



Sent. 5239/09

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
IL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL LAZIO
Sezione Seconda Bis

N.
Reg. Sent.
Anno
N.
Reg. Gen.
Anno

ha pronunciato la seguente

S E N T E N Z A

sul ricorso n. 2981/2009 proposto da:

Associazione Italiana World Wide Fund for nature (WWF) ONLUS
ONG;

Lega Italiana Protezione degli Uccelli - LIPU Birdlife Italia;

Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A. ONLUS;

Lega Anti Vivisezione L.A.V. ONLUS Ente Morale;

in persona dei rispettivi rappresentanti legali, rappresentati e difesi
dall'Avvocato Valentina Stefutti ed elettivamente domiciliati presso lo
studio del medesimo in Roma, Viale Aurelio Saffi n. 20;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in
persona del Ministro pro tempore;

Ministero delle politiche Agricole, Alimentari e Forestali, , in persona del Ministro pro tempore;

Presidenza del Consiglio dei Ministri, in persona del Presidente pro tempore;

rappresentati e difesi dall'Avvocatura Generale dello Stato e domiciliati ex lege in Via dei Portoghesi n. 12, Roma;

e nei confronti di

Regione Lazio e Regione Calabria, in persona del Presidente pro tempore, non costituite, ed Ente Produttori Selvaggina, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Carmelo Montana ed elettivamente domiciliato presso lo studio del medesimo in Roma, V.le Regina Margherita n. 140;

per l'annullamento

del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 22 gennaio 2009, recante Modifica al decreto 17 ottobre 2007, concernente i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS);

nonché di ogni atto presupposto, conseguente o comunque connesso.

Visto il ricorso ed i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio delle Amministrazioni intimete e dell'Ente Produttori Selvaggina, come sopra rappresentato e difeso;

Viste le memorie prodotte dalle parti a sostegno delle rispettive difese;

Visti gli atti tutti della causa;

Uditi alla pubblica udienza del 7 maggio 2009 gli Avvocati di parte come da verbale d'udienza, relatore il cons. Raffaello Sestini;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto:

1 - Che con il ricorso in epigrafe, le Associazioni ivi indicate hanno impugnato l'atto meglio specificato in epigrafe perché lesivo del proprio interesse alla tutela dell'eco-sistema e delle specie animali in esso viventi, ed in particolare degli uccelli migratori di passo sul territorio italiano, anche connesso ad un prelievo venatorio equilibrato e conforme alle normative comunitarie ed internazionali pattizie applicabili;

2 - Che non è dubbia la legittimazione attiva dei ricorrenti, enti associativi radicati nel Territorio nazionale, statutariamente esponenziali di interessi di tutela ambientale e protezionistica effettivamente e continuativamente perseguiti nel tempo, quali espressamente individuati ai sensi degli artt. 13 e 18 della legge 8 luglio 1986, n. 349;

3 - Che è altresì certa la possibilità di impugnare, sotto i profili indicati, il gravato provvedimento amministrativo ministeriale, che modifica in via generale ed astratta le prescrizioni nazionali generali ed astratte "integrative della disciplina afferente la gestione dei siti che formano la rete Natura 2000", rivestendo le relative previsioni una efficacia immediatamente cogente per tutti i soggetti destinatari ed una

natura sostanzialmente normativa di grado secondario;

4 - Che neppure è dubbia la legittimazione passiva dei Ministeri intimati (l'uno autore dell'atto impugnato, l'altro competente per materia) e della Presidenza del Consiglio dei Ministri (competente in materia di attuazione di direttive comunitarie), tutti ritualmente invocati in giudizio dai ricorrenti;

5 - Che è altrettanto ammissibile l'intervento in giudizio ad opponendum dell'Ente Produttori Selvaggina, svolto a tutela di un proprio interesse sostanziale avente caratteri di specificità, concretezza ed attualità, pur solo indirettamente coinvolto dal provvedimento impugnato e dal ricorso;

6 - Che non può viceversa essere riconosciuto il ruolo di contro interessato in senso tecnico alle Regioni ed agli altri uffici pubblici territoriali e locali, tutti ugualmente destinatari, al pari della generalità degli altri soggetti dell'ordinamento, delle previsioni generali ed astratte di un provvedimento adottato dallo Stato, nella propria unitaria soggettività di diritto comunitario ed internazionale, ed entro la propria sfera di competenza (trasversale) esclusiva, al fine di garantire "criteri minimi uniformi" nell'attuazione della disciplina comunitaria concernente la materia in esame;

7 - Che la predetta ricostruzione giuridica è l'unica possibile alla stregua del criterio di presunzione di legittimità degli atti pubblici, in quanto in caso contrario il provvedimento gravato sarebbe già irrimediabilmente illegittimo per non essersi motivatamente

pronunciato sulle osservazioni negative emerse dalla seduta del 13 novembre 2008 della Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le provincie autonome di Trento e Bolzano;

8 - Che deve quindi ritenersi regolarmente costituito ed integro il contraddittorio fra le Parti;

9 - Che, nel merito, i ricorrenti impugnano quattro specifiche disposizioni, recate dal 1°, 2°, 3° ed 8° capoverso dell'art. 1 del decreto impugnato, deducendone l'illegittimità per i seguenti motivi di diritto:

1) violazione delle direttive 92/43/CEE (cd. Direttiva habitat), 79/409/CEE (cd. Direttiva uccelli) e 08/99/CEE e totale carenza di presupposti;

2) violazione dell'art. 2 della legge 6 febbraio 2006, n. 66, e dell'art. 4.1.4 dell'Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa - Eurasia (AEWA); violazione degli artt. 4 e 7 della Direttiva 79/409/CEE; illogicità, travisamento e difetto di presupposto;

3) difetto assoluto di motivazione; violazione dell'art. 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, s.m.i., totale carenza istruttoria, difetto di presupposto, illogicità, eccesso di potere per sviamento.

10 - Che il ricorso è suscettibile di definizione con sentenza succintamente motivata, e che di tale possibilità sono stati informati i Difensori presenti in camera di consiglio;

11 - Che, in particolare, la soppressione dell'art. 5, comma 1,

lett. A), del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 17 ottobre 2007, che vietava la caccia nel mese di gennaio con alcune tassative eccezioni, è illegittima per i seguenti motivi;

12 - Che la disposizione in esame viola le previsioni della cd. Direttiva uccelli 79/409/CEE, secondo i cui artt. 4 e 7, paragrafi 1 e 4, va evitata la caccia alle specie protette dall'Allegato 1 nei periodi agosto e settembre (di dipendenza dei giovani esemplari) e di gennaio e febbraio (di peggioramento delle condizioni climatiche), e che secondo la "Guida della Commissione Europea alla disciplina della caccia nell'ambito della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici", i predetti limiti di un ragionevole prelievo venatorio devono riguardare anche le specie non protette, anche in relazione alle problematiche del disturbo delle altre specie non cacciabili e della caccia alle specie somiglianti, ed anche alla stregua del criterio di "coerenza ecologica" posto dagli articoli 2 e 3 della cd. Direttiva habitat 92/43/CEE;

13 - Che la disposizione in esame palesa, in ogni caso, la propria manifesta irragionevolezza per contraddittorietà con le risultanze istruttorie, alla luce dei due pareri resi in data 8 agosto e 12 novembre 2008 dall'ISPRA (già INFS - Istituto per la fauna selvatica), cioè dal massimo organo tecnico e scientifico pubblico di consulenza alla stregua della legge 11 febbraio 1992, n. 157;

14 - Che secondo i predetti pareri, non confutati ed anzi non

affatto citati nelle premesse del decreto gravato, nei mesi di gennaio e febbraio si determina il peggioramento delle condizioni climatiche, spesso estreme, con un incremento della mortalità naturale sulle popolazioni selvatiche, che impone di limitare il prelievo venatorio su esemplari che hanno già superato la selezione naturale e che sono, quindi, potenziali riproduttori della propria specie, e che, secondo lo stesso parere, tale finalità era perseguita (seppure in modo forse insufficiente) proprio dalla norma ora abrogata;

13 - Che è altresì illegittima, per i seguenti motivi, la modifica dell'art. 2, comma 4, e dell'art. 5, comma 1, lett. D), del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 17 ottobre 2007, con il rinvio al successivo anno venatorio del divieto di utilizzo di munizioni a pallini di piombo nelle zone umide, prima previsto dai due citati articoli (rispettivamente per le ZSC e per le ZPS) a far data dall'anno venatorio 2008/2009,

14 - Che la proroga in esame viola, infatti, la legge 6 febbraio 2006, n. 66, che ha dato piena esecuzione nel nostro ordinamento, a far data dalla sua data di entrata in vigore, all'Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa - Eurasia (AEWA), il cui Piano d'azione previsto dall'art. 4 contempla (art. 4.1.4) l'impegno delle Parti contraenti a sopprimere l'utilizzazione dei pallini al piombo per la caccia nelle zone umide, in considerazione della tossicità del piombo per gli uccelli acquatici, per il loro ambiente e per la stessa salute umana;

15 - Che la proroga in esame palesa la propria manifesta irragionevolezza anche avuto riguardo alla mancata considerazione dei possibili effetti tossici dell'inquinamento da piombo per l'ambiente e per la salute umana, pur adeguatamente evidenziati dai citati pareri resi dall'ISPRA (già INFS - Istituto per la fauna selvatica), alla stregua della legge 11 febbraio 1992, n. 157;

16 - Che l'irragionevolezza, incongruità e manifesta ingiustizia della disposizione in esame concerne anche i tempi della prevista proroga, disposta fino all'inizio della prossima stagione venatoria per un divieto che era in realtà già in vigore fin dalla stagione venatoria in corso, con il conseguente rischio che il provvedimento ministeriale in esame possa tradursi in una immotivata ed indiscriminata sanatoria di inadempimenti e violazioni di un obbligo già introdotto dal precedente decreto ministeriale sulla base di una espressa previsione di legge;

17 - Che è infine illegittima la modifica dell'art. 6, paragrafo 13, del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 17 ottobre 2007, che cancella il divieto di attività venatoria antecedente al 1° ottobre (con eccezione degli ungulati) per le ZPS caratterizzate da valichi montani, per i seguenti motivi;

18 - Che l'abolizione in esame risulta solo apparentemente bilanciata, dalla stessa norma, con il richiamo all'art. 21, comma 3, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, che vieta in modo assoluto, per un raggio di mille metri, la caccia su tutti i valichi montani interessati dalle rotte di migrazione dell'avifauna;

19 - Che secondo i già citati pareri, non confutati ed anzi non affatto indicati nelle premesse del decreto gravato, resi dall'ISPRA (già INFS - Istituto per la fauna selvatica), cioè dal massimo organo tecnico e scientifico pubblico di consulenza alla stregua della legge 11 febbraio 1992, n. 157 infatti, premessa la mancata puntuale individuazione dei valichi in Italia, in ogni caso i flussi migratori non seguono percorsi lineari, costanti e circoscritti ma, al contrario, variano in relazione alla morfologia del territorio, alle diverse specie ed alle specifiche condizioni meteorologiche, e quindi interessano ampie aree delle ZPS, non delimitabili a priori entro il previsto raggio di mille metri dal valico;

-20 Che i conseguenti vizi di difetto di presupposto, travisamento e contraddittorietà rispetto alle risultanze istruttorie, comportando l'allineamento delle ZPS ad ogni altra area del territorio quanto alla tutela delle specie migratorie protette, si traducono nello svuotamento del concetto di criterio minimo uniforme di tutela, e quindi nella violazione degli artt. 4 e 7 della direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli selvatici, anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia (cfr. in particolare la sentenza 17 gennaio 1991, C - 157/89) secondo cui la direttiva in esame garantisce "un regime completo di protezione" degli uccelli selvatici, e di conseguenza "la protezione contro le attività venatorie non può essere limitata alla maggioranza degli uccelli di una data specie determinata secondo la media (...) dei movimenti migratori";

21 - Che, in sintesi, le indicate disposizioni del decreto ministeriale

impugnate dai ricorrenti palesano un evidente duplice profilo di sostanziale illegittimità: da un lato per la violazione della disciplina pattizia internazionale (Accordo sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori dell'Africa - Eurasia, AEWA) e della normativa comunitaria di riferimento (cd. Direttiva habitat 92/43/CEE e cd. Direttiva uccelli 79/409/CEE), entrambe recepite in via legislativa nel nostro ordinamento, e d'altro lato per il dedotto palese travisamento dei presupposti di fatto e di diritto, che si manifesta nella illogicità delle statuizioni adottate e nella loro immotivata contraddittorietà rispetto ai pareri acquisiti in fase istruttoria, e che si traduce in un vizio di eccesso di potere per sviamento dall'interesse pubblico perseguito dalla norma attributiva del potere, riferito alla necessità di garantire criteri minimi nazionali di tutela dell'eco-sistema, degli uccelli migratori e delle altre specie animali in esso viventi in attuazione della normativa comunitaria.

22 - Per le ragioni espresse il Collegio deve quindi accogliere il ricorso in epigrafe, in quanto le censure dedotte risultano fondate, e per l'effetto deve annullare le disposizioni di cui al 1°, 2°, 3° ed 8° capoverso dell'art. 1 del decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 22 gennaio 2009, recante Modifica al decreto 17 ottobre 2007, concernente i criteri minimi uniformi per la definizione delle misure di conservazione relative a Zone Speciali di Conservazione (ZSC) e Zone di Protezione Speciale (ZPS). Sussistono, tuttavia, giustificati motivi per compensare fra le parti le spese di giudizio.

P. Q. M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Sezione Seconda Bis, definitivamente pronunciando sul ricorso in epigrafe, lo accoglie, ai sensi e per gli effetti di cui in motivazione.

Compensa fra le parti le spese di giudizio.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'Autorità Amministrativa.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 7 maggio 2009 con l'intervento dei Magistrati:

Eduardo PUGLIESE

Presidente

Raffaello SESTINI

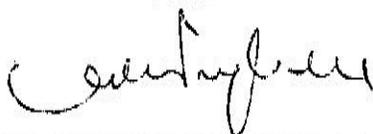
Consigliere - Relatore

Mariangela CAMINITI

Primo referendario

Il Presidente

Il Consigliere est.



PUBBLICATA MEDIANTE DEPOSITO IN SEGRETERIA

25 MAG. 2009



IL SEGRETERARIO




TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO

ADDI 25 MAG. 2009

Av. Stato; Reg. Lazio; Reg. Calabria



IL SEGRETERARIO
