

Composizione del comitato di gestione di fauna selvatica in area naturale protetta

T.A.R. Molise, Sez. I 18 dicembre 2015, n. 482 - Ciliberti, pres.; De Falco, est. - C.I.A. Confederazione italiana agricoltori Molise ed a. (avv. Giammaria) c. Regione Molise (Avv. distr. Stato) ed a.

Bellezze naturali - Aree naturali protette - Gestione fauna selvatica - Comitato di gestione - Composizione.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La legge regionale 20 ottobre 2004, n. 23 avente ad oggetto la realizzazione e gestione delle aree naturali protette prevede all'art. 17, co. 4, che la gestione della fauna selvatica, nelle aree di riferimento sia affidata ad un Comitato di gestione di area contigua al Parco Nazionale Abruzzo, Lazio e Molise (PNALM), composto secondo le rappresentanze descritte dalla medesima norma e costituito con provvedimento del Presidente della Giunta regionale sulla base della designazione, tra gli altri, delle associazioni di agricoltori e venatorie maggiormente rappresentative.

I ricorrenti espongono che con decreto 25 novembre 2009, n. 326, il Presidente della Regione ha nominato, per l'espletamento delle funzioni del Comitato, il commissario per l'Area Contigua al PNALM – versante molisano, precisando che la carica sarebbe cessata al momento dell'insediamento del costituendo Comitato di gestione.

I ricorrenti aggiungono che con nota del 5 novembre 2013 il Presidente della Regione Molise ha chiesto agli enti interessati, ivi comprese le associazioni agricole e venatorie di “...comunicare, le designazioni del proprio rappresentante in seno al comitato di gestione...”.

Con nota del 14 marzo 2014, prosegue parte ricorrente, le associazioni venatorie, con l'eccezione di Enalcaccia, hanno designato il sig. Bruno Fattore come proprio rappresentante, mentre la C.I.A. (Confederazione Italiana Agricoltori) ha nominato proprio rappresentante il sig. Francesco Iannotta.

Nonostante i dubbi espressi dall'Avvocatura regionale sulla competenza del commissario a convocare gli enti anziché della competente struttura regionale, rispetto alla quale l'attività commissariale avrebbe solo una funzione di impulso, in data 7 gennaio 2015 il commissario ha predisposto l'elenco dei soggetti designati e con decreto n. 37 del 10 aprile 2015, il Presidente della Regione Molise ha designato, tra gli altri, i sig.ri Amodio De Angelis come rappresentante delle associazioni agricole e Bruno Fattore di quelle venatorie; senonché con nota del 13 maggio 2015, il commissario per l'area contigua PNALM comunicava che a causa di “un errore materiale” si erano erroneamente indicati i predetti nomi, non presenti nelle designazioni ricevute, laddove avrebbero dovuto essere nominati i sig.ri Savelli e De Cicco, quest'ultimo odierno controinteressato.

Sulla base di tale comunicazione, con decreto n. 54 del 28 maggio 2015, il Presidente della Regione Molise rettificava il precedente decreto n. 37, sostituendo i nomi secondo quanto indicato dal Commissario.

I ricorrenti hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione cautelare, del decreto appena citato per i motivi così di seguito rubricati.

I) Violazione e falsa applicazione dell'art. 17, co. 4 e 5, della legge regionale 20 ottobre 2004, n. 23, violazione e falsa applicazione dell'art. 1 del regolamento di area congiunta al PNALM dell'8 ottobre 2012; violazione e falsa applicazione della deliberazione 16 novembre 2009, n. 1073 della Giunta Regionale del Molise; Incompetenza; carenza di potere; Travisamento dei fatti; eccesso di potere sotto diversi profili; difetto di istruttoria; difetto e illogicità della motivazione; illegittimità derivata.

Sarebbe in sostanza illegittimo l'atto del 7 gennaio 2014 (prot. 330/14) con il quale il Presidente della Giunta Regionale del Molise ha attribuito al Commissario il compito di raccogliere le designazioni dei membri del comitato d'area contigua, atteso che di tale funzione non sarebbe prevista la delega, con la conseguenza che tutte le operazioni commissariali sarebbero illegittime, inficiando l'istruttoria e la designazione stessa.

Inoltre nel merito, con riferimento ai sig.ri De Cicco e Savelli, sarebbero stati indicati da associazioni scarsamente rappresentative, senza considerare che al momento in cui ha chiesto la rettifica, il Commissario era già decaduto dalla funzione per essersi già costituito il nuovo Comitato, atteso che ai sensi dell'art. 17, co. 5, della l.r. n. 3/2004 tale organo è validamente insediato quando sia nominata la maggioranza dei suoi membri, come avvenuto nella specie.

Ne conseguirebbe l'illegittimità dei decreti regionali che hanno recepito le designazioni provenienti da un Commissario privo di competenza e poi anche decaduto.

Peraltro, la motivazione addotta nella decreto n. 54 del 2015 della Giunta regionale secondo cui la designazione da parte delle confederazioni agricoltori e venatorie sarebbe dovuta ad un “errore materiale”, sarebbe palesemente incongrua atteso che entrambi gli esponenti designati sarebbero stati indicati da associazioni effettivamente rappresentative.

Con atto depositato in data 16 ottobre 2015, si è costituita la Regione Molise che ha preliminarmente eccepito la tardività del ricorso rispetto agli atti impugnati.

In ogni caso, solo dopo aver sollecitato senza esito gli enti competenti alla designazione dei rappresentanti in seno al comitato, il Presidente della Regione ha invitato il Commissario, in linea con quanto previsto dall'art. 1 del regolamento di Area Contigua al PNALM, a raccogliere le designazioni senza provvedere a "costituire" il Comitato.

La designazione poi del rappresentante delle associazioni agricole sarebbe corretta, in quanto la legge non prevede che quelle che la esprimono debbano anche essere le più rappresentative, mentre il rappresentante dei cacciatori designato, sig. Savelli, sarebbe stato indicato dalle associazioni venatorie più rappresentative della provincia.

Si è costituito in giudizio il controinteressato sig. De Cicco, designato nel Comitato come rappresentante degli agricoltori, eccependo preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per non essere stato impugnato tempestivamente il decreto 37 pubblicato sul BURM del 16 aprile 2015, atteso che il decreto 54 contiene solo una correzione materiale di quanto previsto dal precedente, di modo che la mancata tempestiva impugnazione del primo non consentirebbe l'impugnazione isolata del secondo.

Inoltre, le posizioni fatte valere dai ricorrenti sarebbero configgenti, tenuto conto che mentre il sig. Fattore era designato nel decreto 37, il sig. Iannotta, anch'egli ricorrente nel presente giudizio, non lo era, cosicché, con riferimento alla posizione di quest'ultimo, il ricorso non sarebbe tempestivo, in quanto si sarebbe dovuta considerare la lesione arrecata al predetto esponente già al momento dell'emanazione del decreto 37.

Nel merito il ricorso sarebbe infondato perché per le associazioni degli agricoltori non sarebbe richiesto il requisito di rappresentatività, cosicché correttamente l'Amministrazione si sarebbe attenuta al criterio del maggior numero di associazioni designanti; la procedura seguita, poi, sarebbe legittima anche perché svoltasi in linea con il regolamento dell'Area contigua n. 79/2012 non fatto oggetto di specifica impugnativa.

Alla Camera di consiglio del 22 ottobre 2015 fissata per la discussione dell'istanza cautelare, le partisono state rese edotte della possibilità che la causa fosse decisa con sentenza breve e non hanno proposto obiezioni.

Riveste carattere preliminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dal controinteressato costituito, secondo cui il ricorso sarebbe inammissibile perché i ricorrenti farebbero valere interessi tra loro configgenti, tenuto conto che il sig. Iannotta, designato dalla Confederazione Italiana Agricoltori che pure ricorre, non è stato designato nel Comitato con il decreto della G.R. n. 37/2014, con la conseguenza che l'eventuale accoglimento del ricorso non gli apporterebbe alcun vantaggio, non avendo egli impugnato il predetto decreto 37/2015 che invece, tornerebbe ad avere pienezza di effetti.

L'eccezione è priva di pregio.

Il Collegio non ignora che, secondo la giurisprudenza amministrativa, anche dopo la codificazione del 2010 nel processo amministrativo la proposizione del ricorso collettivo rappresenta una deroga al principio generale secondo il quale ogni domanda, fondata su un interesse meritevole di tutela, deve essere proposta dal singolo titolare con separata azione. Pertanto, la proposizione contestuale di un ricorso da parte di più soggetti è condizionata al rispetto di requisiti sia di segno negativo sia di segno positivo. I primi sono rappresentati dall'assenza di una situazione di conflittualità di interessi, anche solo potenziale, per effetto della quale l'accoglimento della domanda di una parte dei ricorrenti sarebbe logicamente incompatibile con quella degli altri; i secondi consistono, invece, nell'identità delle posizioni sostanziali e processuali dei ricorrenti, essendo necessario che le domande giurisdizionali siano identiche nell'oggetto, che gli atti impugnati abbiano lo stesso contenuto e che vengano censurati per gli stessi motivi (Cfr. da ultimo TAR Calabria, sez. II, 30 luglio 2014, n. 1257; TAR Campania, Napoli, sez. I, 3 luglio 2013, n. 3371; cfr., anche Cons. Stato, Sez. IV, 29 dicembre 2011 n. 6990; Cons. Stato, Sez. V, 9 novembre 2011 n. 5932; Cons. Stato, Sez. VI, 15 giugno 2011 n. 3625).

Ora, nel caso di specie, non vi è dubbio che tutti i ricorrenti facciano valere censure di analogo oggetto, impugnando gli stessi atti e proponendo le medesime censure ed è altresì vero che le posizioni soggettive dei ricorrenti non sono coincidenti, atteso che, come rilevato dalla resistente e da parte controinteressata, il sig. Iannotta, anch'egli ricorrente e designato dalla C.I.A., non figura nell'elenco dei soggetti designati nel decreto della Giunta Regionale n. 37/2015 non fatto oggetto di specifica impugnazione e che dunque si consoliderebbe nella sua versione originaria per effetto dell'accoglimento del ricorso.

Ne consegue che il positivo esito del giudizio non recherebbe alcuna utilità al sig. Iannotta e, con riferimento alla candidatura di quest'ultimo, nemmeno alla Confederazione che lo ha candidato.

Senonché ritiene il Collegio che tale oggettiva diversità di interessi tra i ricorrenti non ridondi in una causa di inammissibilità generale, in quanto non si traduce in un conflitto di interessi né potenziale né attuale tra il sig. Iannotta e gli altri ricorrenti.

Il primo infatti non riceve alcun pregiudizio dall'accoglimento del ricorso, rimanendo processualmente indifferente a tale evenienza, non avendo impugnato il decreto effettivamente lesivo della sua posizione. Né un conflitto potrebbe ravvisarsi con riguardo proprio alla scelta di non impugnare il decreto G.R. n. 37/2015, atteso che al momento in cui il gravame è stato proposto (15 settembre 2015) era già decorso il termine per impugnare il decreto G.R. n. 37/2015, di modo che la mancata proposizione del gravame non può ricondursi ad una specifica scelta conflittuale operata al momento del ricorso, poiché già a quella data era oramai preclusa la possibilità per il sig. Iannotta di gravare il decreto n. 37/2015.

Sotto questo aspetto e solo con riferimento alla posizione del predetto esponente (potendo per la CIA ravvisarsi la natura ultra individuale degli interessi tutelati) deve, semmai, ravvisarsi un difetto originario di interesse che incide sull'ammissibilità del gravame da questi proposto, senza tuttavia travolgere l'azione proposta dagli altri ricorrenti rispetto alla quale, l'interesse del sig. Iannotta non presenta punti di conflitto né attuali né potenziali.

Sempre in via preliminare è stata eccepita la tardività del ricorso.

Anche tale rilievo è privo di pregio, atteso che la lesione lamentata si è attualizzata con l'adozione del decreto 54/2015 pubblicato sul BURM del 16 giugno 2015, di modo che il ricorso è stato tempestivamente proposto nei 60 giorni dalla pubblicazione del provvedimento impugnato.

Può dunque passarsi allo scrutinio del merito del ricorso.

In coerenza con i principi affermati dal Supremo Consesso della giustizia amministrativa (Adunanza Plenaria, sentenza, 27 aprile 2015, n. 5), riveste rilievo assorbente l'eccezione di incompetenza del commissario sollevata dai ricorrenti, per essere invece competente il Presidente della Regione Molise.

Ed infatti, ai sensi dell'art. 17, co. 5, della legge della Regione Molise 20 ottobre 2004, n. 23 <<Il Comitato di gestione di cui al precedente comma è costituito, entro 60 giorni dall'istituzione dell'Area contigua, con provvedimento del Presidente della Giunta regionale sulla base delle designazioni degli enti interessati, che devono pervenire entro 15 giorni dalla richiesta. Il Comitato è legittimamente insediato quando sia nominata la maggioranza dei suoi componenti. Il Comitato dura in carica fino alla scadenza del mandato del Presidente della Giunta e i rispettivi membri possono essere riconfermati.....>>.

Secondo tale disposizione, quindi, <<il potere di nomina dei membri del Comitato di Gestione spetta, dunque, al Presidente della Giunta regionale>> (cfr: TAR Molise, 23 settembre 2009, n. 650), senza che sia ravvisabile alcun provvedimento di delega in favore del Commissario che, a seguito proprio della citata pronuncia, si è insediato con i poteri del Comitato.

Nella fattispecie, il Presidente della Giunta Regionale, non solo non ha raccolto direttamente le designazioni provenienti dalle associazioni, ma ha anche omesso qualunque tipo di accertamento e valutazione autonomi, rimettendosi esclusivamente alla valutazione del Commissario che, invece, era privo di ogni autonomo potere di apprezzamento.

Tale vizio diviene manifesto proprio con il gravato decreto n. 54/2015 con cui il Presidente della Regione ha modificato il proprio precedente decreto 37/2015, limitandosi a recepire acriticamente quanto rilevato dal Commissario, senza verificare l'effettiva materialità dell'errore invocato dal predetto organo e in assenza di alcuna autonoma istruttoria sul punto.

Né può rinvenirsi un potere commissariale autonomo in materia nel regolamento dell'Area Contigua al PNALM dell'8 ottobre 2012, atteso che, come correttamente rilevato da parte ricorrente, tale fonte non vale ad attribuire alcuna delega al predetto organo (né potrebbe farlo in assenza di una disposizione legislativa), limitandosi a disciplinare la prima convocazione del Comitato e non anche la sua costituzione.

In sostanza il potere del Presidente della Regione di procedere alla costituzione del Comitato è stato solo formalmente esercitato, poiché l'attività istruttoria strumentale all'adozione del decreto impugnato è stata di fatto svolta da un organo non regionale che ha finito per svolgere nella sostanza tutti gli apprezzamenti rimessi dalla legge all'esclusiva competenza regionale, giungendo a modificare sostanzialmente un precedente provvedimento regionale (decreto n. 37/2015).

In definitiva, il ricorso deve essere accolto.

La novità di alcune delle questioni scrutinate costituisce motivo per disporre l'integrale compensazione tra le parti delle spese del presente giudizio.

(Omissis)