelli Selvatici che prescrive ai par. 2.6.10 e 2.6.13 una attività di sensibilizzazione attraverso una adeguata formazione dei cacciatori finalizzata a conferire ad essi la perizia necessaria alla distinzione delle specie cacciabili, ma non propone in ragione di tale esigenza un divieto di caccia alle specie simili;
- 8) analoghe considerazioni andrebbero svolte con riferimento alla piccola selvaggina stanziale, *Lepre Europea* e per la *Volpe*, specie per le quali il calendario venatorio, in difformità dal parere Ispra, ha fissato la data del 18.09, tanto più che la Lepre risulta inserita nella categoria *Least Concern*. Quanto alla specie *Volpe*, a fronte delle prescrizioni generali ISPRA che prevedono l'apertura della caccia al primo ottobre, nell'atto regionale è stata motivata una scelta di mera conformità alle prescrizioni della L.157/1992 che fissa per questa specie l'apertura alla terza domenica di settembre;
- 9) erronea e contraddittoria sarebbe, poi, l'applicazione data del principio di precauzione, imposto per le politiche ambientali dall'art. 191 TFUE, che avrebbe dovuto indurre a considerare ai fini delle scelte di politica ambientale, non solo i
-

dati scientifici e tecnici disponibili, ma anche le condizioni dell'ambiente nelle varie Regioni dell'Unione.

1.4. Si sono costituiti in giudizio la Federazione Italiana della Caccia, l' ANUU Associazione cacciatori migratoristi italiani, l'Arcicaccia, che hanno concluso per la fondatezza dell'appello proposto dalla Regione e ne chiedono l'accoglimento.

1.5. Resistono in giudizio la Lega Italiana Protezione degli Uccelli, l'Associazione Italiana World Wide Fund for Nature, l' Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A. ONLUS, la LAV Lega Antivivisezione ONLUS Ente Morale, che hanno concluso per il rigetto dell'appello.

All'udienza del 14.6.2018 l'appello è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

L'appello è infondato e, pertanto, va respinto.

2. Ai fini di una compiuta disamina della *res iudicanda* s'impone la preventiva ricostruzione, per quanto qui di più diretto interesse, della cornice normativa di riferimento.

2.1. Com'è noto, 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.

Ai sensi del comma 1 bis dell'articolo 18 in commento, 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.

2.2. 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*».

2.3. Le richiamate disposizioni sono state puntualmente recepite nella legislazione regionale della Basilicata.

In forza delle previsioni contenute nell'art. 30 L.R. Basilicata n. 2 /1995, sostanzialmente sovrapponibili rispetto a quelle nazionali sopra richiamate, la stagione venatoria ha inizio la terza domenica di settembre e termina il 31 gennaio. La Giunta regionale, sentiti l'INFS e le province può modificare i termini della caccia per determinate specie, in relazione alle situazioni ambientali e alle tradizioni locali delle diverse realtà territoriali, i termini devono comunque essere mantenuti fra il 1° settembre ed il 31 gennaio dell'anno successivo. La modifica è

condizionata alla preventiva predisposizione di adeguati piani faunistico-venatori. Le deroghe introdotte dalla Giunta Regione vengono veicolate nel calendario venatorio regionale che reca disposizioni relative ai tempi, ai giorni, alle specie, al numero dei capi da abbattere, ai luoghi e modo di caccia, alla durata della giornata venatoria, ai periodi di addestramento cani.

Alla stregua del comma 4bis del medesimo articolo, la Regione può altresì posticipare, non oltre la prima decade di febbraio, i termini di cui al presente comma in relazione a specie determinate e allo scopo è necessario acquisire il preventivo parere dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), al quale deve uniformarsi. Il successivo comma 10 bis prevede, poi, che, fermo restando quanto stabilito nei commi precedenti, ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 18 della legge 11 febbraio 1992, n. 157, 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.

2.4. Appare, dunque, di tutta evidenza, ad una piana lettura delle disposizioni sopra richiamate, come la disciplina di settore miri al raggiungimento di un giusto equilibrio tra i vari interessi in gioco procedimentalizzando la complessiva azione anche attraverso l'acquisizione di qualificati pareri tecnici che mirano a valutare la concreta sostenibilità dell'esercizio venatorio, per tempi, modalità e misura, con l'esigenza di protezione della fauna.

Segnatamente, all'interno del corpo regolatorio come sopra ricostruito esplica un rilievo centrale la funzione svolta dall'ISPRA le cui indefettibili funzioni consultive si ascrivono nella logica di individuare standard minimi ed uniformi di protezione

ambientale, come tali ricadenti nella sfera legislativa esclusiva dello Stato (cfr. Corte Cost. sentenza n. 278 del 2012; 107/2014) siccome riconducibili al valore ambiente.

3. Tanto premesso, e venendo alla disamina della *res controversa*, vale soggiungere che, nel corso dell'iter procedimentale che ha poi condotto all'approvazione del piano venatorio in contestazione, la Regione Basilicata ha acquisito, al n. 102499 del proprio protocollo, in data 24.6.2016, il parere dell'ISPRA in cui venivano evidenziate, rispetto a talune specie, plurime criticità.

3.1. Segnatamente, l'ISPRA prescriveva, quanto ai tempi di chiusura della caccia, e sulla scorta di argomentate ragioni che impingevano in pregressi e qualificati studi tecnici, che:

- a) per la specie Beccaccia, il termine di chiusura della caccia dovesse essere fissato al 31 dicembre;
- b) la chiusura della stagione venatoria per l'avifauna acquatica (Germano reale, Gallinella d'acqua, Folaga, Alzavola, Codone, Fischione, Mestolone, Moriglione, Marzaiola, Canapiglia, Porciglione, Frullino, Pavoncella, Beccaccino) dovesse avvenire al 20 di gennaio;
- c) per le specie Tordo bottaccio, Tordo sassello e Cesena, la chiusura della caccia dovesse slittare al 10 di gennaio;
- d) con riguardo alle specie Quaglia e Tortora, al 31 ottobre;

Infine, il mentovato Istituto segnalava, per quanto riguarda il periodo di caccia delle specie Colombaccio, Gazza, Ghiandaia e Cornacchia grigia, il mancato rispetto dell'arco temporale massimo di cui alla legge 157/92, art. 18, n. 2.

3.2. Ciò nondimeno, la Regione Basilicata ha inteso comunque emanare l'impugnato calendario, anche nelle parti in cui si discostava dal parere dell'ISPRA, richiamando a tali fini *per relationem* il motivato dissenso compendiato nella relazione tecnica predisposta dal competente Assessorato regionale.

Vale premettere che nella detta relazione si osservava, anzitutto, che: *“si è convenuto nel mantenere comunque alcune scelte concertate per l'emanazione della proposta di calendario venatorio in quanto valutate considerando una pluralità di fattori: l'assenza di studi scientifici che dimostrino, per la nostra realtà regionale, l'inadeguatezza degli archi temporali definiti dall'art. 18 della Legge n. 157/1992 e ss.mm.ii. Inoltre nelle decisioni assunte si è tenuto conto delle tradizioni locali della nostra realtà territoriale regionale corroborate dalle scelte effettuate e rese operative dalle approvazioni dei precedenti calendari venatori?”*.

3.3. Ciò nondimeno, rileva il Collegio come tali proposizioni non esauriscono il corpo delle argomentazioni spese dagli uffici regionali per discostarsi dal parere dell'ISPRA, dal momento che siffatte, generiche, considerazioni vanno integrate con le specifiche osservazioni, pur sempre compendiate nella precitata relazione, che risultano riferite alle singole specie di talchè solo alla stregua di una valutazione combinata delle dette considerazioni sarà possibile, per singola specie, e nei limiti del *devolutum*, verificare l'adeguatezza delle giustificazioni offerte dalla Regione a sostegno del proprio deliberato.

3.4. Ed, invero, mentre il parere ISPRA ha natura vincolante, segnatamente quanto alla praticabilità del prelievo venatorio anche oltre il limite del 31 gennaio di ciascun anno, nelle altre ipotesi l'avviso di tale organo può essere disatteso sulla scorta, però, di una congrua motivazione che giustifichi, anche sul piano della logicità e della ragionevolezza, la diversa soluzione privilegiata.

Appare, dunque, di tutta evidenza come, nell'economia della richiamata disciplina di settore, ciò potrà avvenire essenzialmente per far emergere le peculiarità dello specifico territorio di riferimento sulla scorta di un affidabile monitoraggio delle singole specie o, comunque, su dati mutuati da organismi scientifici accreditati ed obiettivamente verificabili.

4. Nella suddetta prospettiva vanno, dunque, pienamente condivisi i principi metodologici su cui il giudice di primo grado ha costruito il proprio *decisum* e rappresentati, da un lato, dall'ovvio postulato che compete alla Regione, ove voglia discostarsi dal parere ISPRA, dover dimostrare, con propri dati, la sussistenza delle speciali condizioni, predicabili rispetto al proprio territorio regionale, per discostarsi dalle indicazioni prudenziali licenziate dall'ISPRA, e, dall'altro, dall'insufficienza, ai fini qui in rilievo, di generici e non meglio documentati fattori differenziali legati a "tradizioni locali", ove disancorate da un'affidabile attività di monitoraggio e non supportate da dati tecnici elaborati con sufficiente rigore scientifico.

4.1. Il giudice di prime cure si è attestato del tutto condivisibilmente sulla linea di un controllo che, senza ingerirsi nelle scelte discrezionali della pubblica Autorità, assicuri la legalità sostanziale del suo agire, verificandone la sua intrinseca coerenza rispetto ai dati conoscitivi acquisiti nel procedimento e, tra essi, quelli particolarmente qualificati in esso confluiti a seguito del parere licenziato dall'ISPRA.

5. Orbene, procedendo secondo lo schema metodologico suindicato, deve preliminarmente osservarsi che, secondo la stessa prospettazione dell'appellante, l'oggetto del *devolutum* qui in rilievo non ricomprende il caso della *Ghiandaia* e

della *Starna*, in quanto, per la prima, è stato previsto il posticipo della chiusura e tanto comporta ai sensi dell'art. 18 comma 2 L.157/1992 l'obbligo di uniformarsi al parere vincolante che deve essere richiesto all'ISPRA e che, nel caso specifico, imponeva la chiusura al 31 Gennaio, mentre per la seconda, la scelta regionale si pone oltremodo in violazione del limite del 31 dicembre fissato dall'art. 18 L. 157/1992.

6. Quanto poi alle specifiche doglianze articolate in relazione alle singole specie, vale osservare quanto segue:

6.1. con riferimento alla specie dei *Turdidi* (*tordo bottaccio, cesena e tordo sassello*) per le quali la chiusura della caccia da calendario impugnato è stata prevista alla data del 19 gennaio, assume la Regione che non era necessaria la predisposizione di autonomi dati regionali per discostarsi dal parere reso dall'Ispra che determinava il fine caccia al 10 gennaio. Ed, invero, il documento europeo Ornis Key Concepts indicherebbe, per le specie tordo bottaccio e cesena, la data di inizio della migrazione prenuziale nella seconda decade di gennaio, mentre per il tordo sassello individuerebbe la data di inizio della migrazione prenuziale nella terza decade di gennaio.

In tal senso, vi sarebbe, dunque, un rischio di sovrapposizione solo per le specie tordo bottaccio e cesena i cui effetti verrebbero però neutralizzati applicando la regola della cd. sovrapposizione introdotta con la Guida per la Stesura dei calendari venatori, in ragione della quale sarebbe possibile fissare la chiusura della caccia nella decade in cui è stabilito l'inizio della migrazione prenuziale.

Sul punto, la decisione di prime cure deve ritenersi immune dai vizi denunciati nella parte in cui ha efficacemente evidenziato come l'art. 18, n. 1bis, della legge n.

157 del 1992 – in attuazione dell'articolo 7 comma 4 della direttiva 2009/147/CE, il cui contenuto precettivo è stato, altresì, recepito nell'articolo 30 comma 10 bis della L.R. Basilicata n. 2 /1995 - rechi il divieto cogente di sovrapposizione tra i periodi in cui è praticabile la caccia e quelli della nidificazione e della migrazione di ritorno.

Le disposizioni in commento garantiscono, dunque, un regime completo di protezione in siffatto periodo in pendenza del quale, in linea di principio, ogni attività venatoria è vietata, salvo le deroghe di cui all'articolo 9 della direttiva (cfr. Corte giustizia UE, sez. IV, 12/07/2007, n. 507; Corte giustizia UE, sez. II, 15/12/2005, n. 344), nel caso in esame nemmeno evocate.

Orbene, a fronte di quanto fin qui evidenziato non può che ritenersi recessivo il diverso punto di vista esposto ai punti 2.7.2. e 2.7.9. della Guida relativa alla richiamata Direttiva 79/409/CEE come modificata dalla Direttiva 09/147/CE, concernente la conservazione degli uccelli selvatici, in cui si evidenzia che la sovrapposizione di una decade tra il periodo della caccia e quello della migrazione prenuziale possa essere considerata "teorica" o "potenziale", tale quindi da ammettere l'attività venatoria, spostando di dieci giorni indietro o in avanti l'inizio o la fine della stagione della caccia.

Anzitutto, ben risulta evidenziato in sentenza, come peraltro si legge nella stessa introduzione alla invocata Guida, che «essa non ha carattere legislativo, ossia non stabilisce nuove regole, ma si limita a fornire indicazioni sull'applicazione delle regole vigenti e, come tale, non ha natura vincolante».

Inoltre, la previsione del suddetto margine di flessibilità non può che essere letta nel senso di assegnare ai periodi di sovrapposizione cristallizzati nel Key Concepts

una valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse maturate in specifiche Regioni, qui però non in evidenza. Non risultano, invero, prodotti affidabili dati scientifici e tecnici che, in riferimento allo specifico ambito territoriale in rilievo, e per il periodo in esame, consentano di escludere le preventivate sovrapposizione attraverso ad esempio la dimostrazione che, a cagione di particolari condizioni climatiche, nei suddetti ambiti territoriali la nidificazione termini prima ovvero la migrazione di ritorno inizi in ritardo.

Ribadita, dunque, la cogenza del suddetto divieto - e che, dunque, rende ingiustificata la deroga al parere Ispra per le specie tordo bottaccio e cesena - non può che condividersi la decisione di prime cure circa la mancata allegazione, da parte della Regione Basilicata, di validi elementi per disattendere il parere Ispra nella parte in cui prescriveva di uniformare, per tutte le specie di tale primo gruppo (incluso dunque il *tordo tassello*), la data di chiusura della caccia al 10 gennaio.

Ed, invero, il provvedimento impugnato non ha adeguatamente considerato, quanto a tale ultima specie, il profilo della «possibile confusione tra specie cacciabili in un determinato periodo e quelle che nello stesso periodo non lo sono ed il loro conseguente abbattimento involontario, coerentemente con quanto indicato nella "Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici" (par. 2.6), che suggerisce di evitare calendari differenziati per alcune specie nel caso questi provochino rischi di confusione e/o perturbazione per altre, anche non oggetto di attività venatoria». Vale premettere, anche al fine di evidenziare la piena aderenza delle indicazioni soprarichiamate ai principi dell'ordinamento euronitario, come la Corte di giustizia

(Corte giustizia UE, 19/01/1994, n. 435) ha ben messo in evidenza i rischi sottesi all'opzione di fissare date di chiusura della caccia scaglionate in funzione delle specie considerate, all'uopo evidenziando che siffatto metodo *“implica due inconvenienti: da una parte le perturbazioni provocate dalle attività di caccia sulle altre specie di uccelli per le quali la caccia è già chiusa e, dall' altra, il rischio di confusione tra le varie specie”*. In ragione di quanto detto è dunque necessario *“fornire la prova, fondata su dati scientifici e tecnici appropriati a ciascun caso particolare, che uno scaglionamento delle date di chiusura della caccia non è di ostacolo alla completa protezione delle specie di uccelli che possono essere interessate da detto scaglionamento”*.

Ed è nel solco dei suddetti postulati che si ascrivono le misure previste nella “Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici”, posta a base del parere Ispra e disatteso dalla Regione Basilicata.

Né possono valere a scongiurare tali rischi la formazione e l'esperienza acquisita dal cacciatore: è fin troppo evidente che la perizia dei cacciatori è solo uno dei fattori qui in rilievo, concorrendo insieme ad esso altre variabili, non altrimenti governabili, tra cui ad esempio la somiglianza tra specie cacciabili, l'habitat e la conformazione dei luoghi, la visibilità e le condizioni climatiche in generale, le abitudini di vita delle singole specie di uccelli, le modalità di esercizio della caccia.

6.2. le medesime considerazioni possono essere qui riproposte per *l'avifauna acquatica* rispetto alla quale la Regione, programmandone il prelievo fino al 29.1.2017, ha disatteso il parere Ispra, che viceversa lo fissava al 20.1.2017 non solo per evitare la sovrapposizione con le specie per le quali la migrazione prenunziale inizia alla III decade di gennaio ma per tutta la comunità ornitica delle

zone umide anche al fine di evitare rischi di confusione e/o perturbazione specie durante il periodo della migrazione. Sul punto, le deduzioni dell'appellante si esauriscono nel riproporre il ragionamento, già sopra ritenuto non condivisibile, della valenza “elastica” dei periodi di fine della riproduzione e di inizio della migrazione prenuziale indicati nel Documento Key concepts e della predicabilità della regola della cd decade di sovrapposizione

6.3. Con specifico riferimento alla *beccaccia*, per la quale il parere Ispra imponeva la chiusura al 31 dicembre, mentre il calendario regionale fissava il termine di prelievo al 31 gennaio, del pari non appaiono persuasive le ragioni di doglianza esposte nel mezzo qui in rilievo.

La Regione insiste, invero, sulla classificazione, alla stregua delle fonti ufficiali dell'Unione Europea, di tale volatile come “*Least concern*” vale a dire di minima preoccupazione, soggiungendo di aver previsto, all'interno del proprio calendario venatorio, all' art. 11 co. 4, per l'evenienza delle “*ondate di freddo*”, un protocollo di intervento con la previsione che “la Regione, in presenza di eventi climatici sfavorevoli alla beccaccia (*Scolopax rusticola*) quali nevicate in periodo di svernamento e/o periodi di gelo protratti per più giorni, può disporre l'immediata sospensione del prelievo di tale specie nelle aree interessate ” mentre l'art. 14 lett. c) prevede il divieto di cacciare su terreni coperti in tutto o nella maggior parte da neve.

Sul punto, il provvedimento regionale non tiene conto del fatto che l'ISPRA ha giustappunto preso abbrivio dalla suddetta qualificazione della specie in rilievo come “*Least concern*” corredando, però, il proprio avviso di ulteriori osservazioni che, incrociando i suddetti dati con ulteriori rinvenuti da altre qualificate fonti,

hanno evidenziato, da un lato, il progressivo e sensibile decremento di tale specie e, dall'altro, la forte pressione venatoria a cui è sottoposta tale specie e la maggiore vulnerabilità che contraddistingue la Beccaccia nella seconda metà dell'inverno, in presenza di avverse condizioni climatiche, aspetti questi non adeguatamente presi in considerazione nel provvedimento impugnato. Né tali lacune possono dirsi adeguatamente compensate dalla previsione dello strumento di cui all'articolo 11.4 sopra citato, attesa l'eccezionalità della misura suddetta, ancorata a rigidi presupposti e l'ampia discrezionalità riservata all'organo decidente che non valgono, pertanto, di per se stessi, a giustificare il mancato recepimento delle indicazioni dell'Ispra.

6.4. Le medesime considerazioni possono essere qui riproposte rispetto alla *Quaglia* per la quale il parere Ispra imponeva la chiusura al 31 ottobre, mentre il calendario regionale fissava il termine di prelievo al 30 novembre. Rispetto alle generali indicazioni precedentemente tenute dall'ISPRA, e contenute nella guida, su cui riposa il provvedimento impugnato, il parere del medesimo organo, per lo specifico anno in rilievo, qui disatteso, rivela il recente inserimento del suddetto volatile nella categoria *Least concern* ed il costante declino nei paesi dell'Unione europea, dato che non risulta adeguatamente contestato dalla Regione.

6.5. Rispetto alla distinta questione della pre- apertura e apertura prima del 1° ottobre in relazione alle specie *Colombaccio*, *Quaglia*, *Fagiano* e *Allodola* deduce la Regione che il parere reso dall'Ispra, in assenza di un riferimento specifico al territorio della Regione Basilicata, ha valutato idonea un'apertura al 1° ottobre al fine di favorire un più completo sviluppo degli ultimi nati e di evitare il rischio di confusione e/o di perturbazione con altre specie cacciabili, senza sviluppare

allegazioni sufficienti a supportare sul piano scientifico quanto prescritto per le singole specie nella Guida per la stesura dei calendari venatori e disattendendo le prescrizioni della cd. Direttiva Uccelli Selvatici (recte Guida relativa alla richiamata Direttiva 79/409/CEE) che prescrive ai par. 2.6.10 e 2.6.13 un'attività di sensibilizzazione attraverso una adeguata formazione dei cacciatori finalizzata a conferire ad essi la perizia necessaria alla distinzione della specie cacciabili, ma non propone in ragione di tale esigenza un divieto di caccia alle specie simili.

Orbene, sul punto, va qui ribadito – in coerenza con i principi già sopra enunciati e da intendersi integralmente richiamati - che l'esigenza a presidio della quale si pone il parere ISPRA, disatteso dalla Regione, assume evidente rilievo nell'economia della stessa disciplina eurounitaria richiamata dall'appellante in cui è centrale l'esigenza di assicurare un'efficace protezione alle singole specie di avifauna e non risulta smentita sulla base di allegazioni puntuali ed idonee a sterilizzarne gli effetti, vieppiù in relazione allo specifico territorio qui in rilievo. D'altro canto, il principio regolatorio applicato si pone, contrariamente a quanto dedotto, in rapporto di piena coerenza con quanto indicato nella guida alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici in cui la misura di assicurare un'adeguata formazione e la sensibilizzazione dei cacciatori è solo una di quelle che insieme ad altre, ben più ampie ed incisive, vengono suggerite onde scongiurare i rischi di confusione e perturbazione.

Resta, poi, confermata l'assenza nell'atto regionale di una conferente motivazione idonea a disattendere gli specifici rilievi svolti dall'ISPRA.

6.5. I medesimi principi suesposti valgono, infine, anche rispetto alla data di apertura della caccia per la Volpe e per la Lepre, non essendovi traccia nell'atto

regionale di puntuali controdeduzioni ai rilievi dell'ISPRA, in specie nella parte in cui evidenziano, quanto a quest'ultima, che *“nella terza domenica di settembre molte femmine sono ancora gravide e/o in allattamento e che le ultime nascite si verificano nella prima decade di Ottobre....i giovani restano dipendenti dalla madre per non meno 20 gg dalla nascita”*.

Conclusivamente, ribadite le svolte considerazioni, l'appello va respinto.

Le spese, in ragione della peculiarità della vicenda scrutinata, possono essere compensate, salvo che per il contributo unificato, che resta definitivamente a carico dell'appellante.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate, salvo il contributo unificato che resta a carico dell'appellante.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 14 giugno 2018 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Paola Alba Aurora Puliatti, Consigliere

Giovanni Pescatore, Consigliere

Umberto Maiello, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Umberto Maiello

IL PRESIDENTE
Franco Frattini
