

# Fe. N. A. Ve. Ri.



Prot. 29

Roma, 23 GEN 2017

Sig. Ministro dell'Ambiente  
e della Tutela del Territorio e  
del Mare

*e p.c.*

Sig. Ministro delle Politiche  
Agricole Alimentari e  
Forestali

Sig. Ministro per gli Affari  
Regionali e le Autonomie

Sig.ri Presidenti delle  
Regioni Italiane

Onorevole Signor Ministro,

siamo venuti a conoscenza **(i)** della Sua nota prot. n. 27903/GAB del 22 dicembre 2016, con cui ha ritenuto di riprendere la questione della chiusura della caccia alle specie migratorie beccaccia, cesena e tordo bottaccio che alcuni calendari venatori regionali fissano al 31 gennaio, cui peraltro ha fatto seguito **(ii)** l'ulteriore Sua nota prot. n. 1288 del 17 c.m..

In ordine alle Sue argomentazioni ci consenta, Signor Ministro, di poter svolgere alcune considerazioni.

\* \* \*

**(i)** Con la nota prot. n. 27903/GAB del 22 dicembre 2016, secondo il Suo avviso, in primo luogo, la data del 31 gennaio, si porrebbe *“in contrasto con le date di riferimento individuate a livello europeo”* e, in secondo luogo, *“tenuto conto dei pareri tecnici espressi da ISPRA, dell'articolo 18, comma 1 bis, della Legge n. 157/1992”*, tanto che la Commissione europea, nell'avviare al riguardo la procedura EU Pilot 6955/14/ENVI, avrebbe richiesto *“all'Italia di adeguare la propria gestione venatoria ai principi della Direttiva 09/147/CE”*.

In ordine a tali Sue affermazioni si rendono necessarie alcune puntuali precisazioni nello spirito, sempre dimostrato, di leale collaborazione e di fattiva contribuzione all'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico volto al rispetto del sostenibile prelievo venatorio nella giusta osservanza delle esigenze di conservazione transazionale delle specie in questione.

a) La data del 31 gennaio non si pone affatto “*in contrasto con le date di riferimento individuate a livello europeo*” giacché i flussi migratori, gli areali di diffusione e soprattutto l’inizio della migrazione cosiddetta “prenuziale” interessano vaste zone territoriali e ricomprendono più Stati membri posti alla stessa latitudine e comparabili per affinità (se non identità) di caratteristiche ambientali e climatiche; e nella maggior parte degli Stati membri che si affacciano sul Mediterraneo e che sono confinanti o frontistanti il territorio italiano, la caccia alla beccaccia, alla cesena e al tordo bottaccio si protrae fino al 20 febbraio senza che la Commissione europea abbia mosso alcuna critica e tantomeno alcun rilievo.

Al riguardo, segnalando che anche il Suo ufficio legislativo ne ha rilevato da tempo l’incongruenza, la volontà di vedere anticipare di circa un mese la chiusura della caccia in Italia a dette tre specie rispetto alle chiusure fissate (tanto per fare qualche esempio) in Spagna, in Francia, in Grecia, in Croazia (e cioè negli Stati membri che “circondano” il nostro Paese) si rivela una discriminatoria applicazione, a tutto pregiudizio dei cacciatori italiani, proprio di quei principi comunitari cui Lei, Signor Ministro, si richiama.

Né è dato ritenere che il Ministero dell’Ambiente può ignorare che dinanzi al Tribunale dell’Unione Europea è pendente una controversia che vede contrapposte alla Commissione Europea alcune associazioni venatorie italiane della Toscana e della Liguria proprio in punto di incongruenza della sopra evidenziata disparità di applicazione dei principi comunitari; controversia, questa, che nella sua fase istruttoria ha visto il Tribunale dell’Unione Europea richiedere alla Commissione Europea di depositare in giudizio tutti i documenti afferenti, a far tempo dal 2001, il doveroso periodico aggiornamento ad opera del Comitato ORNIS (di cui fa parte un rappresentante ISPRA) dei dati Key Concepts relativi non tanto agli Stati membri ma, specificamente, alle Regioni Toscana e Liguria ed ai Dipartimenti della Corsica e della Francia del Sud.

Richiesta istruttoria questa a cui la Commissione Europea (e per essa il Comitato ORNIS) non è stata in grado di ottemperare, limitandosi a depositare in giudizio le schede che si allegano, per le specie beccaccia, cesena e tordo bottaccio, relative all’inizio della migrazione prenuziale negli Stati membri. In proposito non potrà non notare, Signor Ministro, la palese incongruità e ingiustificate difformità dei dati forniti dall’ISPRA in raffronto a tutte le altre risultanze scientifiche estere.

Non sembra dunque che possano genericamente invocarsi principi comunitari cui fare riferimento per anticipare solo in Italia la data di chiusura della caccia alla beccaccia, alla cesena e al tordo bottaccio giacché, a livello unionale, mancano dati aggiornati ed omogenei, frutto di doverosa attività istruttoria transnazionale, che garantiscano la corretta, equa ed uniforme applicazione delle direttive comunitarie tanto più considerando che la DIR 2009/147/CE non stabilisce una precisa data di chiusura ma fa invece coincidere il termine dell’esercizio venatorio all’inizio (effettivo) della migrazione prenuziale.

Inoltre, alla luce dei recentissimi studi sull’accrescimento delle gonadi condotti in Francia e condivisi con l’ONCFS e il competente Ministero di quel Paese, che concludono per la legittima chiusura della caccia al 20 febbraio, ci si chiede perché si pretenda che in Toscana o in Liguria o in Sardegna la caccia alla beccaccia venga chiusa al 31 di dicembre quando nella vicina Corsica e nel sud della Francia questa si protrae legittimamente fino al 20 febbraio.

b) L’art. 18, comma 1 *bis*, L. n. 152/1992, richiamato nella lettera, assume a riferimento, in conformità alla Direttiva 2009/147/CE, l’inizio della migrazione

preuziale; ma lo stesso art. 18, al comma 1, fissa la data del 31 gennaio quale termine ultimo della caccia alle specie beccaccia, cesena e tordo bottaccio.

Dunque, non potendosi dare un'interpretazione della Legge inconciliabilmente contraddittoria, occorre concludere che per le tre specie in questione il legislatore italiano ha ritenuto che la migrazione preuziale abbia inizio non prima della fine di gennaio o, quantomeno, considerando la cosiddetta "decade di sovrapposizione", non prima del 20 gennaio.

Il riferimento all'art. 18, comma 1 *bis*, L. n. 152/1992 appare dunque incongruo e fuorviante.

c) Ugualmente fuorviante appare il richiamo al caso EU Pilot 6955/14/ENVI con cui la Commissione Europea avrebbe richiesto all'Italia "*di adeguare la propria gestione venatoria ai principi della Direttiva 09/147/CE*".

In disparte che la data del 31 gennaio, per le considerazioni che precedono, appare congruente con quanto prevede la citata Direttiva anche in doveroso raffronto con quanto è dato registrare negli altri Stati Membri territorialmente omogenei al nostro Paese (le schede allegate fornite dalla Commissione Europea sono più che eloquenti), la procedura EU-Pilot si risolve non già in una richiesta di adeguamento della Commissione Europea bensì, come ritenuto dalla Giustizia Amministrativa, in una mera "*forma di dialogo "strutturato" tra la Commissione EU ed uno Stato membro al fine di risolvere preventivamente una "possibile" violazione del diritto dell'UE..... [e che] la mera pendenza del caso EU-Pilot 6955/14/ENVI non integra – di per sé – accertamento del mancato rispetto della normativa comunitaria*" (TAR Liguria, Sez. II, n. 105/2016; negli stessi termini TAR Toscana, Sez. II, n. 390/2016; TAR Marche, Sez. I, n. 558/2016).

È pur vero che tali sentenze "passate sotto silenzio", sono state fatte oggetto di impugnativa dinanzi al Consiglio di Stato da parte dell'Avvocatura dello Stato ma, non essendone stata richiesta la sospensione cautelare, esse esplicano i loro effetti conformativi nei confronti dell'ISPRA, del Ministero che rappresenta nonché della Presidenza del Consiglio dei Ministri almeno sino al loro (denegato) annullamento.

\* \* \*

Nella Sua nota sono richiamate le recenti ordinanze del Consiglio di Stato (Sez. III) rese sui ricorsi n. 8713 e n. 8714 del 2016 che, solo in parziale riforma dell'ordinanza del TAR Abruzzo n. 244/2016 e solo in ragione della territoriale "*peculiarità della Regione Abruzzo*", hanno ritenuto non sufficienti le ragioni addotte da quella Regione per discostarsi dal parere ISPRA.

Ci sia consentito evidenziare che detta decisione, oltretutto resa in sede cautelare, riconferma il consolidato orientamento giurisprudenziale (sul punto assolutamente pacifico: TAR Umbria, Sez. I, 1.6.2015 n. 229; TAR Lazio, Sez. I ter, 17.2.2014 n. 1845; TAR Toscana, Sez. II, 17.10.2013 n. 523) che, nel ribadire che i pareri dell'ISPRA sono obbligatori ma non vincolanti, legittima le Regioni ad approvare i propri calendari venatori che motivatamente se ne discostano.

In forza di tale consolidato orientamento giurisprudenziale le Regioni sono del tutto legittimate ad assumere a riferimento dati e risultanze che provengano da istituti universitari, osservatori regionali, ovvero siano desumibili da accreditati e più recenti studi scientifici che superino i non aggiornati dati riportati nei pareri ISPRA, come è emerso nella fase istruttoria della controversia pendente dinanzi al Tribunale dell'Unione Europea prima ricordato.

I pareri ISPRA oltretutto appaiono non specificamente “mirati” alla realtà ambientale/territoriale di ciascuna singola Regione italiana con ancor più specifico riferimento a peculiari caratteristiche di habitat che ulteriormente ne contraddistinguono alcuni ambiti e/o zone; bensì si rivelano espressivi di mere opinioni personali di chi li ha redatti attingendo da un documento di matrice generica che neppure si avvede di palesi contraddittorietà.

Pertanto l’orientamento espresso dal Consiglio di Stato con le ordinanze cautelari relative alla sola Regione Abruzzo, conseguenti esclusivamente alla peculiarità del suo territorio ed alla carenza di motivazione che avrebbe contraddistinto l’impugnato suo calendario venatorio 2016/2017, non possono essere estese *tout court* a tutte le Regioni che, riguardo alle specie migratorie, potendosi anche rifare a risultanze transnazionali ovvero attingere a dati seri, aggiornati, non contraddittori né tantomeno incongruenti (non è a dirsi per quelli provenienti dal Comitato ORNIS cui anche ISPRA partecipa come dimostrato dalle schede che si allegano), sono per questo legittimate a motivatamente disporre la chiusura della caccia al 31 gennaio in conformità alla Direttiva 2009/147/CE e al disposto dell’art. 18, comma 1, L. 157/1992.

In conseguenza auspichiamo che le Regioni, nella predisposizione dei propri calendari venatori, siano consapevoli di tale loro autonomia che, Signor Ministro, non è lesa da pronunciamenti del Consiglio di Stato (peraltro in sede cautelare e limitati all’ambito del territorio abruzzese) che Lei segnala giacché non possono essere dimenticate le numerose decisioni della Giustizia Amministrativa secondo cui, pacificamente, i pareri dell’ISPRA hanno natura meramente obbligatoria ma non vincolante posto che *“l’art. 7, comma 1, della più volte richiamata legge n. 157/1992 qualifica l’ISPRA come “organo scientifico e tecnico di ricerca e consulenza per lo Stato, le Regioni e le Province”, la cui funzione istituzionale non può, pertanto, essere quella di sostituirsi alle Amministrazioni nel compimento delle proprie scelte in materia di caccia, ma è quello di supportarla sotto il profilo squisitamente tecnico. Ne deriva che, applicando i principi generali in materia di rapporto tra provvedimento finale ed attività consultiva a carattere di obbligatorietà e non di vincolatività, il parere reso da tale organo sul calendario venatorio può essere disatteso dall’Amministrazione regionale, la quale ha soltanto l’onere di farsi carico delle osservazioni procedimentali e di merito e, pertanto, di esprimere le valutazioni che l’hanno condotta a non osservarlo”* (per tutte TAR Lazio, Sez. I ter, n. 1845/2014).

\* \* \*

Quanto sopra esposto esprimiamo vivo apprezzamento per il Suo sollecito rivolto ad ISPRA *“a valutare, con urgenza e in relazione ai recenti orientamenti giurisprudenziali, le evidenze scientifiche relative alle date di migrazione degli uccelli rappresentate dalle Regioni e dai diversi portatori di interesse”*.

Tra questi certamente rientrano anche i cacciatori e le Associazioni Venatorie di essi rappresentative le quali, da tempo, si sono attivate per finanziare l’effettuazione di studi e l’impiego di avanzati mezzi e tecnologie di ricerca in ordine all’inizio del fenomeno della migrazione prenuziale volti ad ottenere risultanze scientifiche oggettivamente attendibili da porre a raffronto con le risultanze scientifiche acquisite dagli altri Stati membri affinché, finalmente, in sede comunitaria prima ancora che in sede nazionale, si possa addivenire ad una congrua ed uniforme applicazione di quei principi comunitari di garanzia del sostenibile esercizio venatorio cui, per primi, tendono i cacciatori italiani.

L’auspicio che formuliamo è che l’operato di ISPRA sia volto alla più leale collaborazione e non si limiti invece ad una preconcepita non condivisibilità *a priori* di

tali moderne metodologie di studio e di rilevazione, così come vengano assunti comparativamente da ISPRA *ob relationem* i dati provenienti dai confinanti e/o fronti stanti Stati membri interessati dagli stessi areali di diffusione della beccaccia, della cesena e del tordo bottaccio (come era preciso onere all'interno del comitato ORNIS) che individuano nel mese di febbraio l'inizio della migrazione prenuziale di dette tre specie.

\* \* \*

(ii) Per tutto quanto precede è con particolare soddisfazione, che le Associazioni Venatorie apprendono dalla Sua nota prot. n. 1288 del 17.1.2017 della storica svolta dell'ISPRA di riconoscere, finalmente dopo 15 anni (!), "*l'esigenza prioritaria*", relativamente alle specie migratorie, "*di un'analisi scientifica della situazione su scala geo-politica transnazionale, secondo una prospettiva a scala di rotte di migrazione nel loro complesso (flyway) finalizzata a definire lo sviluppo spazio-temporale dei movimenti di ritorno a partire dalle decadi di inizio degli stessi alle diverse latitudini lungo la flyway complessiva seguita da una determinata specie*", non limitandosi dunque a rilevare dati di inizio della migrazione prenuziale solo nel nostro Paese.

Esattamente quello che da alcuni anni le Associazioni Venatorie hanno richiesto ad ISPRA anche attraverso formali atti di diffida peraltro inascoltati, tanto da costringere alcune di esse (Toscana e Liguria) ad intraprendere azioni davanti al Tribunale della Unione Europea, nei confronti della Commissione Europea volte a sentire accertare la necessità di Key Concepts transnazionali uniformi relativi alle specie migratorie nonché la illegittimità della procedura EU-Pilot 6955/14/ENVI per carenza di adeguata e coerente attività istruttoria (da parte del Comitato ORNIS, organo scientifico della Commissione Europea, cui partecipa anche ISPRA).

Svolta storica, questa, dell'ISPRA in ordine alla quale si apprende con soddisfazione il supporto Suo personale e del Suo dicastero in tutte le sedi sovranazionale ed internazionali per la concreta realizzazione dell'Atlante europeo delle migrazioni: supporto che auspichiamo possa altresì sfociare in un intervento *ad adiuvandum* dello Stato italiano nel giudizio di cui sopra dinanzi al Tribunale dell'Unione Europea.

In questo quadro, ci consenta Signor Ministro, per tutte le argomentazioni sopra esposte, appare non condivisibile il Suo richiamo al contesto normativo attualmente vigente ed al caso EU-Pilot 6955/14/ENVI per affermare la necessità di chiudere anticipatamente la caccia alla beccaccia, alla cesena ed al tordo bottaccio che l'art. 18 L. 157/1992 fissa invece al 31 gennaio evidentemente in conseguenza di ponderate risultanze scientifiche assunte dal Parlamento e che non possano essere disconosciute.

Ugualmente non condivisibile, Signor Ministro, appare l'invito ai Presidenti delle Regioni ex art. 44 L. 234/2012, giacché in caso di responsabilità per violazione di obblighi derivanti dal diritto europeo (in primis l'obbligo di vedere uniformemente, congruamente e coerentemente applicate le direttive comunitarie in tutti gli Stati membri) sarebbe da ben considerare il diritto di rivalsa delle Regioni nei confronti dell'ISPRA che ha fornito nel 2001 dati quantomeno discutibili in ordine all'inizio della migrazione prenuziale, non coerenti con i dati transnazionali di cui solo oggi avverte la necessità, mai adeguatamente ne' tantomeno periodicamente aggiornati.

\* \* \*

Quanto sopra esposto confermiamo, Signor Ministro, la piena disponibilità delle associazioni venatorie a contribuire nella ricerca scientifica e nella elaborazione dell'atlante europeo delle migrazioni, in attesa di essere chiamate ad un apposito tavolo

tecnico, anche nell'ambito della Conferenza Stato/Regioni per contribuire al sostenibile esercizio venatorio senza discriminazioni e nel comune interesse.

Voglia gradire, Signor Ministro, i nostri più deferenti saluti.

Allegati c.s.

I Rappresentanti FENAVERI:

Presidente FIdC

Presidente Enacaccia

Presidente ARCICACCIA

Presidente ANUU