

Pubblicato il 08/04/2019

N. 00319/2019 REG.PROV.COLL.
N. 00434/2018 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 la Lombardia

sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 434 del 2018, integrato da motivi aggiunti, proposto da

Associazione Lega per L'Abolizione della Caccia Onlus, Associazione Lav Lega Anti Vivisezione, in persona dei rispettivi legali rappresentanti *pro tempore*, rappresentate e difese dall'avvocato Claudio Linzola, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio fisico ai sensi dell'art. 25 c.p.a.;

contro

Regione Lombardia, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Gianelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Donatella Mento in Brescia, via Cipro n. 30;

Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato e domiciliato *ex lege* in Brescia, via S. Caterina, 6;

nei confronti

Provincia di Brescia, non costituita in giudizio;

per l'annullamento

per quanto riguarda il ricorso introduttivo:

- del decreto della Regione Lombardia n. 3695, di data 15.3.2018, avente ad oggetto “Autorizzazione al controllo del cinghiale sul territorio provinciale di Brescia per il periodo 2018/2021 – L.R. n. 26 del 16.8.1993”;
- del parere ISPRA prot. 65321/TA23 del 29.12.2017;
- nonché di ogni altro atto presupposto consequenziale o comunque connesso.

per quanto riguarda il ricorso per motivi aggiunti:

- del decreto n. 15505 del 26.10.2018 di Regione Lombardia, avente ad oggetto “Autorizzazione al controllo del cinghiale sul territorio provinciale di Brescia per il periodo 2018/2021 – L.R. n. 26 del 16.8.1993 – Integrazione a decreto n. 3695 del 15.03.2018”, nonché di quest’ultimo provvedimento, come integrato;
- nonché di ogni altro atto presupposto consequenziale o comunque connesso.

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

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Regione Lombardia e di Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 28 marzo 2019 la dott.ssa Mara Bertagnolli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il provvedimento impugnato con il ricorso introduttivo, con cui la Regione ha ammesso un incremento dell’abbattimento del cinghiale, in un’ottica di controllo della sua diffusione, risulta essere motivato dal mancato raggiungimento di risultati dei tentativi già compiuti, come evidenziato dalle seguenti considerazioni:

- sarebbero risultati non utili i metodi ecologici dissuasivi (cofinanziati da Regione per gli anni 2012-2013-2014-2015-2016-2017 per € 12.514,26, pari ad € 2.085 all'anno);
- i capi di cinghiale censiti sarebbero passati da 631 a 1132 (+79%) dal 2014 al 2017 (con un aumento di circa il 20% all'anno);
- i prelievi venatori, nello stesso periodo, si sono incrementati del 73%;
- i prelievi "in regime di controllo" sono aumentati nello stesso periodo, del 92%;
- i danni causati all'agricoltura ammontano a circa € 53/56.000 annui nel periodo considerato (2014-2017);
- le spese per risarcimento dei danni per incidenti stradali nel periodo 2003-2017 (15 anni) sono pari ad € 40.696,56 (€ 2.713 all'anno);
- nel 2018 (primi tre mesi circa) sono stati accertati danni per € 1.341,56.

Il provvedimento si fonda, altresì, sul parere positivo di ISPRA, che ha, peraltro, invitato l'Amministrazione regionale ad incentivare e favorire la messa in opera di sistemi di prevenzione (recinzione elettrificate).

Cosa che è stata fatta, sensibilizzando le organizzazioni agricole, le associazioni venatorie ed i comitati di gestione degli ATC e CA (ambiti territoriali di caccia e comprensori alpini di caccia) all'utilizzo di metodi ecologici dissuasivi (in particolare recinzioni elettrificate).

Contestualmente, però, l'abbattimento è stata autorizzato senza limiti, anche con "tiro selettivo notturno" e a opera di "personale esperto direttamente autorizzato". Ciò ha indotto le associazioni animaliste a censurare la legittimità dell'atto autorizzatorio stesso.

La tesi sostenuta nel ricorso è che, in conseguenza della caccia, che avviene in autunno/inverno, la popolazione ridotta dei sopravvissuti finirebbe per giovare di un migliore apporto nutritivo, che consentirebbe agli stessi di raggiungere prima la maturità sessuale e di aumentare la capacità riproduttiva. Per tale ragione, la caccia non sarebbe un rimedio alla diffusione del cinghiale, ma ne favorirebbe l'ulteriore incremento.

Numerosi sarebbero, dunque, gli studi secondo cui la misura adottata anche nella Regione Lombardia non farebbe che favorire i cacciatori, ma non porterebbe anche al raggiungimento dell'obiettivo perseguito. In essi, si sostiene nel ricorso, sarebbe sollecitata l'adozione di soluzioni alternative che, però, non sono affatto prospettate.

In materia è, peraltro, intervenuta una novità normativa, rappresentata dalla l.r. 19/2017, che si occupa proprio di gestione faunistico venatoria del cinghiale, prevedendo, come sintetizzato nel ricorso:

“- la suddivisione di tutto il territorio regionale in aree idonee e non idonee alla presenza del cinghiale;

- nelle aree idonee la gestione della popolazione di cinghiali dovrà avvenire mediante attività di “prelievo e controllo”; in quelle non idonee, mediante “controllo e prelievo venatorio di selezione”;

- a tale fine la Giunta regionale dovrà (*rectius* avrebbe già dovuto) indicare, per l'intero territorio regionale, i criteri per il calcolo della “densità obiettivo”, le modalità e le tempistiche per il prelievo venatorio, per il controllo e per il monitoraggio dei risultati, nonché i soggetti tenuti ad indennizzare i danni alle coltivazioni e la valorizzazione della carne di cinghiale.

Sempre nel ricorso si sostiene, dunque, che, in violazione di tale norma, “Il territorio provinciale è stato diviso in 6 settori (sulla base di risalente ripartizione territoriale operata dalla Provincia di Brescia) nell'ambito dei quali potranno essere abbattuti cinghiali, a seconda dei settori, senza limiti massimi, con tiro selettivo diurno, notturno e con la “girata” (cani che inseguono i cinghiali secondo un percorso cui sono abituati e cacciatori appostati), in qualsiasi parte del territorio e durante tutto l'anno.” (così il punto 10 del ricorso).

Il provvedimento così adottato sarebbe, dunque, affetto dai seguenti vizi di legge:

1. Illegittimità per violazione dell'articolo 5 del dpr 357/1997 per omessa considerazione ed applicazione della intera disciplina in materia di tutela dei

siti di importanza comunitaria (SIC) e delle zone di protezione speciale (ZPS), in cui ogni intervento dovrebbe essere preceduto da un apposito studio degli effetti (c.d. valutazione di incidenza), che, nella fattispecie, sarebbe mancato. Sarebbe stato, dunque, adottato un “piano”, senza verificare se, per effetto degli interventi programmati sul territorio, possano esservi ripercussioni sullo stato di conservazione dei valori naturali tutelati dal sito;

2. Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto assoluto di proporzionalità e violazione dell’articolo 41 della l.r. 26/93. Secondo le ricorrenti, il decreto impugnato prevede, per le zone ove la presenza del cinghiale è “tollerata” (definite “zone di caccia al cinghiale”, in base alle decisioni assunte tra il 2001 ed il 2010 della Provincia di Brescia) (docc. 8-9-10-11-12-13-14), un incremento degli abbattimenti di almeno il 25% (non è chiaro se all’anno o nel quadriennio) rispetto ad oggi, quando la specie “arrechi danni alle colture agricole, ai prati, ai pascoli, giardini e procuri grave allarme sociale”.

Nel caso di specie, però, la Regione non avrebbe autorizzato un’attività di controllo, bensì l’indiscriminato abbattimento, senza alcun limite, di cinghiali, sulla base del vago e generico presupposto dei danni arrecati alle colture, ai prati, ai pascoli, mentre nessuna ragione, di carattere scientifico o agricolo (dividendo l’importo dei danni pagati in un anno per l’estensione della Provincia di Brescia si ottiene un rimborso a ettaro di 0,11 centesimi) potrebbe giustificare la previsione dell’obiettivo minimo dell’incremento di almeno il 25 % degli abbattimenti;

3. Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e di ponderazione, di proporzionalità – irragionevolezza del provvedimento e sviamento di potere. Il “tiro notturno” con armi a lunga gittata (anche con i fari) sarebbe del tutto spropositato rispetto all’obiettivo dichiarato e potrebbe mettere a repentaglio la sicurezza e l’incolumità pubblica e non dei cinghiali. Tanto più che l’abbattimento potrebbe avvenire da personale autorizzato e non anche da parte della polizia provinciale;

4. Illegittimità per violazione dell'articolo 19, comma 2, della legge 157/92 ed eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della motivazione – violazione dell'articolo 3 della legge 241/90.

Quello autorizzato da Regione Lombardia non sarebbe affatto un controllo selettivo ai sensi della legge 157/92 e il provvedimento sarebbe privo di adeguata motivazione, poiché non sarebbe dato sapere quale dovrebbe essere la “soglia di tollerabilità teorica” e cioè, fino a quale misura i danni possono essere ritenuti “tollerabili”, per quale ragione non siano ritenuti “tollerabili” i danni riscontrati negli ultimi anni e nemmeno perché ci debbano essere zone (in disparte quelle oggettivamente non adatte) dove ai cinghiali è vietato di vivere e nelle quali l'obiettivo dichiarato è l'eradicazione;

5. Illegittimità per violazione della legge 157/92 e violazione dell'articolo 3 della legge 241/90, per difetto di motivazione e di istruttoria. Gli interventi autorizzati comprometterebbero la tranquillità delle altre specie presenti, anche in considerazione del fatto che, in contrasto con l'articolo 19, comma 2, della legge 157/92, non sono localizzati, ma si sovrappongono alla disciplina ordinaria, sostituendola in blocco, peraltro senza la prospettiva di un risultato, visto quanto riscontrato negli studi già citati;

6. Illegittimità per violazione dell'articolo 19, comma 2, della L. 157/92 e illegittimità costituzionale dell'art. 41, comma 2, della legge regionale della Lombardia n°26/93 per violazione di tale disposizione statale, in contrasto con l'art. 117, comma 1, lettera s), della Costituzione. La norma regionale, infatti, avrebbe incostituzionalmente ampliato la gamma dei soggetti abilitati all'attuazione dei piani, ricomprendendovi anche gli “operatori espressamente autorizzati dalla Regione o dalla provincia di Sondrio, selezionati attraverso specifici corsi di preparazione alla gestione faunistica”. La Corte costituzionale, infatti, avrebbe già riconosciuto che «l'identificazione delle persone abilitate all'attività in questione compete esclusivamente alla legge dello Stato e che, al riguardo, l'art. 19 della legge n°157 del 1992 contiene un elenco tassativo (sentenza n. 392 del 2005; ordinanza n. 44 del 2012)» (così la

sentenza n. 107 del 2014 e, più di recente, la sentenza n. 139 del 2017): ciò è stato qualificato come espressione della potestà legislativa statale esclusiva in materia di tutela dell'ambiente ex art. 117, comma 2, lett. s), Cost.;

7. illegittimità del parere ISPRA per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, di ponderazione, della proporzionalità, per perplessità e superficialità.

Si è costituita in giudizio la Regione, sostenendo la infondatezza del ricorso e la legittimità del provvedimento censurato, sottolineando, in primo luogo, come questo rappresenti un piano di abbattimento in funzione di controllo della presenza del cinghiale e non anche un'integrazione al piano venatorio che consentirebbe un ampliamento dell'attività venatoria.

Dopo aver evidenziato come i metodi di abbattimento consentiti producano un impatto sulla restante fauna pressoché nullo (sia nel caso del tiro selettivo diurno e notturno, che hanno di mira direttamente l'animale da abbattere, che nel caso di girata, perché il cane è legato a un lungo guinzaglio e segue solo la traccia del cinghiale, con minimo disturbo alle altre specie), la difesa regionale ha dato atto di come sia stata prevista anche l'incentivazione dei metodi ecologici, con la corretta installazione, la predisposizione e la diffusione di adeguate informazioni per la loro realizzazione e manutenzione, lasciando così intendere che le pratiche precedentemente seguite non sarebbero state adeguate.

Infine, quanto alla mancanza del tetto massimo degli abbattimenti, la difesa regionale si è limitata a confermare che esso effettivamente non esiste e che non vi sarebbe nessun riferimento normativo che imporrebbe di definirlo, salvo poi contraddittoriamente affermare che "il provvedimento non autorizza un controllo dei cinghiali mediante incremento degli abbattimenti "senza alcun limite".

Sul piano dei soggetti legittimati all'abbattimento, la Regione ha, invece, chiarito come esso possa avvenire sempre e comunque solo alla presenza di un agente provinciale.

Alla luce di tutto ciò, in sede cautelare è stata disposta la rinnovazione dell'attività istruttoria, precisando che ciò di cui si controverte è effettivamente l'adozione di un piano di abbattimento in funzione di controllo della presenza del cinghiale e non anche un'integrazione al piano venatorio che consentirebbe un ampliamento dell'attività venatoria.

Invero, si è ravvisata l'opportunità della previsione dello studio e dell'adozione di misure idonee al controllo della presenza del cinghiale e l'ammissibilità anche della caccia notturna, con le modalità previste nel provvedimento, che paiono tendere alla migliore efficacia dell'intervento, nonché dell'abbattimento previa cattura con gabbie e chiusini ogni volta che lo richieda la particolare situazione, demandando alla Polizia provinciale di fornire apposite indicazioni tecniche al riguardo.

Si è, quindi, chiarito anche che il ricorso, per l'esecuzione del piano, a soggetti autorizzati, diversi dagli appartenenti alla Polizia provinciale, è stato previsto dall'art. 14, comma 5 del regolamento per il controllo, la gestione e il prelievo venatorio del cinghiale, approvato dalla delibera del Consiglio Provinciale di Brescia n. 26 del 19 maggio 2014, non impugnato e, pertanto, si è negato spazio alla censura di illegittimità costituzionale della disposizione, in assenza di contestuale impugnazione anche del regolamento.

Ciononostante, si è ravvisata la sussistenza dei presupposti per disporre il riesame da parte dell'Amministrazione, ritenendo carente la prova della sussistenza di adeguati presupposti per l'autorizzazione dell'abbattimento, il quale, in quanto *extrema ratio*, avrebbe dovuto essere consentito solo previa dimostrazione dell'inefficacia dell'adozione di adeguate misure dissuasive ecologiche. Il tutto precisando che né l'impugnato decreto, né nella difesa regionale è stato possibile rinvenire adeguati chiarimenti circa il perché non sia stata ritenuta necessaria la previa acquisizione della VIC/VINCA. Inoltre, si è ritenuto censurabile il fatto che non vi sia stata nessuna definizione del limite di tollerabilità dei danni derivanti dalla presenza del cinghiale, né nessuna esplicitazione delle ragioni per cui debba ritenersi superata la normale

tollerabilità, con la conseguenza che sarebbe teoricamente possibile perseguire anche la tolleranza zero. È stato, parimenti, valutato negativamente il fatto che la Regione non solo ha consentito l'abbattimento di ogni capo avvistato nell'ambito delle zone in cui non è prevista la presenza del cinghiale, ma ha anche stabilito che, nelle zone in cui ne è prevista la caccia e, dunque, anche la presenza, l'abbattimento sia possibile, oltre che nei casi in cui i piani di abbattimento in attività venatoria non siano stati completati, anche tutte le volte in cui la specie arrechi danni alle colture, con un incremento del prelievo di almeno il 25 % entro la stagione 2020/2021. La mancata specificazione, oltre che del limite minimo auspicabile, che appare del tutto ragionevole e razionale, di un limite massimo agli abbattimenti che avrebbe potuto portare, per paradosso, alla totale eliminazione del cinghiale anche in queste zone, al fine di preservarne le colture, i prati, i boschi, ha indotto a stigmatizzare l'irragionevolezza della misura.

Ritenuto, pertanto, che il provvedimento impugnato fosse irrazionale, sproporzionato e privo di adeguata motivazione in relazione ai profili evidenziati, è stata disposta la rinnovazione dell'istruttoria, da parte della Regione.

La Regione ha, quindi, provveduto nel senso indicato dalla suddetta ordinanza, accertando numerosi casi in cui, nonostante l'installazione di recinzioni elettrificate, finanziate dalla Pubblica Amministrazione, sia stato successivamente necessario rifondere i danni da cinghiale (verificati tramite sopralluogo) causa inefficacia dei metodi utilizzati, acquisendo i pareri dei SIC eZPS che hanno consentito di individuare specifiche modalità per gli interventi interessanti i Siti di Rete 2000, regolamentando i controlli e prevedendo il tetto massimo di 113 cinghiali per la stagione 2018/2019.

Tutto ciò è stato trasfuso nel decreto n. 15505 del 26.10.2018 "Autorizzazione al controllo del cinghiale sul territorio provinciale di Brescia per il periodo 2108-2021 – L.R. n.26 del 16.08.1993, Integrazione del decreto n. 3695 del 15.03.2018", impugnato dalle ricorrenti con motivi aggiunti, deducendo:

1.1. Illegittimità per violazione dell'articolo 19, comma 2, della legge 157/92 ed eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della motivazione. Premesso che l'ordinanza di questo Tribunale n. 218/2018 aveva censurato il decreto regionale proprio per la mancata definizione del limite di tollerabilità dei danni e delle ragioni che possano far ritenere superata la normale tollerabilità, anche il nuovo provvedimento ha affermato che “come anche specificato da Ispra” è “riduttivo definire a priori un limite di tollerabilità dei danni in quanto il concetto di impatto, così come la definizione della soglia di sopportabilità sfuggono a una definizione univoca e possono essere diversi a seconda del contesto locale in cui si esplicano”. Per tali ragioni la Regione si è limitata a ritenere opportuno “specificare che gli interventi di controllo saranno attivati solo a seguito di constatazione del danno da parte dell'Ente preposto (Provincia o Regione) oppure qualora nel luogo in cui viene richiesto il controllo si sia verificato almeno un evento di danno nei 3 anni precedenti la richiesta e che lo stesso sia stato denunciato e periziato dalla Regione Lombardia (o dalla Provincia se prima di aprile 2016), fatta salva la necessità di intervento nei casi di allarme sociale”;

1.2. Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della motivazione e violazione dell'articolo 3 della legge 241/90. La Regione avrebbe omesso di sopperire alle carenze evidenziate in ordinanza con riferimento alle ragioni per cui è stata ravvisata l'inattuabilità e l'inefficacia dei metodi ecologici;

1.3. Illegittimità per eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria e della motivazione nell'individuazione del prelievo annuale complessivo in misura pari al 100% dei capi censiti sull'intero territorio, salva la possibilità “Qualora il numero massimo di capi prelevabili venisse raggiunto in un tempo relativamente breve (meno di 6 mesi) sarà possibile rivalutare la situazione della presenza del cinghiale ed eventualmente ridefinire il tetto massimo sulla base di nuove stime della specie a seguito di rilevazione della presenza da

parte della Polizia provinciale, anche con la collaborazione di personale esperto, ai sensi della normativa vigente”;

1.4. Illegittimità per violazione della normativa in materia e difetto di istruttoria e di motivazione rispetto alla valutazione di incidenza.

In vista della pubblica udienza, la Regione, richiamate le proprie difese, ha insistito per l'illogicità della fissazione di una soglia di tollerabilità e per l'adeguatezza dell'istruttoria condotta, nonché del limite di prelievo fissato, pur in assenza di assoggettamento del piano a VINCA.

Parte ricorrente ha dapprima sottolineato solo l'incomprensibilità del mancato assoggettamento del nuovo decreto al parere ISPRA, nonché l'inconsistenza dei danni documentati, quindi, nella memoria di replica, ha ribadito l'inadeguatezza del provvedimento nella parte in cui ha omesso di fissare una soglia di tollerabilità, nonché il rischio che il limite massimo di abbattimenti possa portare a risultati non voluti in caso di incremento della specie inferiore a quanto stimato.

Infine, parte ricorrente ha rinunciato, alla luce della documentazione prodotta, all'ultimo motivo del ricorso, avente a oggetto il mancato assoggettamento del piano a VINCA.

Alla pubblica udienza del 28 marzo 2019, la causa, su conforme richiesta dei procuratori delle parti, è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. Con decreto n. 3695, di data 15.3.2018, la Regione Lombardia ha disposto l'“Autorizzazione al controllo del cinghiale sul territorio provinciale di Brescia per il periodo 2018/2021 – L.R. n. 26 del 16.8.1993”, mediante abbattimento, in un'ottica di preservazione del territorio, essendo stata riscontrata l'insufficienza delle misure alternative, ecologiche, già adottate.

Tale provvedimento è stato avverso dalle associazioni Lega per l'Abolizione della Caccia Onlus e Lav Lega Anti Vivisezione, deducendone l'illegittimità sotto una pluralità di profili, che, essendo stati ritenuti in parte fondati, hanno

indotto questo Tribunale a sollecitare la riedizione del potere regolatorio regionale.

Ne è scaturito un decreto definito come “integrativo”, che oltre a motivare in modo più compiuto le scelte operate, ha introdotto anche una modifica parziale della disciplina.

Anche tale provvedimento è stato impugnato, ma la sua sopravvenienza non può ritenersi abbia determinato l'integrale improcedibilità del ricorso introduttivo: a prescindere dal fatto che parte ricorrente ha insistito nell'accoglimento anche del ricorso introduttivo, risulta determinante il fatto che il decreto n. 15505 del 26.10.2018, non solo si definisce come “integrativo” del precedente, ma anche in concreto risulta avere un contenuto destinato ad innestarsi su quello del precedente atto.

Ne deriva che anche il ricorso introduttivo deve essere esaminato in ogni suo singolo punto.

2. Invero, con riferimento al primo motivo di esso, si deve ritenere che la produzione, da parte della Regione, della documentazione (e in particolare dei pareri degli Enti parco) che ha indotto le ricorrenti all'espressa rinuncia al decimo motivo del ricorso per motivi aggiunti, inerente la mancata richiesta di valutazione di incidenza ambientale, abbia parimenti fatto venire meno l'interesse alla pronuncia anche su tale doglianza, avente il medesimo contenuto.

3. Quanto alla seconda censura, si è già chiarito, in sede cautelare, come l'impugnato decreto non abbia disposto un'integrazione al piano venatorio che consentirebbe un ampliamento dell'attività venatoria con l'obiettivo minimo dell'incremento di almeno il 25 % degli abbattimenti, ma abbia effettivamente adottato un piano di abbattimento in funzione di controllo della presenza del cinghiale. Il “focus” della questione, deve, dunque, essere considerato la valutazione di adeguatezza delle misure di controllo adottate, alla luce delle ulteriori doglianze.

4. Con riferimento a quanto dedotto nella terza, il ricorso non appare, però, suscettibile di positivo apprezzamento, in particolare laddove esso sostiene che il “tiro notturno”, con armi a lunga gittata e l’uso dei fari per illuminare, sarebbe del tutto spropositato rispetto all’obiettivo dichiarato e potrebbe mettere a repentaglio la sicurezza e l’incolumità pubblica e non dei cinghiali, tanto più in considerazione del fatto che l’abbattimento potrebbe avvenire per mezzo di personale autorizzato e non anche da parte della polizia provinciale.

A tale proposito si ritiene che l’ammissione sia della caccia notturna (con le modalità previste nel provvedimento, che paiono tendere alla migliore efficacia dell’intervento), che dell’abbattimento previa cattura con gabbie e chiusini ogni volta che lo richieda la particolare situazione, demandando alla Polizia provinciale di fornire apposite indicazioni tecniche al riguardo, rappresentino una scelta immune dai vizi dedotti. Infatti, a fronte della difesa regionale, che ha sostenuto che tali misure produrrebbero un impatto sulla restante fauna pressoché nullo (sia nel caso del tiro selettivo diurno e notturno, che hanno di mira direttamente l’animale da abbattere, che nel caso di girata, perché il cane è legato a un lungo guinzaglio e segue solo la traccia del cinghiale, con minimo disturbo alle altre specie), parte ricorrente non ha ulteriormente coltivato la censura. Se ne inferisce l’infondatezza della stessa.

Si è, inoltre, chiarito, in sede cautelare, come il ricorso, per l’esecuzione del piano, a soggetti autorizzati, diversi dagli appartenenti alla Polizia provinciale, sia stato previsto dall’art. 14, comma 5 del regolamento per il controllo, la gestione e il prelievo venatorio del cinghiale, approvato dalla delibera del Consiglio Provinciale di Brescia n. 26 del 19 maggio 2014 e mai impugnato dalle ricorrenti.

Ne deriva che, non essendo più censurabile la misura, per effetto del decorso del termine decadenziale per l’impugnazione del provvedimento che l’ha introdotta, nemmeno può trovare spazio la questione di illegittimità costituzionale della disposizione, con conseguente declaratoria di irricevibilità, per tardività, della sesta censura, volta a sollevare la stessa.

5. Debbono, invece, ritenersi improcedibili la quarta e la quinta censura, aventi a oggetto, rispettivamente, la mancata fissazione della “soglia di tollerabilità teorica” e la mancanza della motivazione della scelta del ricorso agli interventi autorizzati, in quanto gli specifici profili hanno formato oggetto dell’attività regionale sollecitata dall’ordinanza cautelare e, conseguentemente, del decreto integrativo avverso con il ricorso per motivi aggiunti, su cui, dunque, risulta traslato l’interesse a ricorrere delle associazioni LAC e LAV.

6. Infine, la settima doglianza attiene al parere ISPRA, il quale, secondo parte ricorrente sarebbe stato caratterizzato da eccesso di potere sotto il profilo del difetto di istruttoria, di ponderazione, della proporzionalità, per perplessità e superficialità, in ragione del fatto che esso avrebbe assunto a riferimento le considerazioni regionali e, sarebbe, dunque stato espresso sulla base di esse e non anche di un’autonoma istruttoria, con conseguente effetto viziante derivante dall’illegittimità delle stesse. Anche rispetto ad essa deve, dunque, essere ravvisata l’improcedibilità nei termini evidenziati al precedente punto 5.

7. Si può, quindi, passare all’esame del ricorso per motivi aggiunti, precisando, preliminarmente, che non corrisponde al vero che, come sostenuto in ricorso, la Regione non abbia provveduto al rinnovo dell’istruttoria. Nell’ambito del provvedimento si dà, infatti, conto proprio di quelle valutazioni sottese alla sua adozione, di cui era stata stigmatizzata l’assenza nel precedente provvedimento. La Regione risulta, dunque, aver rivalutato i profili ritenuti deboli, sotto l’aspetto motivazionale, anche se non sempre raggiungendo gli effetti auspicati, come si vedrà nel prosieguo.

8. Ciò precisato, la prima doglianza di cui al nuovo atto d’impugnazione, riguardante la mancata fissazione del limite di tollerabilità della presenza del cinghiale, appare meritevole di positivo apprezzamento.

È pur vero che, con il nuovo provvedimento, la Regione ha sostenuto, sulla scorta anche delle indicazioni di Ispra, che non sarebbe possibile fissare a priori una soglia di tollerabilità, essendo essa influenzata dalle diverse,

possibili, situazioni del contesto locale caratterizzate dalle colture in essere, dalla presenza di fauna stanziale, dalla riscontrata modifica delle comunità vegetali e riduzione delle specie, nonché dalla predazione dell'epterofauna.

Tale conclusione appare almeno parzialmente smentita dalla memoria depositata in vista dell'udienza pubblica, in cui la Regione stessa dà conto del fatto che in letteratura sono stati recentemente teorizzati dei criteri valutabili per l'individuazione di tale soglia. Ciò rende ancora più illogica la posizione della Regione laddove ha, solo apparentemente, fissato dei parametri di riferimento cui attenersi per accertare l'avvenuto superamento del limite di tollerabilità. Stabilire, come è in effetti accaduto, che gli interventi di controllo saranno attivati a seguito di constatazione del danno da parte dell'Ente preposto (Provincia o Regione), senza prevedere la necessità di una valutazione in concreto del superamento della soglia di tollerabilità del danno stesso, ovvero che il controllo può essere richiesto se nei tre anni precedenti vi sia stato almeno un evento di danno denunciato e periziato dalla Regione Lombardia (o dalla Provincia se prima dell'aprile 2016) o comunque in casi di allarme sociale, equivale, di fatto, a una sostanziale vanificazione della ragionevole necessità di limitare interventi regolatori come quello censurato all'intervenuto superamento di un livello di normale tollerabilità della presenza del cinghiale.

È pur vero che il legislatore non ha previsto l'obbligo della definizione di tale soglia, ma ciò non può significare che, in assenza di definizione, non sia necessaria alcuna valutazione del superamento di essa, ovvero che la stessa possa ritenersi superata ogni volta che vi sia stato un danno, nell'arco dei tre anni anteriori alla richiesta di attivazione del piano di controllo, a prescindere dalla sua entità e dal suo impatto sulla situazione locale. Del resto è lo stesso provvedimento impugnato a ricordare, anche se con riferimento alla fissazione dell'obiettivo numerico, che è necessario modulare l'intervento "in maniera adattiva sulla base dei risultati raggiunti in termini di riduzione dei danni alle attività antropiche e alla biodiversità, nonché di contenimento dei

conflitti sociali.”. Infine la difesa regionale appare illogica e inconferente nella parte in cui giustifica l’aver previsto il verificarsi di un solo evento di danno come presupposto per l’attivazione del piano di controllo con la volontà di tutelare coloro che hanno già subito dei danni in passato, evitando così che siano sempre gli stessi luoghi e le stesse persone a subirne i danni: in tal modo si tutela, infatti, chiunque abbia subito anche un solo danno e non chi ne abbia subito più di uno.

Ancor più generico e privo di contenuto precettivo è il riferimento alla “necessità di intervento nei casi di allarme sociale” senza in alcun modo indicare i presupposti in presenza dei quali tale allarme sociale sarebbe configurabile. Carezza definitoria che non può ritenersi superata in ragione del mero fatto che il termine è presente in molti altri contesti, in cui assume spesso contenuti diversi.

In assenza di una sua specificazione e contestualizzazione esso non può, quindi, rappresentare un adeguato parametro di riferimento.

9. Deve, dunque, ritenersi che l’impugnato provvedimento sia carente di motivazione laddove non indica i parametri di riferimento per poter ritenere che in una certa zona sia superato il limite di tollerabilità della presenza del cinghiale e, dunque, sia ammesso l’intervento di controllo. Conclusione che appare avallata dalla stessa memoria regionale già citata, in cui si riconosce che, nelle more del giudizio, sono stati “meglio definiti in letteratura (con anche documenti tecnici di Ispra) metodi per poter determinare in maniera più precisa una soglia di tollerabilità dei danni”, con ciò confermando come l’indicazione di parametri più precisi sia non solo possibile, ma anche auspicabile, non essendo sufficiente ad escluderne la rilevanza il fatto che, come genericamente affermato dalla Regione, “richiedono sia la messa in atto di apposite ricerche sia l’implementazione di particolari sistemi che per ovvie ragioni, non possono aversi a stretto giro”.

Ovvie ragioni che, in assenza di ulteriori specificazioni, non paiono ravvisabili.

10. Peraltro, si concorda con la difesa regionale, laddove essa chiarisce come un problema di tollerabilità si ponga solo in relazione alle aree idonee alla presenza della specie suide e non anche in quelle in cui la presenza non è tollerabile per definizione, così come individuate dal piano faunistico e dal regolamento provinciale, che avrebbero dovuto essere tempestivamente impugnati sul punto.

11. Non appare, invece, fondata la seconda censura, in quanto nell'adozione del nuovo provvedimento si è dato ampiamente conto delle ragioni per cui i metodi ecologici sono stati ritenuti inadeguati, chiarendo come “Metodi di diversa natura sono stati sperimentati al fine di prevenire i danni procurati dal cinghiale su coltivazioni agrarie e forestali (olfattivi, sonori, meccanici, elettrici). I sistemi che hanno evidenziato i risultati migliori, sotto il duplice profilo dell'efficacia e dell'efficienza, sono quelli che prevedono l'occlusione meccanica e/o elettrica di porzioni di territorio, in modo tale da escludere l'accesso da parte del Suide.”. Ma la stessa relazione depositata in giudizio da Ispra e richiamata nel provvedimento, mette in evidenza come “• Motivazioni di carattere ecologico rendono inopportuna una eccessiva proliferazione di recinzioni meccaniche permanenti a protezione delle colture poiché ciò comporterebbe una riduzione della biopermeabilità con effetti negativi su altre componenti della biodiversità, vale a dire delle possibilità di attraversamento del territorio da parte di molte altre specie di fauna selvatica; • Motivazioni di carattere tecnico e logistico rendono inattuabile la protezione di vaste superfici mediante recinzioni elettrificate, poiché il notevole sviluppo lineare renderebbe la manutenzione ordinaria, necessaria a garantire l'efficienza della conduzione dell'elettricità dei fili, impraticabile nella pratica quotidiana”.

Tali puntuali valutazioni fatte proprie della Regione, non possono essere ritenute prive di significato solo perché ripropositive di considerazioni già abbozzate nell'adozione del precedente atto ovvero esplicitate nelle difese predisposte da Ispra in occasione del ricorso introduttivo. Tanto più che parte

ricorrente non frappa alcun dato scientifico che possa confutarle in ordine all'inefficacia di metodi diversi dalla recinzione e l'inopportunità della proliferazione di tale metodo oltre una certa misura, per le possibili conseguenze che essa avrebbe sugli spostamenti delle altre specie selvatiche e sui costi della loro manutenzione.

12. Per quanto riguarda, in particolare, il ricorso a tecniche di controllo della fertilità per contenere l'incremento della popolazione, la Regione ha chiarito, nella propria memoria, come il parere dell'Ispra posto a base del provvedimento avversato evidenziasse come "l'utilizzo della sterilizzazione su animali selvatici che conducono vita libera in natura pone diversi problemi di carattere pratico e di benessere animale e che non permettono, ad oggi, di considerare tale strumento un'alternativa valida agli altri metodi di contenimento numerico".

A tale considerazione parte ricorrente ha opposto solo un generico riferimento all'evoluzione farmaceutica in proposito, senza però dimostrare l'effettiva possibilità di accedere con risultati positivi a tale soluzione.

13. Solo parzialmente fondata risulta essere la terza censura. Il provvedimento appare, infatti, immune dai vizi dedotti nella parte in cui fissa il tetto massimo di capi prelevabili in misura pari al 10% dei capi stimati nella stagione venatoria di riferimento.

Appare dunque razionale e logico, accantonata la lettura della disposizione proposta nella memoria regionale che non appare conforme al dettato del provvedimento impugnato, l'aver previsto che, a fronte di una popolazione stimata nel 2017 in 1126 capi e del prevedibile aumento di essa compreso tra il 100 e il 200 per cento, sia ammissibile l'abbattimento di un numero di capi pari, oltre al novanta per cento di tale consistenza necessario per impedire l'incremento della specie, al 10 per cento dei capi censiti sul territorio bresciano, e cioè 113 capi.

Né il parametro può ritenersi illogico in ragione del fatto che, secondo parte ricorrente la riproduzione della specie potrebbe intervenire in termini inferiori

al previsto, così, di fatto, addivenendo al superamento del limite. Nell'indimostrata ipotesi che ciò possa accadere il parametro di riferimento, rappresentato dalla riduzione dei capi in misura pari al 10 %, calcolato sui 1123 capi rilevati, opererebbe come limite massimo invalicabile, raggiunto il quale l'abbattimento dovrebbe cessare a prescindere dalla percentuale, eventualmente inferiore al 90 %, raggiunta. Il superamento di esse, se verificatosi, comporterebbe, in ogni caso, la necessità della revisione del numero di abbattimenti possibili negli anni successivi, che è espressamente prevista come correttivo nel decreto regionale, il quale prevede che il tetto annuo sia fissato per la stagione successiva intorno al mese di giugno.

14. Il criterio di calcolo del numero dei capi di cui è ammesso l'abbattimento risulta, invece, illogico e immotivato in quanto prevede che il tetto massimo sia stabilito in base al dato di riferimento rappresentato dal numero di capi censiti sull'intero territorio bresciano, con la conseguenza che ciò potrebbe condurre, per ipotesi, all'abbattimento di tutti i capi presenti in una zona poco popolata. L'assenza della previsione di un criterio che fissi il limite massimo distinguendo le aree in ragione della diffusione in esse del cinghiale appare irrazionale, quantomeno in assenza dell'esplicitazione di eventuali ragioni che possono risultare ostative a tale suddivisione, oltre che inidonea al migliore raggiungimento degli obiettivi prefissi.

15. Altrettanto illogica appare la previsione della possibilità di rivedere, in aumento, il limite massimo del prelievo, legato non alla valutazione dell'efficienza e dell'adeguatezza della misura, ma al fatto che tale limite sia stato raggiunto in un tempo molto breve (sei mesi). Tale previsione finisce, infatti, per configurarsi come un incentivo al rapido e indiscriminato abbattimento del cinghiale allo scopo di poter ottenere la fissazione di un nuovo, ulteriore limite.

16. Infine, quanto alla mancata sottoposizione dell'avversato provvedimento alla VINCA, si prende atto della rinuncia al motivo di ricorso.

Alla luce di tutto quanto sopra evidenziato, non può che essere disposta la caducazione del provvedimento impugnato con il ricorso per motivi aggiunti e le spese del giudizio non possono che seguire l'ordinaria regola della soccombenza, salva la compensazione nei confronti dell'ISPRA non essendo ravvisabili profili di responsabilità per l'illegittimità del provvedimento imputabili a tale istituto.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia sezione staccata di Brescia (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto:

- dichiara parzialmente improcedibile il ricorso introduttivo e in parte lo respinge;
- accoglie il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla gli atti con esso impugnati, fatti salvi gli ulteriori provvedimenti che l'Amministrazione intenderà adottare;
- condanna la sola Regione al pagamento delle spese del giudizio a favore delle ricorrenti, nella misura di euro 2.000,00 (duemila/00), oltre ad accessori di legge, se dovuti.

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

Così deciso in Brescia nella camera di consiglio del giorno 28 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Alessandra Farina, Presidente

Mara Bertagnolli, Consigliere, Estensore

Alessio Falferi, Consigliere

L'ESTENSORE
Mara Bertagnolli

IL PRESIDENTE
Alessandra Farina

IL SEGRETARIO