

Pubblicato il 29/04/2025

N. 03473/2025 REG.PROV.COLL.
N. 03949/2024 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 della Campania

(Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3949 del 2024, integrato da motivi aggiunti, proposto da

ENTE NAZIONALE PROTEZIONE ANIMALI (E.N.P.A.) ODV, LEGA ITALIANA PROTEZIONE UCCELLI (L.I.P.U.) ODV, LAV LEGA ANTI VIVISEZIONE ETS, WWF ITALIA ETS, LNDC – ANIMAL PROTECTION APS, tutte rappresentate e difese dall'Avv. Maurizio Balletta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

REGIONE CAMPANIA, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Maria Vittoria de Gennaro e Fabrizio Niceforo, con domicilio eletto in Napoli alla Via Santa Lucia n. 81 e con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

e con l'intervento di

ad opponendum:

- FEDERCACCIA CAMPANIA, rappresentata e difesa dagli Avv.ti Alberto M. Bruni e Paola Pisaturo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

- ASSOCIAZIONE NAZIONALE LIBERA CACCIA DELEGAZIONE REGIONALE CAMPANIA, rappresentata e difesa dall'Avv. Daniele Carmenati, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

a) della delibera di Giunta Regionale della Campania n. 414 del 31 luglio 2024, avente ad oggetto: “Art. 24, comma 1 L.R. 26/2012 e ss. mm. ii. – approvazione calendario venatorio regionale per l'annata venatoria 2024/2025”;

b) dell'allegato 1 alla delibera impugnata sub a), recante: “Calendario venatorio 2024/2025”, nella parte in cui:

b.1.) al paragrafo “esercizio venatorio-prelievo in preapertura”, autorizza il prelievo delle specie cornacchia, gazza ladra, ghiandaia e colombaccio nei giorni 1-4-7-8-11 settembre 2024;

b.2) al paragrafo “esercizio venatorio”, autorizza il prelievo delle specie quaglia, fagiano, porciglione e colombaccio dal 15 settembre;

b.3) al paragrafo “esercizio venatorio nelle aree Natura 2000”, autorizza la caccia a decorrere dal 2 ottobre 2024 nelle aree Natura 2000 in assenza di valutazione di incidenza;

b.4) al paragrafo “esercizio venatorio nelle aree Natura 2000”, autorizza il prelievo delle medesime specie cornacchia, gazza ladra, ghiandaia e colombaccio nelle aree Natura 2000 fino al 30 gennaio 2025 anziché fino al 16 gennaio 2025;

b.5) al paragrafo “esercizio venatorio”, autorizza il prelievo di tutti i turdidi (cesena, tordo bottaccio e tordo sassello) fino al 20 gennaio 2025 anziché fino al 31 dicembre 2024 per il tordo bottaccio e fino al 9 gennaio 2025 per cesena e tordo sassello, ovvero come suggerito dall'ISPRA per tutte dette specie di uccelli, considerando l'inizio della migrazione della specie più precoce, fino alla data ultima del 9 gennaio 2025;

b.6) al paragrafo “esercizio venatorio”, autorizza il prelievo della beccaccia fino al 30 gennaio 2025 anziché fino al 31 dicembre 2024;

b.7) al paragrafo “esercizio venatorio”, autorizza il prelievo degli anatidi e dei rallidi (fischione, mestolone, alzavola, folaga, gallinella d’acqua e porciglione) fino al 30 gennaio 2025, anziché fino al 20 gennaio 2025.

quanto al ricorso per motivi aggiunti:

c) della delibera di Giunta Regionale della Campania n. 459 del 6 settembre 2024, avente ad oggetto: “Calendario venatorio della Campania per la stagione 2024/2025. Determinazioni”, nella parte in cui stabilisce:

c.1) al punto 1.1. di consentire la caccia in preapertura nei giorni 7, 8 e 11 settembre 2024 alla specie colombaccio (*columba palumbus*);

c.2) al punto 1.2. di consentire il prelievo venatorio ordinario al 15 di settembre 2024 e fino al 16 gennaio 2025 per la specie colombaccio (*columba palumbus*);

c.3) al punto 2 di confermare, nel resto, tutto quanto stabilito nel calendario venatorio approvato con delibera di Giunta Regionale n. 414 del 31 luglio 2024, in particolare consentendo la caccia a decorrere dal 2 ottobre 2024 in assenza di nuova valutazione di incidenza, nei seguenti siti Natura 2000 esterni ai parchi naturali regionali: Z.S.C. IT8010019 “Pineta della Foce del Garigliano, Z.S.C. IT8010022 “Vulcano di Roccamonfina” IT80110029 “Fiume Garigliano, IT8020008 ZSC “Massiccio del Taburno”, IT8020007 “ZSC Camposauro” e IT8040006 “Dorsale dei Monti del Partenio”; consentendo nelle aree Natura 2000 il prelievo dei corvidi (gazza ladra, cornacchia grigia e ghiandaia) e del colombaccio fino al 30 gennaio 2025 anziché fino al 16 gennaio 2025; consentendo il prelievo di tutti i turdidi (cesena, tordo bottaccio e tordo sassello) fino al 20 gennaio 2025 anziché fino al 31 dicembre 2024 per il tordo bottaccio e fino al 9 gennaio 2025 per cesena e tordo sassello, ovvero come suggerito dall’ISPRA per tutte dette specie di uccelli, considerando l’inizio della migrazione della specie più precoce, fino alla data ultima del 9 gennaio 2025; consentendo il prelievo della Beccaccia

fino al 30 gennaio 2025 anziché fino al 31 dicembre 2024; nonché autorizzando il prelievo degli anatidi e dei rallidi (fischione, mestolone, alzavola, folaga, gallinella d'acqua e porciglione) fino al 30 gennaio 2025, anziché fino al 20 gennaio 2025.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio dell'amministrazione resistente;

Visti gli atti di intervento ad opponendum;

Viste le memorie difensive;

Vista l'ordinanza collegiale n. 1853 del 25 settembre 2024, con cui è stata parzialmente accolta l'istanza cautelare;

Visto il decreto della Commissione per il patrocinio a spese dello Stato n. 156 del 31 ottobre 2024, con cui è stata respinta l'istanza di ammissione a tale patrocinio proposta dall'interveniente ad opponendum Associazione Nazionale Libera Caccia Delegazione Regionale Campania;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 febbraio 2025 il dott. Carlo Dell'Olio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Premesso che:

- le associazioni ricorrenti, operanti nel campo della tutela ambientale e della difesa degli animali, impugnano, anche mediante la proposizione di motivi aggiunti, le delibere di Giunta Regionale della Campania n. 414 del 31 luglio 2024 e n. 459 del 6 settembre 2024, con le quali è stato approvato nella sua versione definitiva il calendario venatorio regionale per l'annata di caccia 2024/2025;
- l'impugnativa, che ricomprende anche il suddetto calendario, è circoscritta ad alcune parti di tali provvedimenti meglio individuate in epigrafe, ritenute lesive per le esigenze di salvaguardia delle specie volatili curate dalle associazioni ricorrenti;

Rilevato, in via preliminare, che:

- il Collegio non può non prendere atto della dichiarazione di rinuncia, ribadita da ultimo dalla difesa attorea nella memoria di replica depositata il 24 gennaio 2025, a tutti i motivi di gravame “ad eccezione del motivo B.4) VI del ricorso introduttivo (cfr. pagg. 14-19), riproposto integralmente con il IV motivo del ricorso per motivi aggiunti (cfr. pagg. 10-15), relativo alla data di chiusura della caccia ai turdidi al 20 gennaio”;
- ne discende che il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, deve essere dichiarato in parte qua improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, mentre l’odierno scrutinio non potrà che concentrarsi sul suindicato motivo di ricorso introduttivo, poi ripetuto in sede di motivi aggiunti;
- non occorre, al riguardo, indugiare sulle eccezioni di rito formulate dalla difesa regionale e dalla difesa dell’interveniente ad opponendum Federcaccia Campania, giacché il motivo in esame si palesa infondato nel merito, come già anticipato in fase cautelare;

Considerato che:

- il motivo in parola – con cui parte ricorrente contesta, in relazione ai turdidi (cesena, tordo bottaccio e tordo sassello), la data di chiusura della caccia fissata al 20 gennaio 2025 anziché al 31 dicembre 2024 per il tordo bottaccio e al 9 gennaio 2025 per la cesena e il tordo sassello, ovvero, come suggerito dall’ISPRA (Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale), fissata al 9 gennaio 2025 per tutte le dette specie di uccelli, considerando l’inizio della migrazione della specie più precoce – è articolato nelle seguenti censure: a) l’amministrazione regionale si è discostata, senza fornire alcuna adeguata giustificazione scientifica, dal parere obbligatorio emesso dall’ISPRA il 10 maggio 2024 sull’ipotesi di calendario venatorio 2024/2025, parere che riteneva congruo riferire al 9 gennaio 2025 la data di chiusura della caccia ai turdidi, in sostanziale armonia con i dati sulla migrazione degli uccelli contenuti nel Key Concepts Document 2021 (KCD 2021) adottato dalla Commissione Europea. Nello specifico, la protrazione dell’attività venatoria fino al 20 gennaio 2025 comporterebbe, “di fatto, la caccia a tutti i turdidi

anche nel periodo di migrazione, violando il regime di completa protezione degli uccelli vigente in tale periodo ex art. 18, comma 1-bis, della L. 157/92”; b) l’asserzione, contenuta nel punto p) della parte motiva della delibera giuntale n. 414/2024, a termini della quale “la metodologia italiana, adottata da ISPRA, per la determinazione della migrazione, non è quella su base statistica, cioè, considerato “in migrazione” una specie quando la maggior parte, o la media della popolazione, si “mette in migrazione” (ndt sistema Francese), ma quella su base “cautelativa-precauzionale” che considera la specie in migrazione quando per questa si individuano “i movimenti più precoci sul territorio”, si pone in contrasto con il principio di precauzione di derivazione eurounitaria, il che inficerebbe tutto il prolungamento dell’attività venatoria disposto per i turdidi fino al 20 gennaio 2025; c) l’amministrazione regionale non ha fornito alcuna motivazione giustificativa del discostamento rispetto al parere, parimenti obbligatorio, reso il 23 maggio 2024 dal CTFVN (Comitato Tecnico Faunistico Venatorio Nazionale presso il Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle Foreste), il quale indicava come date ultime di prelievo il 30 dicembre 2024 per il tordo bottaccio e il 10 gennaio 2025 per il tordo sassello e la cesena;

- tutte le prefate censure non meritano adesione per le ragioni di seguito esplicitate: aa) va premessa la condivisa ricostruzione del contesto normativo in tema di attività venatoria da ultimo effettuata dal massimo giudice amministrativo: “(...) va dato atto sotto il profilo normativo che le specie cacciabili e i periodi di attività venatoria sono disciplinati dall’art. 18 della legge n. 157/1992 che, dopo aver individuato, al comma 1, per singola specie, i periodi per l’esercizio venatorio, al successivo comma 2 attribuisce alle regioni la funzione di programmazione dell’attività venatoria con la pubblicazione, entro il 15 giugno di ogni anno, del calendario regionale e del regolamento relativi all’intera annata venatoria. Nella elaborazione del calendario venatorio devono essere rispettate le disposizioni di cui ai commi 1, 1-bis e 3 dell’art. 18. Per quanto qui d’interesse, il comma 1-bis, dispone che

“L’esercizio venatorio è vietato, per ogni singola specie: a) durante il ritorno al luogo di nidificazione; b) durante il periodo della nidificazione e le fasi della riproduzione e della dipendenza degli uccelli”. I calendari venatori sono adottati previa acquisizione dei pareri dell’ISPRA e del CTFVN. Se i calendari, come nel caso di specie, si mantengano entro i termini di cui ai commi 1 e 1-bis, i pareri di ISPRA e del CTFVN sono obbligatori, ma non vincolanti (sulla natura non vincolante ex multis, Cons. Stato, sez. III, 22 giugno 2018, n. 3852). Ora la non vincolatività è espressamente prevista nell’art. 18, comma 2 il quale dispone che da detti pareri “le regioni possono discostarsi fornendo adeguata motivazione”. Con riguardo al tema della migrazione prenuziale degli uccelli, l’art. 16, par. 1, della direttiva 2009/147/CE dispone che “La Commissione è assistita dal comitato per l’adeguamento al progresso scientifico e tecnico” e dalla giurisprudenza delle corti dell’Unione europea (cfr. Tribunale I grado UE, sez. IV, 26 ottobre 2017, in cause T-562/15 e T-570/15) si evince che il comitato al quale la citata disposizione fa riferimento è il Comitato ORNIS (Committee for the adaptation to scientific and technical progress of the directive on conservation of wild birds), composto da rappresentanti degli Stati membri e da un rappresentante della Commissione europea, sulla base dei cui lavori è elaborato il documento volto a definire i Key Concepts per l’individuazione dei periodi di riproduzione e di migrazione prenuziale delle varie specie di uccelli ai fini dell’art. 7, par. 4, secondo comma, della suddetta direttiva. In riferimento alla questione dell’efficacia dei Key Concepts così definiti, la giurisprudenza unionale sopra citata ha peraltro sottolineato che “i dati impiegati dal comitato ORNIS non hanno carattere giuridicamente vincolante ma possono, tutt’al più, costituire, in ragione dell’autorità scientifica di cui godono i lavori di detto comitato e a meno che non venga fornita prova scientifica contraria, una base di riferimento per valutare se una regola sia conforme ad una determinata disposizione della direttiva 2009/147”. Nello stesso solco si colloca la giurisprudenza amministrativa interna (cfr. Cons. Stato, sez. III, 22 ottobre

2019, n. 7182; Id., 22 giugno 2018, n. 3852), che ha evidenziato che i Key Concepts, in quanto intesi ad elaborare un “metodo” efficace di tutela dell’avifauna nei periodi in questione e consistenti di un compendio “informativo” elaborato sulla scorta dei dati e delle acquisizioni scientifiche che sono alla base della loro formulazione, consentono allo Stato membro – o all’autorità deputata al suo interno alla predisposizione dei calendari venatori – di dimostrare che in determinati periodi non si verifica la migrazione prenuziale della specie considerata, dovendo dunque assegnarsi ai Key Concepts valenza statistica di tipo probabilistico prudenziale, suscettibile di prova contraria sulla scorta di elementi idonei ad evidenziare tempistiche riproduttive diverse.” (così Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza n. 4665 del 6 dicembre 2024; analoghe considerazioni esprime la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. III, n. 7182 del 22 ottobre 2019, ivi citata; cfr. in termini anche TAR Umbria, Sez. I, 10 gennaio 2023 n. 8 e TAR Liguria, Sez. II, 6 ottobre 2022 n. 835). Ebbene, applicando le suindicate coordinate ermeneutiche al caso di specie, emerge come la decisione dell’amministrazione regionale di estendere al 20 gennaio 2025 la chiusura della stagione di caccia dei turdidi, in difformità dal parere espresso dall’ISPRA sulla base dei dati contenuti nel KCD 2021, poggi su una pluralità di riferimenti scientifici e di studi effettuati in anni recenti sul periodo di migrazione prenuziale di tale specie di uccelli (cfr. le fonti elencate alle pagine da 29 a 38 del calendario venatorio, tra le quali si rinvencono svariate pubblicazioni scientifiche e studi compiuti su dati di monitoraggio ulteriori rispetto al tradizionale inanellamento, quali quelli da telemetria satellitare), che collocano l’inizio di detto periodo nel mese di febbraio, per cui la data individuata per il termine dell’attività venatoria assume una valenza di condivisibile prudenziale anticipazione, a fronte, comunque, della non vincolatività dei dati KCD 2021 e dello stesso parere ISPRA. Ne deriva che, al contrario di quanto opinato dalle ricorrenti, l’amministrazione ha congruamente giustificato, mediante il riferimento a concordanti evidenze scientifiche, il non allineamento alla data di fine caccia

dei turdidi suggerita dall'ISPRA, adottando nello specifico una motivazione rafforzata idonea a sostenere il diverso intendimento assunto; bb) alla luce di quanto esposto, l'asserzione di cui al punto p) della parte motiva della delibera giuntale n. 414/2024 si rivela del tutto ultronea ed influente ai fini della legittimità del gravato calendario venatorio, dal momento che tutte le evidenze scientifiche in esso richiamate si appuntano proprio sul periodo di inizio delle migrazioni (mese di febbraio), cioè sul periodo in cui hanno luogo anche i movimenti precoci sul territorio, il che sminuisce completamente l'effetto viziante attribuito alle osservazioni regionali formulate in merito alla metodologia scientifica seguita dall'ISPRA; cc) infine, il riferimento alle succitate evidenze scientifiche costituisce adeguata motivazione giustificativa anche con riguardo al discostamento rispetto al parere reso dal CTFVN, non avendo nemmeno tale parere valore vincolante;

Considerato, altresì, che:

- nella memoria di replica sopra citata, le associazioni ricorrenti muovono un'ulteriore censura avverso la decisione di fissare al 20 gennaio 2025 la chiusura della caccia ai turdidi, contestando l'operato dell'amministrazione regionale sotto l'angolo visuale della violazione del punto 2.7.2 della "Guida alla disciplina della caccia" della Commissione Europea con riguardo al tema delle decadi di sovrapposizione teorica caccia-migrazione;
- detta doglianza è inammissibile essendo stata introdotta con un mero atto difensivo non notificato alle parti avversarie, in dispregio delle regole del contraddittorio processuale. Invero, nel processo amministrativo sono inammissibili le censure dedotte in memoria non notificata alla controparte sia nell'ipotesi in cui risultino completamente nuove e non ricollegabili ad argomentazioni espresse nel corpo del ricorso sia quando, pur richiamandosi ad un motivo già ritualmente dedotto, introducano elementi sostanzialmente nuovi, ovvero in origine non indicati, con conseguente violazione del termine decadenziale e del principio del contraddittorio, essendo affidato alla memoria difensiva il solo compito di una mera illustrazione esplicativa dei precedenti

motivi di gravame, senza possibilità di ampliare il thema decidendum (cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 5 gennaio 2023 n. 188; Consiglio di Stato, Sez. IV, 26 marzo 2013 n. 1715);

Ritenuto, in conclusione, che:

- ribadite le superiori considerazioni, il motivo da ultimo scrutinato, su cui le ricorrenti assumono di conservare interesse alla decisione, va interamente disatteso siccome infondato;
- pertanto, il ricorso, come integrato dai motivi aggiunti, in parte va dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse ed in parte va respinto per infondatezza;
- sussistono nondimeno giusti e particolari motivi, in virtù della complessità della vicenda contenziosa, per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese processuali, restando il contributo unificato a carico delle associazioni ricorrenti;
- quanto alla posizione dell'interveniente ad opponendum Associazione Nazionale Libera Caccia Delegazione Regionale Campania, va confermato il rigetto della sua istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato, deponendo le emergenze processuali nel senso della disponibilità, da parte di tale associazione, di sufficienti risorse cui poter attingere per la proposizione dei più opportuni rimedi finalizzati al perseguimento degli scopi statuari.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, in parte lo dichiara improcedibile ed in parte lo respinge, nei termini precisati in motivazione.

Compensa le spese tra le parti, restando il contributo unificato a carico di parte ricorrente, e conferma il rigetto dell'istanza di ammissione al patrocinio a spese dello Stato presentata dall'interveniente ad opponendum Associazione Nazionale Libera Caccia Delegazione Regionale Campania.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 12 febbraio 2025

con l'intervento dei magistrati:

Michelangelo Maria Liguori, Presidente

Carlo Dell'Olio, Consigliere, Estensore

Valeria Ianniello, Consigliere

L'ESTENSORE

Carlo Dell'Olio

IL PRESIDENTE

Michelangelo Maria Liguori

IL SEGRETARIO