

Publicato il 29/05/2021

N. 00451/2021 REG.PROV.COLL.  
N. 00405/2020 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 le Marche**

**(Sezione Prima)**

ha pronunciato la presente

**SENTENZA**

sul ricorso numero di registro generale 405 del 2020, proposto da  
Associazione Vittime della Caccia, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Rizzato, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*contro*

Regione Marche, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Paolo Costanzi, Cecilia Maria Satta, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*nei confronti*

Enalcaccia, non costituita in giudizio;

*e con l'intervento di*

*ad opponendum:*

Federazione Italiana della Caccia e Federazione Italiana della Caccia -  
Sezione delle Marche, in persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Alberto Maria Bruni, con domicilio

digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

*per l'annullamento*

*previa sospensione*

della delibera n. 1060 del 28 luglio 2020 emessa dalla Giunta della Regione Marche e pubblicata in data 7 agosto 2020 avente ad oggetto l'adozione del Calendario Venatorio 2020/2021, nella sola parte in cui autorizza la caccia alla Pavoncella e al Moriglione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

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

Visto l'atto di intervento *ad opponendum*;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 12 maggio 2021 il dott. Tommaso Capitanio e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

## FATTO

1. L'associazione ricorrente, munita del riconoscimento di cui agli artt. 13 e 18 della L. n. 349/1986 e dunque legittimata ad agire in questa sede, impugna il Calendario Venatorio regionale delle Marche per la stagione 2020/2021 - approvato dalla Giunta Regionale con la D.G.R. n. 1060/2020 – nella parte in cui è autorizzato il prelievo delle specie Moriglione (*Aythya ferina*) e Pavoncella (*Vanellus vanellus*).

A premessa dei motivi di ricorso, l'Associazione Vittime della Caccia espone quanto segue.

1.1. La Regione Marche ha autorizzato la caccia alla Pavoncella e al Moriglione dal 20 settembre 2020 al 31 gennaio 2021, consentendo a ciascun cacciatore di poter cacciare: 5 capi al giorno e 30 stagionali per la Pavoncella e 4 capi al giorno e 10 stagionali per il Moriglione.

La Regione ha deciso di consentire la caccia a tali specie nonostante il

Ministero dell'Ambiente, con nota prot. n. 39696 del 28 maggio 2020, avesse espressamente suggerito alle amministrazioni regionali di escludere il Moriglione e la Pavoncella dai rispettivi calendari venatori. In questo senso già nel corso del 2019 il Ministero dell'Ambiente, con nota prot. n. 16169 del 9 luglio 2019, aveva emanato una identica direttiva, e ciò sulla base della nota ARES-2019-3896523 in cui la Commissione Europea richiamava un aggiornamento del Trattato AEWa sulla conservazione degli uccelli acquatici in Eurasia e Africa (in base al quale nove specie, fra cui per l'appunto il Moriglione e la Pavoncella, venivano classificate in cattivo stato di conservazione) e prevedeva il divieto di prelievo, a meno che le singole specie non fossero oggetto di uno specifico piano d'azione contenente misure adattative di gestione e contingentamento dei prelievi. In attesa della redazione di tali piani, la Commissione aveva quindi chiesto di sospendere il prelievo venatorio per il Moriglione e la Pavoncella, facendo specifico riferimento all'art. 7 della c.d. direttiva Uccelli (direttiva 2009/147/CE).

Tale indicazione, come detto, è stata ribadita dal Ministero anche nel 2020, con la precisazione che Moriglione e Pavoncella *“...sono state inserite nell'allegato A dell'Accordo internazionale AEWa sulla conservazione degli uccelli acquatici in Eurasia ed Africa...”* e che, pertanto, *“...risulta massimamente urgente per le specie Moriglione e Pavoncella, già oggetto di esplicito richiamo a seguito dell'iscrizione negli allegati dell'Accordo AEWa, sospenderne la caccia...”*.

Il Ministero ha anche ricordato alle Regioni i recenti pronunciamenti di vari T.A.R. relativi ai calendari venatori della stagione 2019/2020, in cui i giudici amministrativi hanno stigmatizzato l'inserimento della Pavoncella e del Moriglione tra le specie cacciabili, ed ha raccomandato di attenersi alla Guida interpretativa alla caccia a suo tempo pubblicata dalla Commissione Europea, con particolare riguardo all'obiettivo generale fissato dalla normativa europea di assicurare il mantenimento delle popolazioni di uccelli in uno stato di conservazione soddisfacente.

1.2. La Regione Marche non ha tuttavia ritenuto di seguire le indicazioni del Ministero, nemmeno a fronte del parere reso dall'ISPRA, il quale aveva ricordato come, in attesa della predisposizione di piani di gestione di Moriglione e Pavoncella, fosse necessario attenersi alle indicazioni del Ministero in merito alla sospensione della caccia alle predette due specie.

Quanto alle motivazioni poste a base della qui avversata decisione, a pagina 15 della deliberazione impugnata, la Regione evidenzia che l'ISPRA negli ultimi anni ha sempre espresso parere favorevole circa la possibilità di cacciare le due specie, mentre con riguardo al presente Calendario lo stesso Istituto manifesta la difficoltà di esprimere valutazioni tecniche stante la nota del Ministero dell'Ambiente prot. n. 39696 del 28 maggio 2020. Secondo la Regione, la posizione del Ministero è oggettivamente in contrasto con le disposizioni di cui ai commi 1 e 3 dell'art. 18 della L. 157/1992, e ciò in quanto, nel predisporre il Calendario, le Regioni debbono attenersi anzitutto alle disposizioni del comma 1 dell'art. 18, ove sono indicate le specie cacciabili (e in cui Moriglione e Pavoncella sono tuttora presenti). Inoltre, a detta della Regione, l'inserimento di Moriglione e Pavoncella nell'allegato A dell'Accordo AEWA non sarebbe riportato correttamente nella citata nota del Ministero, in quanto le due specie sono assegnate a due categorie diverse: la Pavoncella è infatti inserita nella colonna A, categoria 4 (la quale comprende le specie che possono essere oggetto di caccia se è in vigore un piano d'azione), mentre il Moriglione è sì inserito nella colonna A, categoria 1b, ma al riguardo rileva il fatto che la modifica dell'Accordo AEWA non è stata recepita né dalla Comunità Europea (la quale ha apposto una riserva, non ancora sciolta, alla modifica del Trattato), né dall'Italia (non essendo stato emanato il provvedimento normativo di cui al comma 3 dell'art. 18 della L. n. 157/1992).

La Regione evidenzia inoltre che nella Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della c.d. direttiva Uccelli è previsto che i piani di gestione delle

varie specie possano essere elaborati a differenti livelli territoriali (comunitario, nazionale o locale), di talché è rimessa alla discrezionalità delle Regioni la facoltà di assumere, sulla base dei dati di prelievo, determinazioni che, tenuto conto della consistenza delle due specie sul proprio territorio, ne consentano il prelievo.

1.3. E, a questo riguardo, per nessuna delle due specie sarebbero ravvisabili i presupposti per vietare il prelievo, atteso che:

- per ciò che attiene al Moriglione, la scheda IUCN dimostra che il prelievo venatorio non è il fattore di maggiore criticità per la specie, essendosi inoltre registrata una possibile ripresa della sua presenza in Italia, in particolare durante la migrazione autunnale (come si evince dai risultati dei censimenti invernali in importanti siti di svernamento in Italia, tra cui il lago Trasimeno e la Laguna di Venezia). Secondo la Regione, poi, i dati in base ai quali la specie è definita “vulnerabile” sono fermi al 2010 per l’Italia e al 2015 per l’Europa. Inoltre, in ossequio agli stringenti criteri suggeriti da alcuni anni dall’ISPRA, la specie è soggetta a notevoli limiti di prelievo (in genere 2 capi al giorno e 10 capi l’anno per ciascun cacciatore), il che, unitamente alla pianificazione del territorio regionale (nel cui ambito si prevedono numerose zone umide), è di fatto una forma di piano di gestione. Pertanto, secondo la Regione sarebbe evidente che non bisogna agire sulla caccia per riportare la specie in una situazione favorevole, bensì su fattori ambientali, in particolare nei luoghi riproduttivi e di svernamento;
- per ciò che attiene alla Pavoncella, la Regione sostiene invece che un lavoro scientifico recente, che ha analizzato le ricatture in ambito europeo, ha dimostrato che il prelievo venatorio non è la causa del declino della specie e questo dimostra che le azioni da intraprendere, così come espresso nel Piano d’Azione Internazionale Multispecie, sono prioritariamente due, ossia il controllo dei predatori e delle pratiche agricole. Inoltre in un recente studio scientifico dell’ISPRA la Pavoncella è giudicata in “incremento

moderato”. Ciò dimostrerebbe che in Italia la gestione della specie, che include la caccia con limiti di prelievo dal 2010, è sostenibile anche rispetto al principio di precauzione sancito dall’art. 7, comma 1, della direttiva 2009/147/CE.

2. L’associazione ricorrente ritiene però che le suddette motivazioni non siano per nulla convincenti e dunque impugna il Calendario Venatorio 2020/2021 per il seguente articolato motivo:

- eccesso di potere per difetto di motivazione e violazione del principio di precauzione.

Le censure si possono così sintetizzare:

- la Regione Marche ha ritenuto di non seguire le direttive impartite dal Ministero dell’Ambiente con la citata nota del 28 maggio 2020, ritenendole non corrette dal punto di vista giuridico. Tale posizione non è però sostenibile, anzitutto perché si fonda sull’erroneo presupposto che l’Accordo AEWA non deve essere tenuto in conto nell’ordinamento italiano per quanto concerne le modifiche della classificazione delle specie Moriglione e Pavoncella, in secondo luogo perché non risponde al vero che la Regione ha adottato dei piani di gestione a livello locale in ottemperanza alle pertinenti disposizioni della direttiva “Uccelli Selvatici”;

- in particolare, la Regione sostiene che il piano di azione locale, finalizzato alla tutela delle due specie, consisterebbe nella previsione di un numero elevato di zone umide (in cui la caccia è vietata) e di un carniere giornaliero e stagionale massimo (determinato in base ai suggerimenti dell’ISPRA). Tali giustificazioni sono però prive di pregio in quanto l’ISPRA, nel parere reso sul Calendario, rimanda integralmente alle considerazioni espresse dal Ministero dell’Ambiente, senza indicare alcun carniere prudenziale per consentire la caccia a Pavoncella e Moriglione;

- la Regione sostiene poi che, in assenza di un carniere indicato dall’ISPRA, la caccia non dovrebbe essere sospesa, ben potendosi utilizzare in via

analogica i pareri favorevoli che l'Istituto ha reso sui Calendari di altre regioni. Nemmeno questa giustificazione è però accettabile, visto che il cantiere previsto nel Calendario marchigiano è più alto di quello suggerito dall'ISPRA nei citati analoghi pareri (e al riguardo la ricorrente ricorda la vicenda contenziosa relativa al Calendario del 2013, definita dal TAR con la sentenza n. 471/2014);

- in ogni caso, il prelievo di Moriglione e Pavoncella, a prescindere dai dati di cantiere, deve essere totalmente sospeso alla luce del principio di precauzione, come affermato da una giurisprudenza ormai consolidata (*ex multis*, T.A.R. Sardegna, sentenza n. 65/2018; T.A.R. Liguria, sentenza n. 780/2019; T.A.R. Catanzaro, sentenza n. 1470/2020; T.A.R. Toscana, sentenza n. 848/2020; T.A.R. Veneto, ord. n. 473/2020).

3. Si sono costituiti in giudizio la Regione Marche, la Federazione Italiana della Caccia e la Sezione delle Marche della stessa Federazione (di seguito, rispettivamente, "Federcaccia" e "Federcaccia Marche"), chiedendo il rigetto del ricorso.

Il Tribunale ha respinto la domanda cautelare con ordinanza n. 322/2020, che è stata riformata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 6909/2020.

Nelle more della celebrazione dell'udienza di trattazione del merito (poi fissata per il 12 maggio 2021) le parti hanno depositato memorie difensive che si fondano anche su decisioni del giudice amministrativo sopravvenute, delle quali si darà conto nel prosieguo.

La causa è stata trattenuta per la decisione all'esito della discussione orale svoltasi alla citata udienza del 12 maggio 2021.

## DIRITTO

4. Prima di passare alla trattazione del merito del ricorso è necessario esaminare l'eccezione di improcedibilità dello stesso sollevata da Federcaccia e Federcaccia Marche alla luce di varie pronunce di primo e secondo grado con le quali vari T.A.R. e il Consiglio di Stato hanno

dichiarato improcedibili ricorso proposti avverso calendari venatori che, al momento in cui sono state assunte le suddette decisioni, avevano esaurito i propri effetti.

Ritenendo di dover confermare il proprio consolidato orientamento, il Tribunale non condivide tale eccezione, visto che, come già esposto nelle sentenze n. 271/2017 (implicitamente) e nn. 494 e 496/2020 (espressamente), *in subiecta materia* si deve tenere conto:

- della reiterazione annuale del calendario venatorio (per cui la pronuncia del giudice relativa ad un calendario già “scaduto” può comunque agevolare l'amministrazione nell'opera di emenda dei vizi ritenuti sussistenti in sede giudiziaria);
- dell'interesse, anche morale, che residua in capo alle associazioni ambientaliste ricorrenti a veder esaminate nel merito le proprie censure;
- da ultimo, della necessità di evitare che un'intera materia sia in sostanza sottratta all'esame di merito da parte del giudice (e ciò in quanto, tenuto conto della durata della stagione venatoria e del fatto che i ricorsi in materia di caccia non hanno alcuna “corsia preferenziale”, è ben difficile che un ricorso venga deciso nel merito, eventualmente anche in secondo grado, entro il periodo di vigenza del calendario) e che sia invece definita solo in sede cautelare.

Tali principi sono del resto condivisi da ampia parte della giurisprudenza amministrativa (*ex multis*, TAR Catanzaro, n. 1470/2020, e TAR Toscana, n. 848/2020, già citate).

5. Passando ora a trattare del merito del ricorso, il Collegio, anche alla luce delle più recenti pronunce di altri T.A.R. (il riferimento va in particolare alla sentenza del TAR Veneto n. 1263/2020), ritiene di dover svolgere alcune premesse che appaiono importanti ai fini della presente decisione.

5.1. In primo luogo, va osservato che nel caso di specie non viene in rilievo in alcun modo l'istituto della disapplicazione del diritto interno per

contrasto con il diritto comunitario.

La disapplicazione, infatti, presuppone di necessità un contrasto frontale fra la norma di rango inferiore e quella di rango superiore, di talché il giudice, disapplicando la prima, decide la controversia applicando direttamente la seconda.

Ora, nel caso di specie nemmeno l'associazione ricorrente (e nemmeno, a livello amministrativo, la Commissione Europea e il Ministero dell'Ambiente) arriva a sostenere che l'art. 18 della L. n. 157/1992 - nella parte in cui ancora prevede il prelievo del Moriglione e della Pavoncella - sia confliggente con specifiche norme delle direttive comunitarie applicabili *in subiecta materia*, ed in particolare con la c.d. direttiva Uccelli. E' infatti noto che, ad oggi, le modifiche dell'Accordo AEWa rilevanti nel presente giudizio non sono state ancora recepite né a livello comunitario, né a livello nazionale (sul punto si vedano le citate sentenze di questo Tribunale n. 496/2020 e del TAR Catanzaro, n. 1470/2020, nonché le ulteriori considerazioni che saranno esposte nei successivi § 5.2. e 5.3.).

Il contrasto viene invece evocato con riguardo al principio di precauzione, il quale però, essendo per l'appunto un principio, va di volta in volta riempito di contenuto dalla singola amministrazione che è chiamata ad assumere una decisione dalla cui attuazione possano derivare effetti pregiudizievoli per uno o più interessi protetti dal *Vorsorgeprinzip*.

Ne consegue che, con riguardo alla dedotta violazione del principio di precauzione, il giudice è invece chiamato a delibare nel merito l'adeguatezza della motivazione che l'amministrazione ha posto a base del provvedimento impugnato.

Queste conclusioni sono suffragate anche da una considerazione di ordine empirico.

Come è noto, l'art. 8 della L. n. 131/2003 attribuisce al Governo della Repubblica (e più precisamente al presidente del Consiglio dei Ministri), al

fine di dare attuazione all'art. 120 Cost., il potere sostitutivo di modificare atti regionali ritenuti confliggenti, fra gli altri, con il diritto comunitario o con i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico interno (l'art. 120 Cost. menziona infatti fra i presupposti che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo, anche la necessità di assicurare “...la tutela dell'unità giuridica...” dell'ordinamento). Tale potere, proprio nella materia della caccia, è stato ad esempio esercitato dal Governo in carica nel 2015 con riguardo al calendario venatorio della Toscana (D.P.C.M. n. 874/PNM del 20 gennaio 2015).

Ebbene, se nel caso odierno il Governo - e per esso il Ministero dell'Ambiente - avesse ravvisato la violazione di norme della L. n. 157/1992 e/o di specifiche disposizioni della c.d. direttiva Uccelli, avrebbe potuto agevolmente disporre *ex officio* la modifica del Calendario Venatorio delle Marche per la stagione 2020/2021, cosa che non è invece accaduta.

Con riferimento alle motivazioni per le quali l'Unione Europea non ha ancora recepito le modifiche dell'Accordo AEWA, si deve invece osservare che la riserva apposta a suo tempo non era fondata su profili meramente formali, bensì su un elemento sostanziale, ossia il fatto che le direttive comunitarie di settore contemplano la caccia al Moriglione e alla Pavoncella, per cui il recepimento del nuovo Accordo AEWA richiede la previa modifica delle direttive. Ma se anche la riserva fosse stata apposta per ragioni meramente formali o procedurali, le modifiche dell'Accordo AEWA resterebbero comunque allo stato inefficaci nello spazio giuridico comunitario.

5.2. Con riguardo, invece, agli impegni che lo Stato italiano ha assunto in proprio a seguito della ratifica della Convenzione di Bonn e del successivo Accordo AEWA, si deve anzitutto osservare che, come è noto, i soggetti del diritto internazionale sono gli Stati e non i singoli soggetti, di talché l'eventuale violazione di un trattato (fatti salvi quelli comunitari, per i quali

valgono regole diverse) impegna la responsabilità internazionale dello Stato e non determina l'illegittimità di atti amministrativi emanati da organi interni dello Stato che appaiono confliggenti con un trattato internazionale.

Al riguardo, va ammesso che i consolidati approdi a cui era pervenuta la dottrina internazionalistica e costituzionale debbono essere oggi tralasciati alla luce della L. cost. n. 3 del 2001, ed in particolare del disposto del “nuovo” art. 117 Cost. Non è ovviamente questa la sede per trattare *funditus* tali delicatissime e complesse tematiche, ma è sufficiente ricordare che la novella costituzionale del 2001 - introdotta probabilmente in assenza di una adeguata valutazione delle future ricadute e inizialmente passata sotto silenzio - ha avuto un'improvvisa emersione con le celebri sentenze della Corte Costituzionale n. 348 e 349 del 2007, con le quali si è per la prima volta decisa una questione di legittimità costituzionale di norme interne alla luce di una convenzione internazionale (in quel caso la C.E.D.U.).

Va però osservato che in quelle sentenze la Corte ha escluso che, con riguardo a trattati internazionali diversi da quelli comunitari, operi l'istituto della disapplicazione e che l'art. 117 Cost. riguarda pur sempre la funzione legislativa e non la funzione amministrativa, per cui ancora una volta si deve escludere che un atto amministrativo regionale possa essere annullato per dedotto contrasto con un trattato internazionale, e questo nemmeno predicando che l'atto amministrativo è in realtà confligente con la legge di ratifica del trattato internazionale.

5.3. Infatti, e con specifico riguardo a quest'ultimo aspetto, si deve operare un importante distinguo, che non sembra emergere nelle recenti sentenze del giudice amministrativo richiamate da parte ricorrente.

Lo Stato italiano, con la L. n. 66/2006, ha ratificato l'Accordo AEWa originario e non anche (potrebbe dirsi “una volta per tutte”) le sue future modifiche. Questo è tanto vero che l'art. 18, comma 3, della L. n. 157/1992 (legge che non può, a seconda delle convenienze, essere ritenuta vigente o,

al contrario, essere bollata come una legge superata dalle modifiche dell'assetto costituzionale previgente al 2001) prevede un meccanismo molto semplice per il recepimento delle modifiche delle direttive comunitarie e dei trattati internazionali, disponendo che *“Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, vengono recepiti i nuovi elenchi delle specie di cui al comma 1, entro sessanta giorni dall'avvenuta approvazione comunitaria o dall'entrata in vigore delle convenzioni internazionali. Il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'agricoltura e delle foreste, d'intesa con il Ministro dell'ambiente, sentito l'Istituto nazionale per la fauna selvatica, dispone variazioni dell'elenco delle specie cacciabili in conformità alle vigenti direttive comunitarie e alle convenzioni internazionali sottoscritte, tenendo conto della consistenza delle singole specie sul territorio”*.

Non si vede dunque come avrebbe potuto la Regione Marche decidere autonomamente di modificare - e per di più con un atto amministrativo - l'elenco delle specie cacciabili contenuto nell'art. 18 della L. n. 157/1992, trattandosi, per giurisprudenza unanime, di materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, lett. a) ed s), Cost. Ne consegue dunque che è corretto dal punto di vista giuridico l'assunto della Regione circa il fatto che il meccanismo di recepimento delle modifiche dell'Accordo AEWa non è stato compiutamente attuato e che dunque tali modifiche sono al momento inefficaci nei suoi confronti.

E' certamente vero che la Regione avrebbe “potuto” vietare la caccia al Moriglione e alla Pavoncella al dichiarato scopo di elevare i livelli minimi di tutela sanciti dalla legge statale, ma si trattava per l'appunto di una semplice facoltà e non di un obbligo. Ancora una volta, dunque, il discorso si sposta sulla valutazione circa l'adeguatezza della motivazione che è stata riversata nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1060/2020.

Per quanto concerne, invece, la posizione dello Stato, e ribadito che la

violazione dell'Accordo AEWA, per il tramite dell'art. 117 Cost., sarebbe da imputare per l'appunto allo Stato e non alla Regione Marche, l'adozione del D.P.C.M. recante il recepimento della modifica dell'elenco delle specie cacciabili può sempre essere sollecitata dalle associazioni ambientaliste o in via amministrativa oppure mediante il ricorso avverso il silenzio della P.A. (venendo in rilievo il mancato esercizio di un potere amministrativo e non già della funzione legislativa), sempre che ovviamente il recepimento sia già dovuto (del che non vi è prova in atti).

6. Ciò detto a fattor comune, con specifico riguardo alla Pavoncella va invece rilevato un fatto sostanzialmente e processualmente rilevante, che è imputabile in primo luogo al Ministero dell'Ambiente e, in qualche modo, anche alla Regione Marche (che nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1060/2020 opera al riguardo solo un fugace accenno).

Infatti, e premesso che non è in contestazione il fatto che le specie oggetto del presente giudizio in sede di modifica dell'Accordo AEWA non hanno ricevuto la medesima classificazione (sul punto si tornerà *infra*), solo a seguito della memoria difensiva depositata da Federcaccia in data 15 ottobre 2020 (i cui argomenti sono stati poi ribaditi nella memoria del 9 aprile 2021) il Collegio è venuto a conoscenza dell'avvenuta approvazione, a far tempo già dal 2018, del piano denominato "International Multi-Species Action Plan for the Conservation of Breeding Waders in Wet Grassland Habitats in Europe 2018 - 2028" (consultabile al link <https://www.unep-aewa.org/en/document>), il quale riguarda otto specie fra cui il *Northern Lapwing* (*Vanellus vanellus*).

Ora, appare sorprendente che né il Ministero dell'Ambiente né l'ISPRA, abbiano in qualche modo considerato l'esistenza di questo piano internazionale di gestione della specie *Vanellus vanellus* avente efficacia decennale, ossia dello strumento pianificatorio la cui esistenza legittima il prelievo delle specie "a rischio moderato".

Fra l'altro dalla lettura del summenzionato piano di azione (nonché dell'omologo "European Union Management Plan 2009-2011", reperibile al link [ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs](https://ec.europa.eu/environment/nature/conservation/wildbirds/hunting/docs)) emergono alcuni dati abbastanza significativi, fra cui:

- il fatto che la nazione europea nella quale si registra il maggior prelievo annuale della Pavoncella è la Francia (oltre 200.000 capi, contro i circa 70.000 capi prelevati mediamente in Italia);
- la caccia non è considerata il fattore più rilevante che incide sullo stato di conservazione della specie.

Queste considerazioni introducono un tema ulteriore, che è molto rilevante in vista della imminente adozione del Calendario Venatorio regionale valevole per la stagione 2021/2022.

Il Collegio, esaminando gli atti relativi all'adozione dei calendari regionali relativi alle ultime stagioni venatorie, ha rilevato che tanto l'ISPRA in sede di rilascio del parere obbligatorio *ex art.* 18 della L. n. 157/1992 quanto la Regione in sede istruttoria tendono a riferirsi a direttive tecniche, a studi di settore e a dati sul prelievo e sulle popolazioni stanziali non più aggiornati. Ebbene, questo *modus operandi* si pone in contrasto con le più elementari regole del procedimento amministrativo, le quali impongono per l'appunto di far precedere l'adozione del provvedimento terminale da un'istruttoria puntuale e riferita ai dati più aggiornati disponibili.

E non si può non ritenere rilevante un piano di azione internazionale approvato nel 2018, del quale si dovrà dunque tenere conto in sede di redazione dei prossimi calendari venatori.

Allo stesso modo, la Regione Marche dovrà avere cura di approfondire, con la Commissione Europea, il Ministero dell'Ambiente e l'ISPRA, lo stato di conservazione delle specie per le quali sono negli ultimi anni emerse problematiche di vario genere (oltre a Moriglione e Pavoncella, vanno segnalate, ad esempio, la Moretta e il Combattente, con riguardo alle quali si

rimanda all'ordinanza cautelare n. 303/2016 e alla successiva sentenza n. 271/2017 di questo Tribunale).

Naturalmente, tutto ciò ha un riflesso anche processuale, non potendo i ricorsi che annualmente vengono proposti avverso il calendario venatorio limitarsi a ripetere gli argomenti critici esposti dall'ISPRA nel menzionato parere *ex art. 18*. Anche *in subiecta materia*, infatti, operano, sia pure con i dovuti temperamenti, i consueti canoni di ripartizione dell'onere della prova, per cui incombe sulla parte ricorrente esporre dati scientifici idonei a mettere in discussione quelli sui quali si è basata la Regione nella predisposizione del Calendario Venatorio stagionale.

7. In relazione a quanto appena detto, il ricorso va dunque anzitutto respinto per ciò che concerne la specie Pavoncella, visto che:

- essa ha ricevuto in sede di modifica dell'Accordo AEWa una classificazione che ne consente il prelievo, subordinatamente all'approvazione di un piano di azione internazionale (si veda il testo inglese dell'Accordo concluso all'esito del 7° Meeting AEWa, pag. 28, § 2.1.1., reperibile al link <https://www.unep-aewa.org/en/publication/agreement-text-and-annexes-amended-mop7>);
- questo piano di azione, come si è visto, esiste.

Va inoltre evidenziato che il numero massimo di capi prelevabili in base al Calendario Venatorio impugnato è notevolmente ridotto, il che costituisce una ulteriore misura di contenimento che la Regione ha adottato per evitare il peggioramento dello stato di conservazione della specie.

Il tutto al netto dell'ampia motivazione che la Regione ha esposto *in parte qua* nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1060/2020.

8. Il discorso è diverso per quanto concerne la specie Moriglione, atteso che:

- lo stato di conservazione della specie, quale risulta dalla più volte citata modifica dell'Accordo AEWa, è nettamente peggiore rispetto a quella della

Pavoncella;

- nel prossimo futuro la specie, seppure abbia fatto registrare un incremento in alcune aree dell'Italia, sarà esclusa dal prelievo venatorio in tutti gli Stati della U.E. ai sensi della citata modifica dell'Accordo AEWA (pag. 28, punto 2.1.1., let. a), dell'Accordo AEWA 2018, testo inglese);

- pertanto, e pur dovendosi dare atto alla Regione di avere esposto nel documento istruttorio allegato alla D.G.R. n. 1060/2020 dati che appaiono più aggiornati rispetto a quelli in base ai quali la specie è stata classificata "Vulnerabile" (ma si tratta di dati riferiti a zone dell'Italia diverse dalle Marche), in questo caso il principio di precauzione milita nel senso di escludere il prelievo venatorio. Va infatti osservato che nella specie la Commissione Europea, potendo disporre di una visione d'insieme del territorio europeo ed essendo quindi in grado di meglio apprezzare l'opportunità di sospendere il prelievo del Moriglione, ha di fatto già riempito di contenuto il precetto di cui all'art. 7 della c.d. direttiva Uccelli;

- in ogni caso, sono da ritenere fondati anche alcuni dei rilievi sollevati dalla ricorrente a proposito della congruità della motivazione sottesa alla D.G.R. n. 1060/2020. Infatti, mentre per la Pavoncella, come si è visto in precedenza, i rilievi formulati dalla Regione circa la classificazione AEWA della specie sono corretti (ed è dunque errato il convincimento del Ministero dell'Ambiente circa l'assoluta omologazione fra le due specie), lo stesso non può dirsi con riguardo al Moriglione, perché, se è vero che la modifica dell'Accordo AEWA non è ancora efficace né per l'Unione Europea né per l'Italia (o comunque per la Regione Marche), ugualmente andava tenuto presente il principio di precauzione.

9. In conclusione, il ricorso va accolto solo con riguardo alla specie Moriglione.

Alla luce della complessità delle questioni giuridiche trattate, e tenuto anche conto della parziale reciproca soccombenza, le spese del giudizio vanno

compensate.

Con separato decreto si provvederà sull'istanza di liquidazione del compenso professionale, depositata dall'Avv. Massimo Rizzato in data 15 aprile 2021.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per le Marche (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie in parte e compensa le spese del giudizio.

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

Così deciso nella camera di consiglio del giorno 12 maggio 2021 con l'intervento dei sottoindicati magistrati (collegati da remoto):

Sergio Conti, Presidente

Tommaso Capitano, Consigliere, Estensore

Simona De Mattia, Consigliere

**L'ESTENSORE**  
**Tommaso Capitano**

**IL PRESIDENTE**  
**Sergio Conti**

**IL SEGRETARIO**