

Pubblicato il 19/03/2020

N. 01946/2020REG.PROV.COLL.
N. 03997/2019 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 Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 3997 del 2019, proposto da Comprensorio Alpino To3, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Cinzia Picco, Paolo Scaparone, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Piemonte, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Massimo Colarizi, Giulietta Magliona, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Massimo Colarizi in Roma, via Giovanni Antonelli 49;

nei confronti

Associazione Sportiva Azienda Faunistico Venatoria “Val Clarea”, concessionario Signor Alessandro Di Gregorio, rappresentati e difesi dagli avvocati Giuseppe Greppi, Nicolo' Paoletti, Giorgio Razeto, Claudio Simonelli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Nicolo' Paoletti in Roma, via Barnaba Tortolini n.34;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Seconda) n. 00069/2019, resa tra le parti.

previa concessione di misura cautelare

- della determinazione 19.12

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Piemonte, della Associazione Sportiva Azienda Faunistico Venatoria “**Val Clarea**” e del concessionario Signor Alessandro Di Gregorio;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 febbraio 2020 il Cons. Raffaello Sestini e uditi per le parti gli avvocati Silvia Cinquemani su delega dell'avvocato Paolo Scaparone, Massimo Colarizi e Ginevra Paoletti su delega dell'avvocato Nicolò Paoletti;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1 – Il Comprensorio alpino To 3 appella la sentenza del TAR per il Piemonte, II Sezione, che ha respinto il suo ricorso contro l'accoglimento, da parte della Regione, dell'istanza di ampliamento dell'area presentata da una Azienda faunistico venatoria. Regione ed Azienda contro deducono con ampie memorie affermando la legittimità del disposto ampliamento e l'esattezza della appellata sentenza. In sede cautelare la trattazione del ricorso è stata rinviata al merito.

2 – In particolare, con il ricorso davanti al TAR il Consorzio Alpino TO3 ha chiesto l'annullamento della delibera regionale che aveva assentito all'ampliamento deducendo la violazione degli artt. 7 e 10 della L. 241/90 in quanto la Regione Piemonte, pur avendogli regolarmente comunicato l'avvio del procedimento di concessione dell'azienda **Val Clarea**., non lo avrebbe però poi coinvolto nelle successive fasi procedurali riguardanti la

superficie aziendale. Inoltre, l'amministrazione regionale avrebbe omissis qualsivoglia giudizio comparativo tra i due modelli alternativi di gestione del territorio, pubblico e privato, richiesto dalla giurisprudenza con riferimento alle istanze di istituzione di una nuova azienda, avrebbe omissis la necessaria istruttoria tecnica e non avrebbe debitamente motivato la decisione, essendosi limitata a recepire acriticamente i dati offerti dall'azienda senza effettuare alcuna autonoma valutazione e senza richiedere il parere dell'ISPRA.

3 – Con l'impugnata sentenza n. 69 del 22.01.2019 il giudice di primo grado ha respinto il ricorso, compensando le spese di lite, per le ragioni di seguito sintetizzate. Innanzitutto, la Regione non avrebbe leso le garanzie partecipative del Consorzio poiché l'avvio del procedimento era stato a questo regolarmente comunicato nella fase anteriore al preavviso di rigetto dell'istanza di ampliamento. Secondo il TAR, infatti, "una volta avuto notizia della presentazione dell'istanza da parte dell'Associazione Sportiva Azienda Faunistico Venatoria "**Val Clarea**", era unicamente onere del comprensorio esercitare le prerogative previste dall'art. 10, l. n. 241/1990 e quindi informarsi dei successivi sviluppi procedurali, tra cui quelli che hanno condotto l'istante a modificare la perimetrazione dell'area per superare le ragioni di diniego rappresentate con la comunicazione del preavviso di rigetto. Inoltre, la Regione avrebbe correttamente motivato la scelta contestata, non essendo applicabile al caso di specie la giurisprudenza invocata dalla ricorrente, concernente la necessità di una valutazione comparativa dei due moduli alternativi di gestione del territorio, pubblico e privato, nell'ipotesi di istituzione di una nuova azienda faunistico venatoria, vertendo la controversia non sulla istituzione di una nuova azienda ma su un mero ampliamento territoriale di un'azienda già esistente, oltretutto di modesta entità (pari allo 0.89% del territorio agricolo silvo pastorale totale del Consorzio).

4 – I motivi di appello deducono l'erroneità della sentenza di primo grado sotto un duplice profilo, per la parte in cui non ha accertato le evidenti illegittimità che avrebbero caratterizzato il procedimento quanto alla violazione delle garanzie di partecipazione, nonché per la parte in cui non si è avveduta dell'evidente difetto della ponderazione comparativa dei due moduli alternativi di gestione, con conseguente difetto di motivazione.

In particolare si sostiene che, in realtà, l'ampliamento di un'Azienda equivale alla istituzione di una nuova Azienda e che, quindi, anche nel caso in esame occorre procedere al suddetto giudizio comparativo. A tal fine, viene richiamata la giurisprudenza amministrativa relativa all'istituzione delle aziende faunistico venatorie, secondo la quale, dato che la caccia privata costituisce una deroga che le Regioni possono apportare alla caccia pubblica, il privato ha l'onere di dimostrare l'eccellenza del proprio progetto naturalistico e faunistico.

5 – La Regione Piemonte e l'Azienda faunistico venatoria contro interessata deducono la infondatezza di entrambi i profili di censura, in quanto la violazione degli artt. 7 e 10 della L. 241/1990 sarebbe esclusa dalla complessità del procedimento che ha portato all'estensione territoriale previo coinvolgimento di più soggetti (Consorzio alpino ma anche Azienda e Città Metropolitana di Torino) ciascuno dei quali ha presentato osservazioni e controdeduzioni che l'amministrazione ha puntualmente esaminato, in alcuni casi accolto e in altri casi respinto motivando, senza peraltro aprire un defatigante contraddittorio fra le parte dovendosi, in accordo con la giurisprudenza, applicare le norme sulla partecipazione al procedimento amministrativo in modo ragionevole e sistematico alla stregua dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento, ma anche di economicità e speditezza dell'azione amministrativa, fermo restando che in ogni caso, così come rilevato dalla giurisprudenza con riferimento ad un ambito territoriale di caccia -ATC-, "deve escludersi che tale soggetto" (come d'altro

canto, si sostiene, i Comprensori Alpini) “possa essere qualificato come soggetto nei cui confronti il provvedimento finale è destinato a produrre effetti diretti”, di modo che “l’obbligo di comunicazione del procedimento non era suscettivo

di applicazione nei suoi confronti” (citando Tar Piemonte, II sezione, sent. n. 472/2009 che richiama CdS n. 4444/04 e n. 1234/97).

La Regione avrebbe comunque ricostruito nel provvedimento di ampliamento tutto il complesso iter procedimentale che ha dato conto di tutte le obiezioni ed eccezioni sollevate dalle diverse parti coinvolte.

Quanto al giudizio comparativo tra i due modelli di gestione, pubblica e privata, che l’amministrazione avrebbe completamente pretermesso, viene richiamato l’art. 6 della DGR n. 15-11925 dell’8.3.2004 recante “Criteri per la concessione di nuove aziende e per le modifiche

territoriali”, secondo la quale “le domande di ampliamento delle AFV esistenti non sono accoglibili qualora: -comportino il superamento dei limiti della superficie agro-silvo-pastorale stabiliti all’art.1, comma 2; - ricomprendano per intero al loro interno aree protette nazionali e regionali, oasi

di protezione, zone di ripopolamento e cattura, SIC, ZPS, centri pubblici di riproduzione della fauna selvatica (...); - comportino l’interruzione della continuità territoriale dell’ATC o CA in cui ricadono, anche per la presenza di altri istituti faunistici.” Quindi, ai fini dell’ampliamento, del tutto legittimamente l’amministrazione avrebbe “rilevato che nel caso di specie la documentazione prodotta è conforme a quanto richiesto e non emergono i motivi ostativi di cui all’art. 6, punto 2, citato” per autorizzare, doverosamente, l’ampliamento.

D’altronde, non trattandosi di una nuova istituzione di azienda, nessun parere doveva essere chiesto all’ISPRA così come risulterebbe chiaramente dall’art. 16 della L. 157/92 e dall’art. 1 della DGR n- 15-11925 dell’8.3.2004, che fanno riferimento alla diversa ipotesi dell’istituzione di azienda, e nessuna

comparazione tra i due modelli di gestione avrebbe dovuto essere fatta nel caso specifico.

Non adeguatamente provati sarebbero, infine, i paventati rischi relativi alla conservazione della fauna, considerando che il Comprensorio viene privato di una porzione relativamente modesta

del suo territorio e che anche l'Azienda dovrà comunque provvedere in tal senso.

6 - Ai fini della decisione appare dirimente, e deve essere quindi preliminarmente esaminata, la censura secondo la quale l'ampliamento di un'azienda faunistica non differisce – quanto ai contrapposti interessi da valutare - dalla istituzione di una nuova azienda, conseguendone la necessità di una previa, motivata, ponderazione rispetto alla possibile alternativa di mantenere nell'area interessata la gestione pubblica della caccia alla luce dell'interesse pubblico alla conservazione della fauna e alla tutela dell'ambiente.

7 - A giudizio del Collegio la censura risulta fondata, in quanto la riserva di una porzione del territorio alla esclusiva gestione economica di una Azienda faunistico venatoria si pone, per costante giurisprudenza, come eccezione alla programmazione pubblica del prelievo venatorio della fauna, giacché il limite percentuale conseguentemente fissato dalla legge è riferito non al numero di aziende, bensì alla generale pressione sull'ecosistema derivante dall'intera superficie complessivamente riservata a tutte le aziende faunistiche.

7.1 - In particolare, la disciplina legislativa applicabile alla impugnata determinazione regionale, ovvero l'art. 16, della legge 11.2.1992 n. 157, nel disciplinare l'istituzione di aziende faunistico-venatorie ha modificato sostanzialmente la precedente regolamentazione delle "riserve di caccia", disponendo che le Regioni, entro i prefissati limiti percentuali del proprio territorio agro-silvo-pastorale, "possono autorizzare, regolamentandola, l'istituzione di aziende faunistico venatorie, soggette a tassa di concessione regionale, per prevalenti finalità naturalistiche e faunistiche" tramite

"concessioni (...) corredate di programmi di conservazione e di ripristino ambientale al fine di garantire l'obiettivo naturalistico e faunistico".

Rispetto alla precedente legge quadro sulla caccia n. 968/1977, dunque, l'istituzione di un'area di riserva di caccia non costituisce più una alternativa positiva ai fini del contenimento della pressione venatoria, da un lato, per effetto della gestione imprenditoriale (e quindi controllata) che, invece, della caccia in certe aree e, dall'altro, per la conservazione della fauna era esposta, nelle altre aree, ad un indiscriminato prelievo da parte della generalità dei cacciatori, in quanto l'avvenuta introduzione di un regime di "caccia controllata" sull'intero territorio statale attraverso l'obbligatorietà del "tesserino venatorio" (art. 12 l. n. 157/1992) da un lato, estende il regime dei controlli amministrativi anche alle riserve private e, dall'altro, assoggetta qualunque prelievo venatorio, anche al di fuori delle riserve, a limitazioni di tempo, di luogo, di specie e di numero di capi di selvaggina da abbattere, in conseguenza della qualificazione della fauna come patrimonio indisponibile dello Stato, tutelato nell'interesse della comunità nazionale e costituente (in attuazione della direttiva 97/49/CE), un elemento essenziale dell'ambiente (per tutte, Consiglio di Stato, VI, 17.4.2009 n. 2335).

7.2 - Secondo la vigente disciplina, la gestione privata della caccia mediante aziende faunistico-venatorie, senza fine di lucro e soggette a tassa di concessione regionale, risponde pertanto, al pari della gestione pubblica della caccia, a prevalenti finalità naturalistiche e faunistiche ma, costituendo una eccezione al principio generale della libera fruizione dei beni pubblici, è consentita, entro il previsto complessivo limite percentuale del territorio, solo ove la ponderazione con la possibile alternativa della gestione pubblica della caccia evidenzia un vantaggio sotto il profilo della conservazione naturalistica e faunistica.

7.3 - Ma se la medesima disciplina, oltre a prevedere specifiche interdizioni per talune tipologie territoriali, pone comunque alla Regione un limite percentuale totale alla complessiva estensione territoriale di tutte le aziende

faunistico venatorie nel loro insieme, ne consegue che, in relazione ai sopraindicati fini di tutela posti dalla vigente normativa, l'aumento dell'estensione della predetta area mediante la creazione di una nuova Azienda non differisce – quanto agli interessi coinvolti – da un aumento mediante l'estensione dell'area di riserva di una Azienda preesistente.

7.4 – Per questi motivi, dunque, l'impugnata sentenza del giudice di primo grado si rivela erronea quando pone una differenza ontologica fra la creazione di una nuova Azienda faunistico venatoria e la successiva estensione della sua area di riserva, al fine di escludere la necessità di una previa ponderazione fra i possibili modelli di gestione pubblica e privata della caccia, e quindi respinge la corrispondente censura del ricorso di primo grado.

7.5 – Le predette considerazioni non vengono contraddette dalla ridottissima estensione dell'ampliamento disposto dalla Regione. Infatti, in disparte le deduzioni di parte appellante circa il rilievo strategico delle nuove aree (maggiori difficoltà di vigilanza causate dal nuovo e più "frastagliato" perimetro aziendale, maggiori difficoltà per il censimento primaverile del fagiano di monte, insistenza della nuova area in due diversi ambiti territoriali di caccia e sua prossimità all'oasi di Barcenisio), la predetta circostanza di fatto avrebbe dovuto essere comunque valutata in sede di ponderazione preliminare all'autorizzazione dell'estensione.

7.6 - Neppure appare, infine, d'ostacolo il parere del Consiglio di Stato, II Sezione, 26.9.2017 n. 2058, richiamato dalla difesa regionale, che considera sufficiente a dimostrare l'interesse pubblico alla concessione il solo programma di abbattimento presentato dal concessionario; infatti la predetta decisione, oltre ad essere isolata e riferita al particolare caso di specie, presuppone comunque, ai fini che qui interessano, una previa comparazione fra i due programmi, pubblico e privato, di abbattimento, implicando una valutazione, certamente connotata da una forte discrezionalità, che qui è però mancata del tutto.

8 - Ne consegue che la prevista estensione della superficie riservata all'Azienda faunistica venatoria odierna contro interessata avrebbe dovuto essere necessariamente preceduta da una motivata ponderazione istruttoria, e quindi avrebbe dovuto essere sorretta da una adeguata motivazione quanto alla possibile alternativa di conservazione della gestione pubblica della caccia in relazione al migliore perseguimento dell'interesse pubblico generale alla conservazione della fauna e alla tutela dell'ambiente. Pertanto la sentenza appellata risulta affetta dai vizi dedotti dall'appellante per la parte in cui non ha valutato il predetto profilo di illegittimità.

9 - Le pregresse considerazioni conducono all'accoglimento dell'appello e, quindi, all'accoglimento del ricorso di primo grado in riforma dell'appellata sentenza. A seguito del conseguente annullamento degli atti impugnati in primo grado, una eventuale nuova estensione dell'area originariamente riservata all'Azienda faunistico venatoria contro interessata dovrà essere preceduta da una integrale rinnovazione del procedimento amministrativo, nel corso del quale potranno trovare soddisfazione gli indubbi diritti di partecipazione reclamati dall'appellante, potendo pertanto il collegio esimersi dall'esame delle ulteriori censure di ordine procedimentale, partecipativo e motivazionale riferite alla pregressa attività amministrativa.

10 - La complessità e parziale novità delle questioni giustifica, infine, la compensazione fra le parti delle spese dei due gradi di giudizio.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, in riforma dell'appellata sentenza accoglie il ricorso di primo grado.

Compensa fra le parti le spese del doppio grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 13 febbraio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Raffaello Sestini

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO