Sul divieto di caccia in terreno destinato a meleto ed in parte boschivo e all'esercizio di attività di fattoria didattica e di fattoria sociale

Cons. Stato, Sez. II 10 luglio 2020, n. 4466 - Associazione cacciatori trentini (avv. Bonazza) c. Provincia Autonoma di Trento (n.c.) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Divieto di caccia in terreno destinato a meleto ed in parte boschivo e all'esercizio di attività di fattoria didattica e di fattoria sociale.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. Col ricorso in epigrafe l'Associazione ivi pure indicata (di seguito "Associazione") ha impugnato la sentenza del Tar di Trento n. 288/2011, pubblicata l'11.11.2011, che – con nulla per le spese – le ha respinto (pronunciando anche nei riguardi della Provincia autonoma di Trento – di seguito "Provincia" – e della persona fisica controinteressata pure in epigrafe indicata, parti non costituite in primo grado) il suo originario ricorso proposto per l'annullamento della deliberazione della Giunta provinciale di Trento n. 1792, in data 5.8.2010, avente ad oggetto l'accoglimento della richiesta, formulata dal controinteressato, di vietare l'esercizio venatorio nei fondi di proprietà di quest'ultimo e di quelli dei quali il medesimo era conduttore, siti in C.C. Spormaggiore (di seguito "Comune").
1.1. La sentenza, in fatto, ha premesso, qui in sintesi, che:
- il controinteressato "*detiene, sia in proprietà, che in conduzione dal W.W.F., quale comodatario del F.A.I. (Fondo per l'Ambiente Italiano), un vasto compendio particellare in comune* (…) *per complessivi 10 ettari, in parte destinato a meleto ed in parte boschivo*", sul quale la Provincia aveva disposto l'esclusione dell'attività venatoria;
- sul fondo era svolta:
-- attività di 'fattoria didattica', che prevedeva per tutto l'anno le visite guidate di scolaresche organizzate anche in collaborazione con l'Ente Parco Adamello Brenta;
-- attività di 'fattoria sociale', che prevedeva per tutto l'anno la presenza l'anno di persone diversamente abili (inserite nel progetto 'Biolavoromio', finanziato dalla Provincia e realizzato in collaborazione con una locale cooperativa;
-- ospitalità dei 'progetti formativi individuali', con *stage* in azienda, in collaborazione con la Fondazione 'Edmund Mach', Istituto Agrario di San Michele all'Adige;
- il controinteressato aveva allegato alla sua richiesta la documentazione idonea a provare in dettaglio le predette attività didattiche e sociali;
- il Servizio provinciale foreste e fauna, prima del censurato provvedimento, aveva esperito approfondita istruttoria, anche effettuando il 29.9.2008 un sopralluogo, ed acquisito ulteriori informazioni (per accertare la permanenza delle condizioni indicate dal controinteressato), informando di ciò l'Associazione per eventuali osservazioni, peraltro non pervenute.
1.2. In diritto, la sentenza ha affermato, qui in sintesi, l'infondatezza:
- di una prima censura (sostanzialmente di tardività della richiesta fatta dal controinteressato, che per la sua formulazione non si sarebbe potuto giovare di una proroga implicita del relativo termine, legata all'intervenuta proroga del locale piano faunistico) perché, alla luce del quadro normativo di riferimento, non si sarebbe "*verificata l'invocata decadenza del procedimento interdittivo della caccia per decorrenza del termine di cui all'art. 15 L. n. 157/1991, stante le proroghe del PFV ritualmente intervenute prima della scadenza del termine medesimo* (…), *come del resto avvenuto nel caso in esame*". Pertanto, "*la proroga legittima del Piano faunistico provinciale ha riaperto il termine di presentazione delle domande, come stabilito dal comma 3 dell'articolo 15 della L. 157/92 già richiamato*";
- di una seconda censura (di insussistenza dei presupposti per la deroga alla caccia costituiti da rilevanti interessi economico-sociali *ex* artt. 33 l.p. n. 24/1991 e 15 l.n. 157/1992) perché La Provincia aveva "*preso in considerazione tutti gli aspetti, che concorrono a determinare una valutazione esaustiva in materia, come si evince dall'ampia e dettagliata motivazione*". Il provvedimento impugnato appariva "*dunque ragionevole e conforme al dettato legislativo, il che rende prive di consistenza le dedotte censure di erronea applicazione di legge* (… e) *di travisamento della realtà e insufficiente istruttoria*". Adeguata ne era anche la motivazione;
- di una terza censura (riguardante la contestata 'conduzione' da parte del controinteressato del fondo), dato che essa "*concettualmente non preclude la configurazione del rapporto di godimento del fondo rustico tra il comodatario WWF ed il* (… controinteressato) *in termini di negozio atipico, atteso che la conduzione del suddetto fondo riguarda un uso diverso da quello prettamente agricolo o di conservazione ambientale, investendo anche profili di rilevanza sociale*".
2. L'appello dell'Associazione è affidato ai seguenti temi censori:
a) erroneità del capo della sentenza appellata, il quale ha respinto il primo motivo di ricorso, sulla scorta di una non condivisibile esegesi della normativa nazionale e provinciale vigente in materia di pianificazione faunistica, di

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

un'impropria applicazione dei principi di fonte giurisprudenziale relativi alla proroga dei termini di efficacia dei provvedimenti in materia espropriativa e di un'erronea affermata riapertura dei termini di presentazione delle domande d'interdizione venatoria in concomitanza dell'adozione dei provvedimenti di proroga, le quali hanno inibito l'accertamento della sussistenza del denunciato vizio di "*erronea applicazione di legge (artt. 33, co. 1, l.p. n. 24/1991 e 15 della l.n. 157/1992) ed eccesso di potere per carenza del medesimo*", prospettato in prime cure;
b) erroneità del capo della sentenza appellata che ha respinto il secondo motivo di ricorso, omettendo una doverosa analisi delle ragioni che lo supportavano ed una doverosa confutazione delle medesime, con conseguente erroneo omesso accertamento della sussistenza del denunciato vizio di "*erronea applicazione di legge (art. 31, co. 1, della l.p. n. 24/1991, in relazione all'art. 15, co. IV, della l.n. 157/1992) ed eccesso di potere per difetto di istruttoria, travisamento della realtà, illogicità manifesta, violazione del principio di proporzionalità dell'azione amministrativa e carenza assoluta di motivazione*", evidenziato con il ricorso introduttivo del giudizio;
c) erroneità del capo della sentenza che ha respinto il terzo motivo di ricorso, sulla scorta di una travisante disamina delle risultanze processuali e, segnatamente, degli atti allegati al ricorso, nonché di un'erronea esegesi e conseguente applicazione dell'art. 15, co. III, della l.n. 157/1992, che hanno precluso l'accertamento della sussistenza del denunciato vizio di "*violazione di legge (art. 15, co. 3, 1.n. 157/1992, sotto diverso profilo) e di eccesso di potere per insufficiente istruttoria, travisamento della realtà e carenza assoluta di motivazione*", denunciato in prime cure.
2.1. Ad avviso di parte, qui in sintesi, la pronuncia di primo grado è erronea in quanto:
a.1) non ha chiarito il percorso logico-giuridico dell'affermazione per cui la proroga del piano provinciale faunistico venatorio, anche di un solo anno, avrebbe riaperto il termine (stabilito dall'art. 15 della l.n. 157/1992) di presentazione delle domande di interdizione all'attività venatoria. In realtà, l'affermazione non è condivisibile perché la mera proroga del piano provinciale non comporta né giustifica una riapertura dei termini relativi a domande quali quella in discorso. Quindi, nella fattispecie, la domanda del controinteressato era tardiva;
b.1) nel caso in questione era inconfigurabile (sul fondo del controinteressato) l'esercizio di un'attività di "*carattere pretesamente sociale, che interessasse l'estesa intera area soggetta alla misura interdittiva della caccia (estesa su 100.000 mq.) e la quale permetteva il riscontro dell'illegittimità dell'atto impugnato*". E poi, ove pure possibile tale configurabilità, restava il fatto (rilevante, onde prevenire ipotesi di abusivo ricorso all'interdizione di attività venatoria) che nella fattispecie mancava un basilare presupposto ulteriore, costituito dall'accertamento che (*in situ*) la caccia fosse di danno ad attività di rilevante interesse ambientale o sociale. In più. I primi Giudici avevano omesso di effettuare un'analisi comparativa tra i contrapposti interessi delle parti, rispetto all'adozione del provvedimento impugnato, nonché violato il c.d. principio di proporzionalità dell'azione amministrativa;
c.1) il controinteressato non rientrava nell'ambito soggettivo di applicazione della norma che consente, a fronte dei presupposti detti, l'interdizione locale dell'attività venatoria.
3. Costituitosi, il controinteressato – premesso in fatto, tra l'altro, d'essere proprietario del fondo per circa 8 ettari e di avere comunque la disponibilità degli altri due ettari per concessione in godimento dal FAI, oltre ad esercitare diverse attività collaterali a quella agricola che avrebbero giustificato l'esclusione dell'attività venatoria *in situ* – con memoria dell'8.5.2020 ha replicato partitamente alle tesi avversarie.
4. Con memoria del 19.5.2020 l'Associazione ha replicato a propria volta, tra l'altro:
- eccependo l'inammissibilità della produzione documentale della parte controinteressata sia perché non già depositata in primo grado sia perché inadeguata (in quanto estratti attuali di giornali) a dimostrare alcunchè rispetto a fatti di circa nove anni prima;
- obiettando in ogni caso l'eccedentarietà della dimensione dell'area sottratta all'attività di caccia rispetto a quella destinata in tesi (peraltro non creduta) ad attività di rilievo sociale;
- osservando che il rapporto giuridico tra il controinteressato ed i fondi occupati in tesi da attività di rilievo sociale, oltre ad essere particolarmente confuso, non aveva dimostrato appropriatamente la doverosa *relatio* presupposta dalla norma primaria, peraltro e per di più in un momento ormai veramente prossimo alla sua scadenza all'epoca della domanda del controinteressato produttiva del provvedimento censurato. *Relatio* neppure corrispondente formalmente a quella assunta a requisito dalle fonti normative di riferimento.
5. La causa quindi, chiamata all'udienza del 9.6.2020, è stata ivi trattenuta in decisione.
6. L'appello è fondato in parte e merita di essere corrispondentemente accolto.
6.1. Si può prescindere, in primo luogo, dalla valutazione dell'eccezione di inammissibilità della produzione documentale avversaria formulata dall'Associazione, di cui pure nella citata memoria di replica del 19.5.2020.
Ciò perché, ai fini della decisione che segue, gli elementi valutativi che – in tesi – deriverebbero da detta documentazione neppure appaiono dirimenti ovvero conclusivi.
Analogamente può prescindersi dall'esame dell'obiezione relativa ad una pretesa eccedentarietà della superficie di terreno che è stata sottratta, per effetto del provvedimento in contestazione, dall'esercizio dell'attività venatoria. La legittimità del provvedimento in questione, invero, non può essere 'misurata' in funzione della dimensione dell'area sottratta in concreto all'esercizio dell'attività venatoria. Invero, ove ne ricorrano effettivamente i dovuti presupposti, detta legittimità sussiste a prescindere dalla dimensione dell'area in cui l'esercizio della caccia è vietato.

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

6.2. Piuttosto non è fondato il primo motivo di appello.
6.2.1. Si può convenire sul fatto che la norma primaria (ossia l'art. 15, co. 3, della l.n. 157/1992, recante norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) non sia perspicua.
Essa, sul piano squisitamente letterale, parrebbe invero far propendere per la correttezza della linea argomentativa dell'Associazione, lì dove afferma che "*Il proprietario o conduttore di un fondo che intenda vietare sullo stesso l'esercizio dell'attività venatoria deve inoltrare, entro trenta giorni dalla pubblicazione del piano faunistico-venatorio, al presidente della giunta regionale richiesta motivata che, ai sensi dell'art. 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, dalla stessa è esaminata entro sessanta giorni.*".
A suo tenore letterale, la domanda del controinteressato, nella specie, sarebbe tardiva, perché formulata non nei trenta giorni dalla (prima) pubblicazione del piano faunistico-venatorio, sibbene dopo che detto piano era stato prorogato nella sua vigenza ed effetti e che, pertanto, aveva esaurito il suo primo ciclo vitale.
6.2.2. E' noto, però, che l'interpretazione letterale di una norma non sempre può essere l'unica a valere, specie se essa, ad esempio, non collima con la ricostruzione dello spirito e delle finalità ad essa sottese, in modo esplicito od implicito.
6.2.3. A tale ultimo riguardo, allora, vale osservare che il citato art. 15 ovvero altra disposizione di settore neppure contempla, letteralmente, la possibilità di una proroga o, comunque, di una protrazione 'tal quale' del piano venatorio-faunistico, una volta che lo stesso giungesse a scadenza.
Dato ciò, quindi, delle due l'una: o questa proroga o protrazione non è consentita dalla legge (ed allora, nel caso di specie, la riedizione 'tal quale' del piano in discorso sarebbe stata radicalmente illegittima ma per altra ragione) ovvero la legge, può non dicendolo esplicitamente, consente che una siffatta proroga o protrazione sia consentita.
E' opinione del Collegio che questa seconda opzione ermeneutica sia quella da preferire.
Ma allora, se tanto è vero, se cioè del piano venatorio-faunistico è possibile concepire una sorta di dinamicità (nel senso che esso può essere 'rinnovato tal quale', anche più di una volta, oltre la sua originaria prima scadenza), per un elementare principio di simmetria logica deve essere concepita e consentita anche una parallela 'dinamicità' anche ad altri fattori od elementi che lo distinguono. In particolare, quello della riapertura dei termini – tante volte quante sono la iterazione e le successive reiterazioni del piano – ammessi dalla legge perché i privati possano chiedere la sottrazione di alcune aree geografiche all'esercizio dell'attività venatoria, altrimenti ammessa dal piano originario, dalla sua iterazione e dalle eventuali ulteriori reiterazioni.
Due le ragioni che sostengono quest'ottica interpretativa:
- la prima è che, diversamente opinando, tutte le eventuali aree che conseguissero i requisiti o presupposti per essere sottratte alla validità del piano successivamente alla scadenza del primo termine (per la domanda a fini sottrattivi) collegato alla vigenza del primo piano venatorio-faunistico non potrebbero, allora, mai più essere prese in considerazione dall'Amministrazione competente;
- la seconda è che, sempre diversamente opinando, allora sarebbe palese lo squilibrio tra gli opposti interessi che si fronteggiano, ossia quello degli esercenti l'attività venatoria e quello – opposto, appunto – di coloro che, invece, volessero motivatamente impedire che su loro suoli fosse consentita l'attività venatoria ammessa dal piano.
L'unico modo, sul piano logico, che si intravede per contemperare tali opposte esigenze è dunque quello di abbinare alla 'dinamicità' (nel senso, si ripete, di una sua rinnovabilità 'tal quale') del piano una pari 'dinamicità' (nel senso di una loro riapertura, per identica durata, ciascuna volta) del termine per la proposizione di domande di privati volte alla sottrazione di aree all'ambito applicativo del piano venatorio-faunistico.
Se questo, dunque, è lo spirito connesso alla possibilità di una rinnovazione dell'efficacia 'tal quale' del piano in discorso, esso spirito non può non essere colto interpretativamente in seno alla norma sopra ricordata, andando ovviamente al di là di una sua interpretazione meramente letterale.
7. E' invece fondato il terzo motivo di appello.
7.1. Il citato art. 15, co. 3, della l.n. 157/1992, contempla esplicitamente "*il proprietario o conduttore di un fondo*" come coloro che sono legittimati a poter domandare che sullo stesso venga vietata l'esercizio dell'attività venatoria.
In questo caso la norma non può che essere di stretta interpretazione e ciò perché essa, in tale parte, reca una deroga a quanto disposto in via generale, ossia che attraverso la predisposizione ed approvazione del piano venatorio-faunistico vengono delimitati i territori entro i quali l'esercizio della caccia è invece consentito.
Dunque, interpretativamente, in *parte qua* non è consentito andare oltre ciò che la norma stessa letteralmente prevede, senza dunque che sia possibile – come invece fatto con la sentenza di primo grado – indulgere in processi logico-induttivi idonei a ricomprendere fattispecie (di rapporto giuridico tra una persona ed un fondo) atipiche e non direttamente riconducibili a quelle della proprietà ovvero della conduzione (che, linearmente, nuovamente sul piano interpretativo, porta non molto oltre i casi tipici della conduzione in locazione ovvero in comodato).
Ebbene, dato che nella specie il controinteressato non risulta essere stato proprietario o conduttore della parte di territorio sottratta all'attività venatoria e al tempo stesso riconducibile alla proprietà del F.A.I. (giacchè tra l'altro, come precisato dalla sentenza di primo grado, conduttore, in qualità di comodatario, sarebbe stato in effetti il W.W.F., quest'ultimo semmai legittimato a formulare la domanda che ha dato vita al provvedimento per cui è causa), la sentenza appellata

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it

merita per questo di essere annullata e corrispondentemente, in accoglimento dell'originario ricorso, deve essere annullato il provvedimento che ha dato origine alla controversia.
8. Quanto al residuo motivo di appello (il secondo in ordine di proposizione), vale poi osservare che il provvedimento inizialmente impugnato neppure si è soffermato sulla precisazione di quanta parte del territorio sottratto all'attività venatoria fosse, in realtà, di effettiva e diretta proprietà del controinteressato.
Ciò perché, non potendosi escludere – per quanto acquisito al processo – che in verità una parte di detto territorio fosse di proprietà del controinteressato (per la qual cosa, allora, egli sarebbe stato invece legittimato a proporre la domanda di delimitazione riduttiva del piano faunistico-venatorio), allora il censurato provvedimento avrebbe dovuto concentrare su questa sola parte di superficie la valutazione (di merito amministrativo) in ordine alla sussistenza o meno di un eminente interesse sociale per la presenza, *in situ*, delle attività di 'fattoria' ovvero didattiche di cui al punto 1.1. che precede.
Entro questi limiti, dunque, anche tale motivo d'appello è fondato.
9. In conclusione, l'appello è fondato per le ragioni e nei limiti che precedono, conseguentemente dovendosi, in annullamento parziale della sentenza di primo grado, annullare il provvedimento originariamente censurato.
10. Ricorrono giustificati motivi per compensare integralmente tra le parti le spese del presente grado di giudizio.

(Omissis)

Copyright © - www.osservatorioagromafie.it