

# Sito Istituzionale della Giustizia amministrativa

Pubblicato il 01/08/2018

N. 00668/2018 REG.PROV.COLL.

N. 00630/2017 REG.RIC.

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 630 del 2017, proposto da:  
Regione Liguria, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Barbara Baroli, Leonardo Castagnoli, con domicilio eletto presso lo studio Barbara Baroli in Genova, via Fieschi 15;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del Ministro pro tempore,  
Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, in persona del legale rappresentante, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura dello Stato presso cui sono domiciliati in Genova, v.le Brigate Partigiane, 2;

e con l'intervento di

ad adiuvandum:

Federaccia della Regione Liguria, A.N.U.U. - Associazione dei Migratoristi Italiani per la Conservazione dell'Ambiente Naturale - Sede Regionale Liguria, Associazione Nazionale Libera Caccia - A.N.L.C. - Sede Regionale della Liguria, Arcicaccia Liguria, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro Liguria, in persona del legale rappresentante, rappresentati e difesi dagli avvocati Andrea Mozzati, Pietro Balletti, con domicilio eletto presso lo studio Pietro Balletti in Genova, via Corsica 2/11;

per l'annullamento

-previo accertamento dell'obbligo di provvedere- della nota ISPRA n. 26747/T -A61 del 31.5.2017 inviata via PEC in pari data, laddove omette la determinazione della cd. "piccola quantità" nei confronti delle specie Storno (*Sturnus vulgaris*), Fringuello (*Fringilla coelebs*), Frosone (*Coccothraustes coccothraustes*) e Tordela (*Turdus viscivorus*).

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 18 luglio 2018 il dott. Luca Morbelli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

#### FATTO

Con ricorso notificato il 26/07/2017 e depositato in data 22 settembre 2009 la Regione Liguria ha impugnato, chiedendone l'annullamento, previo accertamento dell'obbligo di provvedere, la nota ISPRA n. 2674/T – A61 del 31.05.2017 inviata via PEC in pari data, laddove la medesima omette la determinazione della cd. "piccola quantità" nei confronti della specie Storno (*Sturnus vulgaris*), Fringuello (*Fringilla coelebs*), Frosone (*Coccothraustes coccothraustes*) e Tordela (*Turdus viscivorus*).

La ricorrente ha esposto nella narrativa in fatto di avere comunicato ad ISPRA, con nota n.PG/2017/158154 del 20 aprile 2017 (doc.2 prod. Regione Liguria 6 giugno 2018) la volontà di attivare, nel periodo settembre-novembre, il regime di deroga al divieto di prelievo venatorio previsto dall'art. 9, comma 1, lett. c) della Direttiva Uccelli e dell'art. 19 bis della L. n. 157/1991 per le seguenti specie: Storno (*Sturnus vulgaris*), Fringuello (*Fringilla coelebs*), Frosone (*Coccothraustes coccothraustes*) e Tordela (*Turdus viscivorus*) ed abbia chiesto per tali specie la determinazione della "piccola quantità", ipotizzando la possibilità di applicare il criterio dell'1% rispetto ai dati di mortalità annua totale indicati dalla Regione, conformandosi con ciò alla "Guida interpretativa della Direttiva Uccelli sulla caccia ("Guidance document on hunting under Council Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds") del 2004, revisionata nel 2008.

In subordine, per le specie "Fringuello" e "Storno", entrambe presenti in Italia sia come nidificanti, sia come migratrici, la Regione chiedeva di calcolare la "piccola quantità" sulla base della stima delle copie nidificanti e proponeva ad ISPRA, altresì, lo schema del calcolo da effettuare rispetto ai dati di mortalità annua totale indicati dalla Regione stessa.

ISPRA, con il provvedimento impugnato, nell'esprimere parere sfavorevole all'attività venatoria in deroga nei confronti delle specie individuate dalla Regione, ometteva qualsiasi individuazione della "piccola quantità".

Il ricorso è stato affidato ai seguenti motivi di gravame:

- 1) Violazione dell'art 9 lett.c. direttiva 79/409 CEE (ora Direttiva 2009/147/CE) e dell'art. 19 bis della legge 157 del 1992 in quanto ISPRA avrebbe omesso di pronunciarsi sulla determinazione della "piccola quantità" richiesta dalla Regione Liguria, ai fini dell'applicazione della deroga al divieto di caccia e cattura di determinate specie di uccelli migratori;
- 2) Eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e di motivazione in quanto l'atto impugnato si fonderebbe su una motivazione che, limitandosi a richiamare la procedura di infrazione n. 2006/2131, asseritamente "priva di aggancio con la tematica trattata", si rivelerebbe del tutto apparente.

Costituitisi in giudizio il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e l'ISPRA, gli stessi eccepivano:

- il difetto di competenza territoriale del T.A.R. Liguria in favore del T.A.R. Lazio, ai sensi dell'art. 13, comma 3 c.p.a., attesa la suscettibilità della nota impugnata di esplicitare effetti su tutto il territorio nazionale;
- il difetto di legittimazione passiva del Ministero epigrafato, in virtù della totale estraneità dello stesso alla fattispecie per cui è causa;
- la legittimità della nota gravata, in quanto nella medesima l'ISPRA avrebbe dato atto dell'esistenza di soluzioni soddisfacenti (alternative alla cacciabilità delle specie tutelate), tali da non giustificare l'attuazione della deroga di cui all'art. 19-bis, comma 3, l. n. 157/1992.

All'udienza del 18 luglio 2018 il ricorso è passato in decisione.

## DIRITTO

Il ricorso è infondato.

Preliminarmente alla disamina delle ragioni di infondatezza, si deve accogliere l'eccezione relativa al difetto di legittimazione passiva del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, atteso che parte ricorrente non ha formulato alcuna domanda nei confronti dello stesso, ed, in ogni caso, come si evince dal comma 4 dell'art. 19-bis l. n. 157/1992, l'(eventuale) intervento di detto Ministero nel procedimento, si colloca in un momento successivo rispetto all'attività consultiva di competenza dell'ISPRA, prevista dal comma 3 della medesima disposizione e oggetto dell'attuale controversia.

Per quanto riguarda l'eccezione di incompetenza territoriale formulata dalle Amministrazioni resistenti, la stessa si ritiene infondata, posto che la nota impugnata non costituisce atto statale suscettibile di esplicare effetti su tutto il territorio nazionale, con conseguente inapplicabilità dell'art. 13, c. 3, c.p.a.

Ed invero, il procedimento concernente l'ammissibilità della deroga al divieto di caccia consta di due distinti atti amministrativi assunti dall'ISPRA:

- l'uno costituisce un parere in risposta all'istanza regionale contenente l'intenzione di adottare un provvedimento di deroga alla cacciabilità di specie migratrici, idoneo ad esplicare effetti nella circoscrizione territoriale della Regione istante (art. 19-bis, c. 3, secondo alinea, secondo cui "L'intenzione di adottare un provvedimento di deroga che abbia ad oggetto specie migratrici deve entro il mese di aprile di ogni anno essere comunicato all'ISPRA, il quale si esprime entro e non oltre quaranta giorni dalla ricezione della comunicazione");

- l'altro costituisce invece un atto di designazione della piccola quantità determinata, annualmente, a livello nazionale, la cui efficacia si estende su tutto il territorio nazionale (art. 19-bis, c. 3, terzo alinea, secondo cui "Per tali specie, la designazione della piccola quantità per deroghe adottate ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2009/147/CE è determinata, annualmente, a livello nazionale, dall'ISPRA").

La fattispecie attualmente in esame è suscettibile nell'alveo del secondo alinea del citato art. 19-bis, in quanto la nota gravata costituisce un parere fornito dall'ISPRA in risposta alla richiesta avanzata dalla Regione Liguria in ordine all'ammissibilità della deroga per le specie di Storno, Fringuello, Frosone e Tordela, i cui effetti sono quindi limitati al territorio della Regione stessa.

Pertanto, ai fini dell'individuazione del giudice competente territorialmente, trova applicazione il criterio dell'efficacia spaziale, ex. 13, comma 1, secondo alinea, c.p.a. a tenore del quale "il Tribunale Amministrativo Regionale è comunque inderogabilmente competente sulle controversie riguardanti provvedimenti, atti, accordi o comportamenti di pubbliche amministrazioni i cui effetti diretti sono limitati all'ambito territoriale della Regione in cui il Tribunale ha sede".

Ne deriva la competenza territoriale del T.A.R. Liguria.

Nel merito il ricorso non è fondato.

La fattispecie per cui è causa ha ad oggetto la disciplina concernente la conservazione degli uccelli selvatici, contenuta nella direttiva 2009/147/CE, attuata dall'ordinamento italiano con la legge n. 157/1992.

In particolare, l'art. 9 par. 1 lett. c della direttiva in parola prevede che gli Stati membri possano derogare al regime previsto dalla normativa europea "per consentire in condizioni rigidamente controllate e in modo selettivo la cattura, la detenzione o altri impieghi misurati di determinati uccelli in piccole quantità".

La Corte di giustizia ha avuto modo di precisare che la caccia agli uccelli selvatici praticata a fini amatoriali (ricreativi) può corrispondere ad un impiego misurato autorizzato ai sensi dell'art. 9 par. 1 lett. c) della citata direttiva (CGUE 16 ottobre 2003 C 182/02, 8 giugno 2006 C 60/05)

Peraltro lo stesso articolo 9 della direttiva subordina la possibilità di deroga all'assenza di altre soluzioni soddisfacenti.

L'art. 19-bis cc. 2 e 3 della legge di attuazione, il quale richiama integralmente il contenuto della disposizione sopra citata, dispone che le deroghe sono adottate "sentito l'ISPRA" e solo "in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati".

Segnatamente, tale articolo recita che "2. Le deroghe possono essere disposte dalle regioni e province autonome, con atto amministrativo, solo in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, in via eccezionale e per periodi limitati (...). 3. L'intenzione di adottare un provvedimento di deroga che abbia ad oggetto specie migratrici deve entro il mese di aprile di ogni anno essere comunicata all'ISPRA, il quale si esprime entro e non oltre quaranta giorni dalla ricezione della comunicazione".

Sulla base del combinato disposto delle due norme summenzionate, la Regione Liguria, al fine di attivare – per il periodo settembre/novembre 2017 – il regime derogatorio per le specie Storno, Fringuello, Frosone e Tordela, ha interpellato l'ISPRA, chiedendo per le medesime la determinazione della "piccola quantità".

Con la nota n. 2674/T – A61 del 31.05.2017, attualmente impugnata, l'ISPRA ha espresso parere non favorevole rispetto al prelievo di esemplari appartenenti alle specie oggetto della richiesta della Regione Liguria.

In particolare, l'atto impugnato, avendo valutato la sussistenza di altre soluzioni soddisfacenti, quale condizione primaria e indispensabile per l'attuazione del regime di deroga, è esente da profili di manifesta irragionevolezza, contraddittorietà, illogicità o difetto di motivazione, idonei a determinarne l'illegittimità.

A tal riguardo occorre precisare come, seppure la caccia amatoriale agli uccelli selvatici possa giustificare il prelievo in deroga ai sensi dell'art. 9 della direttiva come interpretato dalla Corte di giustizia, ciò possa avvenire soltanto in assenza di altre soluzioni soddisfacenti, di talchè la caccia alle specie protette esaurisca del tutto la possibilità di caccia amatoriale all'avifauna.

In altre parole poiché l'esigenza di caccia amatoriale può essere soddisfatta, di noma, mediante il prelievo di qualsiasi specie avicola non protetta normalmente sussisteranno rispetto al prelievo di specie protette soluzioni alternative soddisfacenti consistenti, appunto, nel prelievo venatorio di specie non protette.

Solo in presenza di particolari circostanze, quali ad esempio l'assenza di specie non protette cacciabili o altre di simile tenore, circostanze che devono, tuttavia, essere rappresentate dalla Regione potrà operarsi compitamente la valutazione sulla richiesta di deroga. Ove la rappresentazione delle circostanze di cui sopra faccia difetto la presenza di soluzioni alternative soddisfacenti può considerarsi in re ipsa onde l'assenza in capo ad Ispra dell'onere di evidenziare le specifiche soluzioni alternative.

Nella specie la richiesta della Regione non ha evidenziato alcuna circostanza speciale che giustificasse il prelievo venatorio a fini amatoriali di specie protette che non potesse essere soddisfatta mediante il prelievo venatorio amatoriale di specie non protette.

Infatti, quanto prospettato dalla Regione Liguria a giustificazione dell'ammissibilità di tale deroga, si è risolto nella mera indicazione circa le modalità, orari e luoghi di caccia degli esemplari protetti dal divieto.

Le circostanze dedotte dalla Regione sono state specificamente prese in considerazione

dall'ISPRA, la quale – tuttavia – non le ha ritenute idonee a legittimare la deroga al divieto, posto che “in Italia la caccia a specie di passeriformi è comunque già consentita, anche attraverso l'uso di richiami vivi e di appostamento. Il fatto che le tre specie per cui si richiede la deroga verrebbero cacciate con modalità differenti e in luoghi e orari diversi rispetto agli altri passeriformi cacciabili in Italia non rappresenta, a giudizio di questo Istituto, motivazione sufficiente per giustificare l'attuazione della deroga”.

A tal riguardo il Collegio rileva come la mera modalità del prelievo ovvero i tempi dello stesso non possono essere addotte a sostegno dell'assenza di soluzioni alternative soddisfacenti all'esigenza di caccia amatoriale.

Anche il riferimento alla procedura di infrazione non appare illogico o irrazionale dal momento che in assenza delle condizioni per l'adozione della deroga l'adozione della stessa esporrebbe lo Stato italiano ad un'altra procedura di infrazione.

Nella specie l'assenza delle condizioni per attivare la deroga deriva dalla presenza di soluzioni alternative al prelievo delle specie avicole non cacciabili.

Ne deriva l'infondatezza del ricorso.

Le spese possono essere compensate.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Liguria (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Così deciso in Genova nella camera di consiglio del giorno 18 luglio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Roberto Pupilella, Presidente

Luca Morbelli, Consigliere, Estensore

Angelo Vitali, Consigliere

**L'ESTENSORE IL PRESIDENTE**

Luca Morbelli Roberto Pupilella

**IL SEGRETARIO**