

Rimodulazione dei periodi venabili anche oltre i termini fissati in un calendario venatorio senza il preventivo parere obbligatorio del Comitato Tecnico Faunistico regionale (CTFVR)

T.A.R. Campania - Napoli, Sez. III 14 aprile 2021, n. 2394 - WWF Italia Onlus (avv. Balletta) c. Regione Campania (avv.ti Bove, Cioffi, Monti, Consoli).

Caccia e pesca - Caccia - Rimodulazione dei periodi venabili anche oltre i termini fissati nel calendario venatorio attualmente in vigore per quelle specie per le quali la normativa nazionale lo prevede (L. n. 157/92, art. 18) - .

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

1. Con ricorso notificato il 30 dicembre 2020, la Onlus WWF ITALIA (in seguito: il WWF) ha impugnato la deliberazione della Giunta Regionale della Campania del 29 dicembre 2020, lamentando che, senza acquisire il preventivo parere obbligatorio del Comitato Tecnico Faunistico regionale (CTFVR), essa ha approvato la modifica del calendario venatorio 2020/2021 (DGR n. 322 del 30 giugno 2020).

La deliberazione ha disatteso il parere del 24 dicembre 2020 dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), allungando il periodo di cacciabilità di alcune specie (fagiano, beccaccia, beccaccino, frullino, gallinella d'acqua, folaga, porciglione, germano reale, alzavola, codone, fischione mestolone, marzaiola e canapiglia, tordo bottaccio, tordo sassello e cesena), motivando il tutto in funzione delle limitazioni subite dai cacciatori campani causa Covid-19 e nell'interesse di questi ultimi.

Peraltro, secondo la ricorrente, l'Ufficio centrale Foreste e Caccia della Giunta Regionale, con nota prot. PG/2020/0588348 del 10 dicembre 2020, aveva sì inviato ai singoli componenti del CTFVR copia della richiesta di parere già trasmessa all'ISPRA ex art. 18, comma 2, L. 152/92 e 24, comma 1, LR 26/12, per l'estensione dei periodi venabili a determinate specie, modificando i periodi di caccia alle stesse stabiliti con il calendario venatorio regionale, ma non aveva provveduto alla convocazione dell'organo tecnico collegiale ai fini dell'espressione del parere obbligatorio per legge.

2. Il ricorso è affidato ai seguenti motivi:

I) *violazione art. 24, comma 1, l.r. Campania 26/2012-eccesso di potere per difetto di istruttoria- violazione del principio del giusto procedimento.*

La modifica del calendario venatorio regionale non avrebbe seguito il medesimo procedimento prescritto per la sua approvazione che è tipizzato dall'art. 24 della LR Campania 26/2012, che al comma 1 prevede che la Giunta regionale approvi il calendario venatorio "*sentito l'ISPRA ed il CTFVR*", laddove, nel caso di specie, il CTFVR non è mai stato convocato per acquisire il prescritto parere obbligatorio.

II. *Violazione art. 24, comma 1, l.r. Campania 26/2012-- eccesso di potere per falsa motivazione- violazione art. 3, comma 4, d.m. per la pubblica amministrazione 19.10.2020.*

La ricorrente contesta la motivazione addotta dall'impugnata deliberazione per giustificare la mancata convocazione, e quindi la mancata acquisizione del preventivo parere del CTFVR, che non avrebbe avuto luogo in ottemperanza alle disposizioni recate dal D.P.C.M. 08.03.2020 e dall'Ordinanza del Presidente della Giunta Regionale della Campania n. 8 del giorno 8.03.2020 (in materia di contenimento dell'emergenza da pandemia da COVID-19).

Secondo la ricorrente, l'organo ben si sarebbe potuto riunire da remoto.

III) *Violazione art. 18, comma 2, l. 157/92 - eccesso di potere per sviamento e falsità dei presupposti*, in quanto il potere regionale di modifica dei periodi di cacciabilità delle singole specie è attribuito in funzione della protezione della fauna in relazione alle situazioni ambientali delle diverse realtà territoriali e non per al fine di massimizzare l'interesse dei cacciatori al massimo periodo di prelievo.

Peraltro, secondo la ricorrente, i provvedimenti statali e regionali finalizzati a contenere l'andamento epidemiologico da Covid-19 non hanno escluso in modo categorico la possibilità di proseguire l'attività venatoria sull'intero territorio della regione Campania, essendo stata interdetta la mobilità delle persone tra province e Comuni a seconda dei periodi, come per tutti gli altri cittadini, ma senza interdizione assoluta della caccia.

IV. *Violazione art. 18, comma 2, l. 157/92- eccesso di potere per inosservanza immotivata del parere Ispra-violazione piano faunistico venatorio regionale-violazione art. 5 dpr 357/97.*

La ricorrente lamenta il difetto di motivazione in ordine alla decisione di disattendere il parere ISPRA, per quanto non vincolante.

3. Con decreto monocratico del 31 dicembre 2020, è stata accolta la richiesta di misure cautelari urgenti "rilevato che, anche in ragione delle divise carenze procedurali, si presenta favorevolmente valutabile il pregiudizio lamentato, e

corredato dai caratteri di estrema gravità e urgenza consistenti nella concreta ed imminente esposizione a pericolo delle specie faunistiche oltre i termini naturali fissati nel calendario venatorio originario”.

4. L'8 gennaio 2021 si è costituita la Regione Campania, chiedendo, preliminarmente, la revoca del decreto monocratico n. 2491 del 31 dicembre 2020, ai sensi e per gli effetti dell'art. 56, co. 4, del c.p.a., in quanto la sospensione della delibera impugnata da un lato non avrebbe eliso gli effetti del vigente calendario venatorio, approvato con D.G.R. n. 322 del 30.06.2020, in base al quale sino al 26 gennaio 2021 (data fissata per l'esame collegiale dell'istanza cautelare) sarebbe stata possibile la caccia per quelle specie per le quali è stato invocato l'intervento cautelare monocratico, dall'altro avrebbe impedito la caccia al cinghiale, la cui proliferazione è fonte di notevoli danni al patrimonio regionale.

4.1. La Regione ha inoltre eccepito l'inammissibilità del ricorso per omessa notifica ai controinteressati, identificabili nelle associazioni venatorie riconosciute ai sensi dell'art. 34 della legge 157/92.

4.2. Nel merito, ha prospettato la manifesta infondatezza dei motivi di ricorso proposti, sia perché non vi sarebbe stata alcuna emanazione di un nuovo calendario venatorio, ma una rimodulazione del precedente: da qui la non necessità di riconvocare il CTFVR, che era stato regolarmente convocato in occasione dell'approvazione in data 26 giugno 2020; sia perché la disposizione applicabile alla modifica/rimodulazione del calendario venatorio vigente sarebbe l'art. 18 comma 2, della legge n. 157/92 e non l'art. 24, comma 1, L.R. 26/2012, rubricato "Calendario Venatorio Regionale", che disciplina la procedura afferente alla stesura del calendario venatorio regionale da approvarsi entro il 15 giugno di ciascun anno, ma non la sua modifica.

Nel richiamato comma 2 dell'articolo 18, della legge n. 157/92, la Regione che propone la rimodulazione del proprio calendario, in corso di vigenza, ha il solo obbligo di sentire, nel merito, l'ISPRA, mentre non soggiace ad alcun obbligo di riconvocare il CTFVR, che sarebbe stato comunque tempestivamente informato della questione (anche se non convocabile, neppure da remoto).

4.3. La Regione ha inoltre argomentato le ragioni in ordine alla rimodulazione del periodo di caccia di alcune specie, nonostante il parere contrario dell'ISPRA, evidenziando che il prolungamento, fatta eccezione per la caccia al cinghiale, avrebbe una durata minima (una giornata).

5. Parte ricorrente, con successiva memoria, ha eccepito l'inammissibilità della istanza di revoca del decreto cautelare, non essendo stato allegato alcun mutamento sopravvenuto delle circostanze di fatto, né fatti anteriori alla concessione del decreto cautelare di cui si sia acquisita conoscenza successivamente al decreto presidenziale.

5.1. Nel merito, ha evidenziato la natura generale degli atti impugnati e quindi l'assenza di controinteressati, ed ha altresì rilevato l'erroneità delle argomentazioni addotte per giustificare il prolungamento della caccia al cinghiale.

6. Con decreto monocratico n. 26 dell'11 gennaio 2021 la misura concessa è stata confermata, sia per ragioni di tipo prettamente processuale (assenza di fatti sopravvenuti), sia ritenendo non pregnanti le ragioni prospettate come significative da parte della Regione.

7. In vista della camera di consiglio del 26 gennaio 2021, le parti hanno ulteriormente argomentato in ordine agli argomenti già oggetto delle precedenti difese.

Con ordinanza n. 187 del 27 gennaio 2021, la Sezione ha ritenuto il gravame fornito di *fumus* sotto il profilo della violazione, da parte della Giunta Regionale della Campania, dell'art. 24, comma 1, L.R. 26/2012 e del principio del giusto procedimento, "in quanto la modifica apportata al calendario venatorio per mezzo dei provvedimenti impugnati non può essere adottata senza seguire il medesimo procedimento prescritto per la sua approvazione, e quindi "sentito l'ISPRA ed il CTFVR", che, nel caso di specie, non sono stati convocati".

Ha inoltre ritenuto "che l'assenza di una regolare procedura di redazione del nuovo calendario venatorio possa recare pregiudizio alla fauna locale, non avendo considerato tutti gli interessi in gioco, come d'altra parte già rilevato nei precedenti decreti presidenziali".

8. All'udienza pubblica del 23 marzo 2021 la causa è stata trattata da remoto mediante sistema Teams ai sensi dell'art. 25, co. 2, del decreto-legge n. 137 del 28.10.2020, convertito con legge n. 176 del 18.12.2020, modificato con l'art. 1, co. 17, del decreto-legge n. 183 del 31.12.2020, e trattenuta in decisione.

9. Va preliminarmente specificato che, conformemente a quanto pure affermato dal WWF nella memoria difensiva ex art. 73 c.p.a., pur essendo decorso il termine (31 gennaio 2021) di efficacia temporale dell'impugnata modifica del calendario venatorio, persiste l'interesse della associazione ricorrente alla decisione, in quanto l'effetto conformativo potrebbe riguardare ipotesi analoghe che dovessero verificarsi nei prossimi anni, visto che il calendario venatorio va approvato annualmente e ipotesi di sua modifica sono, astrattamente, sempre possibili, considerando anche la particolare contingenza nella quale tuttora la collettività si trova a causa della pandemia da Covid 19.

Sul punto, il Collegio condivide le pertinenti considerazioni di T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 24 settembre 2020, n.1470, che testualmente si riportano.

Infatti, "se è vero che di regola l'interesse al ricorso viene meno allorché l'atto impugnato abbia esaurito i suoi effetti, ciò non toglie che la sussistenza di un interesse giuridicamente rilevante alla decisione del ricorso debba essere apprezzata caso per caso.

Nella vicenda all'esame del Tribunale è evidente che le associazioni ricorrenti, le quali hanno il fine specifico di tutelare l'interesse della collettività all'ambiente, mantengano l'interesse ad affermare l'illegittimità del calendario venatorio

2019/2020, anche allo scopo di orientare per il futuro l'operato dell'amministrazione regionale (cfr. TAR Toscana, Sez. II, 20 giugno 2020, n. 848).

Non si tratta, si badi, di esercitare un inammissibile sindacato giurisdizionale su poteri non ancora esercitati dall'amministrazione, in quanto è evidente che il Tribunale è chiamato solo a sindacare la legittimità del provvedimento impugnato; piuttosto, si tratta di riscontrare l'eventuale sussistenza di profili di illegittimità lamentati, di modo che se ne possa tenere conto, nel futuro, nell'esercizio del potere pubblico.

D'altro canto, tenuto conto dei fisiologici tempi del processo e della limitata efficacia temporale dei calendari venatori, ritenere che venga meno l'interesse al ricorso una volta che questi ultimi abbiano cessato di produrre effetti significherebbe rendere claudicante, in una materia sensibile quale quella della tutela dell'ambiente, il diritto a ottenere una decisione sul merito del ricorso, diritto che verrebbe condizionato al dato contingente del carico sul ruolo del Tribunale Amministrativo Regionale competente e all'eventuale scelta, tuttavia non sempre possibile o auspicabile, da parte del giudice di decidere il ricorso con sentenza breve ai sensi dell'art. 60 c.p.a.”

10. Va respinta l'eccezione di inammissibilità del ricorso per omessa notifica ad alcuna delle associazioni venatorie.

Non solo negli atti regionali impugnati non è menzionata alcuna associazione venatoria qualificabile quale controinteressata, ma in ogni caso le associazioni venatorie non sono considerate parti necessarie e controinteressate nei giudizi in cui sono impugnati atti incidenti sulla attività venatoria (Cons. St., sez. VI, 19 ottobre 2004, n. 6757).

Inoltre, gli atti impugnati sono chiaramente atti generali rispetto ai quali non sono individuabili controinteressati (TAR Catanzaro, cit., n. 1470/2020).

11. Nel merito, il ricorso va accolto.

È infatti fondato il primo, assorbente, motivo, essendo stato chiaramente violato il disposto del comma 1 dell'art. 24 della l. r. 267/2012, in base al quale “ la Giunta regionale, sentito l'ISPRA ed il CTFVR di cui all'articolo 8, entro e non oltre il 15 giugno, pubblica il calendario regionale ed il regolamento relativo all'intera annata venatoria per i periodi e per le specie previste dall'articolo 15, con la indicazione del numero massimo dei capi da abbattere per ciascuna giornata di caccia.”

La disposizione richiamata è certamente applicabile, trattandosi di normativa regionale, speciale rispetto a quella nazionale, richiamata dalla difesa della Regione (che è singolare che cerchi di disattendere le norme da essa stessa approvate).

Orbene, per il principio del *contrarius actus*, l'atto di modifica impugnato doveva essere sottoposto al medesimo procedimento seguito per l'adozione dell'atto originario, che aveva visto coinvolto il CTFVR: infatti, nella deliberazione di Giunta regionale n. 322 del 30.6.2020 (cfr. doc.7

prod. Regione), si legge testualmente: “ *Considerato che.....e) ai sensi e per gli effetti delle previsioni di cui all'articolo 24, comma 1, della L.R. n. 26/2012, come modificata dalla Legge Regionale n. 12/2013, è stato convocato il C.T.F.V.R. per il 26 giugno 2020, per acquisirne le valutazioni sul parere rilasciato dall'ISPRA sulla proposta di calendario venatorio regionale 2020/2021, le cui risultanze sono state trasfuse in un verbale agli atti della richiamata D.G. per le Politiche Agricole, Alimentari e Forestali, per i consequenziali adempimenti*”.

In assenza di disposizioni di segno contrario, non vi sono ragioni per disattendere il principio della necessaria continuità dell'azione amministrativa e, quindi, il riconoscimento del generale potere della p.a. di poter agire a tutela dell'interesse pubblico, anche rivedendo sue precedenti determinazioni.

Tuttavia, questo potere va esercitato tenendo presenti alcune regole che non possono essere ignorate, onde evitare di sconfinare – come avvenuto nel caso oggetto del presente giudizio – nel vizio di violazione di legge e di eccesso di potere. Tra queste vi è certamente il principio del *contrarius actus*, inteso quale doverosità di attivare nell'autotutela lo stesso procedimento seguito per l'adozione dell'atto (T.A.R. Liguria, sez. I, 18 luglio 2017, n. 627)

Non è questa la sede per affrontare i rapporti tra esercizio dell'autotutela amministrativa e principio del *contrarius actus*, posto che l'esercizio del potere discrezionale di secondo grado non implica sempre necessariamente l'utilizzo delle medesime forme dell'atto di primo grado e il coinvolgimento dei medesimi soggetti.

Tuttavia, nel caso concreto, è oggettivamente incontestabile che la Giunta abbia apportato una modifica al calendario venatorio approvato nel giugno del 2020, ampliandone durata ed effetti, e quindi, di fatto, ha rideliberato un nuovo calendario.

Lungi dall'effettuare una nuova valutazione sulla correttezza del precedente, la Regione si è limitata a prendere atto di circostanze oggettive e le ha autonomamente considerate al fine di rideterminare date utili ai fini dell'espletamento dell'attività venatoria nonché specie animali suscettibili di caccia, esattamente come accaduto nei mesi precedenti, dove però si era avvalsa, come previsto dalla legge, dei pareri obbligatori di ISPRA e CTFVR.

Ecco che dunque, nel momento in cui ha deciso di mettere mano al calendario stesso, apportando modifiche, avrebbe dovuto seguire lo stesso procedimento previsto per la pubblicazione del calendario annuale.

L'alternativa a tale interpretazione, è che qualsiasi modifica unilaterale successivamente apportata, vanificherebbe il disposto dell'art. 24 co. 1 della l. r. 26/2012.

13. Per tale motivo il ricorso va accolto.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come in dispositivo.

(Omissis)

