

Danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvaticata e dall'attività venatoria: prevenzione e indennizzo

T.A.R. Umbria, Sez. I 10 novembre 2015, n. 514 - Lamberti, pres.; Fantini, est. - Ambito Territoriale di Caccia n. 3 Ternano-Orvietano (avv. Diofebi) c. Regione Umbria (avv.ti Marsala e Manuali).

Caccia e pesca - Caccia - ATC - Danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvaticata e dall'attività venatoria - Regolamento regionale - Prevenzione e indennizzo.

(Omissis)

FATTO

L'Ambito Territoriale di Caccia n. 3 Ternano-Orvietano impugna il regolamento regionale 24 febbraio 2010, n. 5, di attuazione della l.r. 29 luglio 2009, n. 17 (recante "norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica ed inselvaticata e dall'attività venatoria"). Premette che la legge quadro 11 febbraio 1992, n. 57 contiene i principi fondamentali della materia, prevedendo che le Regioni esercitino le funzioni amministrative di programmazione e di coordinamento, e le Province le funzioni amministrative in materia di caccia e protezione della fauna.

Aggiunge che la l.r. Umbria 17 maggio 1994, n. 14 ha dato attuazione alla disciplina nazionale con l'istituzione di tre Ambiti Territoriali di Caccia (A.T.C.), amministrati da un Comitato di gestione.

La l.r. 29 luglio 2009, n. 17 ha introdotto nuove norme per l'attuazione del fondo regionale per la prevenzione e l'indennizzo dei danni arrecati alla produzione agricola dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria; in particolare stabilisce che la Regione provveda direttamente a ripartire le risorse derivanti dalle entrate delle tasse di concessione regionale per l'attività venatoria tra i tre Ambiti Territoriali di Caccia e le due Province; prevede altresì che gli A.T.C. istituiscano nel proprio bilancio un capitolo per il pagamento degli indennizzi per i danni arrecati dalla fauna selvatica costituito dai finanziamenti della Regione.

Il regolamento oggetto di gravame è stato emanato in attuazione dell'art. 9 della l.r. n. 17 del 2009, ed ha come finalità quella di disciplinare l'accesso al diritto di indennizzo e gli interventi di prevenzione dei danni prodotti dalla fauna selvatica alla produzione agricola e zootecnica e l'utilizzo dei fondi stanziati; il regolamento contiene peraltro anche previsioni di nuove entrate e/o contributi economici che gli A.T.C. dovrebbero esigere e/o imporre ai cacciatori operanti nel loro distretto con la previsione di piani adeguati di abbattimento.

Avverso il regolamento regionale n. 5 del 2010 deduce i seguenti motivi di diritto :

1) Violazione dell'art. 9 della l.r. n. 17 del 2009; violazione dei limiti della potestà regolamentare; violazione dell'art. 39 dello statuto regionale; eccesso di potere per violazione della preventiva autolimitazione della condotta e contraddittorietà intrinseca dell'atto regolamentare.

Il regolamento gravato avrebbe solamente dovuto contenere norme di attuazione della legge, mentre invece ne ha travalicato i confini, violando in tale modo anche l'art. 39, comma 2, dello statuto regionale, che confina la potestà regolamentare alle materie autorizzate con apposita legge regionale. Il riferimento è, in particolare, all'art. 2, che detta i criteri e le modalità e le percentuali di utilizzo nella ripartizione dei fondi regionali, all'art. 4 che consente agli A.T.C. di imporre nuovi contributi economici ai cacciatori dei loro distretti in relazioni ai piani di abbattimento della specie cinghiale.

2) Violazione degli artt. 1, 3 e 4 delle disposizioni della legge in generale e dei principi generali in tema di gerarchia delle fonti; violazione dei limiti della potestà regolamentare; violazione degli artt. 26, 27 e 39 dello statuto regionale e dell'art. 9 della l.r. n. 17 del 2009, lamentando che le previsioni di cui all'art. 2, comma 2, non sono attuative della l.r. n. 17 del 2009, contenendo l'enunciazione di criteri e modalità non disciplinate dalla legge. Sussiste peraltro una riserva di legge per disciplinare sia l'entità delle risorse finanziarie che i criteri di calcolo e ripartizione delle stesse. L'art. 4 del regolamento attribuisce agli A.T.C. il compito di adottare piani di gestione della specie cinghiale con l'obiettivo di limitare le somme erogate per gli indennizzi, nonché di fissare gli oneri economici spettanti ai cacciatori per l'indennizzo di eventuali danni causati dalla mancata realizzazione del piano stesso. Inoltre con il regolamento sono conferite agli A.T.C. funzioni amministrative che la normativa nazionale riserva alle Province, ed al contempo attribuisce alle Province un potere sostitutivo per il caso di inadempienza degli A.T.C., anche esso non previsto dalla legge.

3) Violazione degli artt. 1, 3 e 4 delle disposizioni preliminari al cod. civ. e dei principi generali in tema di gerarchia delle fonti; violazione degli artt. 9, 14 e 26 della legge n. 157 del 1992, 11 e 40 della l.r. n. 14 del 1994, nell'assunto che la legge quadro statale del 1992 non prevede che siano soggetti privati, quali i cacciatori, a farsi carico degli oneri economici per l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica; l'art. 26 della legge n. 157 del 1992 stabilisce che le Regioni possano regolare il funzionamento del fondo, costituito comunque a carico della Regione stessa, per fare fronte ai danni non altrimenti risarcibili in agricoltura e provocati dalla fauna selvatica. In definitiva, le norme regolamentari che attribuiscono agli A.T.C. il compito di introdurre un nuovo contributo economico od entrate da porre

a carico dei cacciatori operanti nel loro distretto al fine di reperire fondi per fronteggiare le richieste di indennizzo (art. 4, comma 5, ed art. 5) contrastano sia la legge statale, che l'art. 40 della l.r. n. 14 del 1994.

4) Eccesso di potere per difetto assoluto di motivazione, contraddittorietà, illogicità ed irrazionalità, contestandosi l'inadeguatezza motivazionale dell'art. 2 del regolamento in tema di determinazione dei criteri e delle modalità di calcolo e di erogazione dei fondi regionali destinati all'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica. In particolare, non è dato comprendere il motivo per cui si è scelto come parametro la media dei danni causati negli ultimi cinque anni, se riferiti all'agricoltura e degli ultimi tre anni se riferiti alla zootecnia. Del pari, è stato fissato un tetto (2 euro, od 1,5 per ettaro di superficie agricola) solamente per i danni arrecati dai cinghiali, e non anche per quelli causati dalle altre specie di fauna selvatica; si tratta peraltro di un criterio astratto che si fonda solamente sull'estensione delle aree coltivate, e non tiene conto della specificità del territorio. Da ultimo, del tutto irragionevole è la manifesta inadeguatezza delle risorse che la Regione intenderebbe mettere a disposizione adottando tali criteri e modalità, in relazione al tetto massimo risarcibile previsto dall'art. 2.

5) Eccesso di potere per disparità di trattamento ed ingiustizia manifesta, nella considerazione che l'applicazione di un tetto massimo per i fondi destinati alla rifusione dei danni in agricoltura solo per quelli provocati dai cinghiali e limitatamente alle aree ove sono competenti a provvedere gli A.T.C. determina un'ingiustificata disparità di trattamento tra questi ultimi e le Province, cui il suddetto tetto massimo non si applica. Illegittimo è anche porre a carico dei soli A.T.C. e non anche delle Province l'obbligo di integrare con proprie risorse le somme destinate al risarcimento dei danni in caso di insufficienza dei fondi regionali.

In via subordinata viene sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 17 del 2009, ove inteso, alla luce di quanto previsto dagli artt. 4, comma 5, e 5 del regolamento regionale n. 5 del 2010, nel senso di prevedere l'obbligo per l'A.T.C. non solo di provvedere con proprie risorse reperite nell'ambito dei piani di gestione del prelievo del cinghiale al pagamento degli indennizzi eccedenti la dotazione del fondo, ma anche di addossare la maggiore spesa ai cacciatori operanti nel distretto territoriale dell'A.T.C. stesso. Ciò in quanto la Regione non detiene, ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, il potere di imporre direttamente in capo a soggetti privati oneri economici per indennizzi di natura risarcitoria.

Si è costituita in giudizio la Regione Umbria eccependo l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse attuale, per mancata notifica ai controinteressati, e comunque la sua infondatezza nel merito.

All'udienza del 27 maggio 2015 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

DIRITTO

1. - Occorre preliminarmente esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso per difetto di interesse attuale e concreto, argomentato dall'Amministrazione regionale nell'assunto che siano impugnate disposizioni regolamentari che non hanno trovato attuazione, e che dunque non sono lesive nei confronti dell'A.T.C. ricorrente, in quanto vi è capienza di bilancio della Regione per indennizzare gli agricoltori, sì che gli A.T.C. intervengono con risorse proprie solamente in assenza di un piano di gestione della specie cinghiale.

L'eccezione, nella sua assolutezza, non appare meritevole di positiva valutazione.

Ed invero il principio consolidato nella giurisprudenza amministrativa secondo cui le norme regolamentari vanno impugnate unitamente all'atto applicativo che rende concreta la lesione degli interessi di cui sono portatori i destinatari trova eccezione per i provvedimenti che, sia pure di natura regolamentare, presentano un carattere specifico e concreto, e sono idonei ad incidere direttamente nella sfera giuridica degli interessati a decorrere dalla pubblicazione nelle forme previste dalla legge (in termini, tra le tante, T.A.R. Lazio, Sez. III, 12 aprile 2012, n. 3359; Sez. I, 12 aprile 2011, n. 3202; Sez. III, 30 gennaio 1997, n. 201).

Nel caso di specie il regolamento contiene alcune prescrizioni cogenti (in particolare, quelle contenute negli artt. 2 e 4, sui quali si incentrano le censure di parte ricorrente), che non rimangono sul piano dell'astrattezza e della mera potenzialità lesiva, ma realizzano un immediato *vulnus* degli interessi alle stesse sottesi, determinando un'immediata e diretta lesione della sfera giuridica dei destinatari.

2. - La Regione eccepisce altresì l'inammissibilità del ricorso per mancata notificazione ad almeno un controinteressato, ed in particolare alle associazioni degli agricoltori, i cui associati subiscono i danni provocati dalla fauna selvatica, ed in specie dai cinghiali, e che, in caso di accoglimento del ricorso, si vedrebbero bloccate le domande di indennizzo dei danni subiti.

Anche tale eccezione non appare meritevole di positiva valutazione, sotto un duplice profilo : a) l'atto normativo, in quanto tale, difficilmente enuclea una posizione di controinteresse (salvo che per ragioni di tipo procedimentale); b) in ogni caso, le associazioni degli agricoltori non sono portatrici di un interesse al mantenimento del provvedimento gravato, in quanto non destinatarie di indennizzi, né coautrici dei piani di prevenzione dei danni derivanti dalla fauna selvatica.

3. - Procedendo dunque alla disamina del merito del ricorso, con il primo motivo si deduce la violazione dell'art. 9 della l.r. n. 17 del 2009, nell'assunto che il regolamento impugnato, specie con riguardo alle censurate prescrizioni degli artt. 2 e 4, fuoriesca dai limiti di un regolamento di attuazione della legge, disponendo *praeter legem*.

Il motivo non appare meritevole di positiva valutazione.

L'art. 9 della l.r. n. 17 del 2009 si limita ad affermare che «la Giunta regionale adotta, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un regolamento di attuazione», in tale modo autorizzandone l'emanazione.

Il contestato art. 4 del regolamento dispone che il mantenimento numerico della specie cinghiale a livelli di densità tollerabile in relazione alle esigenze di tutela delle colture agricole è attuato nel territorio a caccia programmata attraverso i piani di gestione della specie adottati dai Comitati di gestione degli A.T.C.; l'obiettivo dei piani di gestione deve essere il contenimento delle somme erogate per gli indennizzi; nell'ambito dei piani di gestione i Comitati predispongono adeguati piani di abbattimento e fissano gli oneri spettanti ai cacciatori operanti nel distretto, per l'indennizzo di eventuali danni causati dalla mancata realizzazione del piano stesso.

Tali disposizioni trovano il proprio fondamento nella legge, la quale, all'art. 3, comma 3, prevede espressamente che «gli ATC istituiscono nel proprio bilancio un capitolo per il pagamento degli indennizzi costituito dai finanziamenti di cui al comma 1 -(si tratta dei finanziamenti regionali). In caso di insufficienza del fondo per il pagamento completo dell'indennizzo, al pagamento della restante quota provvede autonomamente il comitato di gestione degli ATC, con proprie risorse, reperite nell'ambito dei piani di gestione del prelievo del cinghiale».

Non vi è dunque una previsione regolamentare priva di base legale.

4. - Un'analoga censura viene svolta con riferimento all'art. 2 del regolamento che disciplinerebbe la ripartizione dei fondi in assenza di una previsione legislativa; in particolare il comma 2 pone un limite ai fondi erogabili solamente per i danni provocati dai cinghiali e nelle aree di competenza degli A.T.C., mentre tale limitazione non è configurabile nel caso in cui i cinghiali provochino danni nei territori di competenza provinciale; si lamenta inoltre il conferimento, nell'art. 12 del regolamento, di un potere sostitutivo alla Provincia.

Anche tale motivo non appare persuasivo, atteso che la *ratio* della legge è proprio quella di prevenire e regolamentare le modalità di indennizzo dei danni arrecati dalla fauna selvatica e dall'attività venatoria; la disciplina regolamentare si pone dunque in una corretta dimensione attuativa della fonte di rango primario.

Né è irragionevole una differente disciplina rispetto ai territori di competenza provinciale, atteso che in tali aree (costituenti ambiti protetti) non è possibile la caccia.

Quanto alla previsione di un potere sostitutivo provinciale, seppure *praeter legem*, appare funzionale al criterio di ripartizione dei fondi e di predisposizione dei piani di prevenzione enucleati agli artt. 2 e seguenti del regolamento, nella prospettiva di garantire efficienza ed effettività ad un sistema complesso e *multilevel*.

5. - Con il terzo motivo si deduce poi l'illegittimità del regolamento nella parte (art. 4, comma 5) in cui pone a carico dei cacciatori, soggetti privati, la provvista delle risorse economiche per l'indennizzo dei danni provocati dalla fauna selvatica, in violazione di quanto prescritto anche dall'art. 26 della legge n. 157 del 1992.

Il mezzo è infondato, in quanto discende dall'art. 14 della legge n. 157 del 1992 la possibilità che le Regioni stabiliscano forme di partecipazione economica dei cacciatori alla gestione dei territori di caccia; analoga disposizione è contenuta nell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 17 del 2009. Va peraltro segnalato che, come ricordato dalla Regione nei propri scritti difensivi, gli ATC hanno la possibilità di stipulare polizze assicurative a copertura dei danni da risarcire.

6. - Con il quarto motivo si lamenta poi il vizio motivazionale dell'art. 2 del regolamento (che non chiarisce la scelta dei criteri e delle modalità di calcolo e di erogazione dei fondi regionali), nonché l'inadeguatezza delle risorse messe a disposizione ai fini risarcitori dall'Amministrazione regionale.

Il motivo è infondato.

Premesso che gli atti generali ed, *a fortiori*, quelli normativi non sono soggetti all'obbligo di motivazione, secondo quanto stabilito dall'art. 3 della legge n. 241 del 1990, le disposizioni regolamentari censurate non appaiono manifestamente irragionevoli, rinvenendo la maggiore tutela delle aree agricole il proprio fondamento nel fatto che le stesse hanno scarsa disponibilità alimentare per i cinghiali.

Quanto alle risorse messe a disposizione della Regione, parte ricorrente non ne evidenzia la inadeguatezza, traducendosi le stesse nello stanziamento di 1.000.000,00 di euro per gli anni 2009-2010.

7. - Destituita di fondamento è anche la censura con cui si allega una disparità di trattamento discendente dalla previsione di un tetto massimo di stanziamento solo per i danni provocati dai cinghiali, come pure nella prospettiva per cui le Province risultano escluse dalla necessità di integrare con proprie risorse le eventuali carenze di fondi regionali, atteso che, come noto, il vizio dedotto è ravvisabile solamente a condizione di una identità di situazioni sottostanti che, chiaramente, nelle ipotesi evidenziate, non sussiste.

8.- Da ultimo, viene prospettata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, dell'art. 3, comma 3, della l.r. n. 17 del 2009, laddove prevede, per l'evenienza di insufficienza dei finanziamenti regionali a coprire gli indennizzi, che «al pagamento della restante quota provvede autonomamente il comitato di gestione degli A.T.C., con proprie risorse, reperite nell'ambito dei piani di gestione del prelievo del cinghiale».

La questione appare manifestamente infondata, in quanto la norma di cui si sospetta la illegittimità si inserisce in un contesto di articolazione delle fonti di procacciamento delle risorse finanziarie, che coinvolge, coerentemente, anche gli A.T.C., e, per essi, il comitato di gestione. Del resto, non si verte qui al cospetto di una prestazione imposta in senso tecnico (o di un tributo), ma di una mera partecipazione al pagamento dell'indennizzo con risorse reperite nell'ambito dei piani di gestione de prelievo del cinghiale, e dunque della gestione di un servizio di organizzazione della caccia controllata.

9. - In conclusione, alla stregua di quanto esposto, il ricorso deve essere respinto.

Nella novità delle questioni trattate si ravvisano eccezionali motivi per compensare tra le parti le spese di giudizio a mente del combinato disposto degli artt. 92, comma 2, del cod. proc. civ. e 26, comma 1, del cod. proc. amm..

(Omissis)