

Disciplina dell'esercizio venatorio nell'area di protezione esterna al Parco nazionale dell'Abruzzo del Molise e del Lazio, versante laziale

Cons. Stato, Sez. II 26 maggio 2021, n. 4077 - Contessa, pres.; Luttazi, est. - Ambito territoriale di caccia FR1 (avv.ti Gentile e Pizzutelli) c. LAV - Lega antivivisezione ONLUS Ente morale (n.c.) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Disciplina dell'esercizio venatorio nell'area di protezione esterna al Parco nazionale dell'Abruzzo del Molise e del Lazio, versante laziale.

(Omissis)

FATTO

Con atto d'appello notificato in data 11 aprile 2013 (data di spedizione) all'EPS - Ente produttori selvaggina; e in data 15 aprile 2013: alla LAV Lega antivivisezione ONLUS Ente morale, alla Lega per l'Abolizione della caccia L.A.C., alla Regione Lazio, all'ISPRA - Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale; nonché in data 17 aprile 2013 all'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, e depositato in data 9 maggio 2013 l'Ambito territoriale di caccia FR1 ha impugnato la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio n. 8640/2012, la quale ha accolto nei limiti indicati in motivazione, con condanna alle spese, il ricorso n. 8904/2011, articolato in cinque motivi e integrato da motivi aggiunti (questi ultimi avverso atto adottato in esecuzione di ordinanza cautelare del Tar), proposto dalla LAV - Lega antivivisezione ONLUS Ente morale e dalla Lega per l'abolizione della caccia - LAC per l'annullamento, con gli atti connessi:

quanto al ricorso introduttivo:

del decreto del Presidente della Regione Lazio T0269 del 1° agosto 2011, avente ad oggetto “*Calendario venatorio e regolamento per la stagione venatoria 2011-2012*”, comprensivo del relativo Allegato, e del decreto del Presidente della Regione Lazio T0301 del 16 settembre 2011 recante “*Calendario venatorio regionale 2011-2012: disciplina dell'esercizio venatorio nell'area di protezione esterna al Parco d'Abruzzo, del Molise e del Lazio, versante laziale*”;

quanto ai motivi aggiunti:

del decreto del Presidente della Regione Lazio T00019 del 20 gennaio 2012, avente ad oggetto “*Calendario venatorio e regolamento per la stagione venatoria 2011/2012. Integrazioni a seguito dell'ordinanza del TAR Lazio n. 4392/11, ulteriori 4 giorni di prelievo*”;

del decreto del Presidente della Regione Lazio T0417 del 16 dicembre 2011 recante “*decreto del Presidente della Regione Lazio n. T0269/2011 “Calendario venatorio e regolamento per la stagione venatoria 2011/2012”, modifiche in ottemperanza dell'ordinanza del TAR Lazio n. 04392/2011*”.

La sentenza appellata ha così statuito nel merito:

- ha annullato il suddetto decreto T0269 del 1° agosto 2011 (impugnato con il ricorso introduttivo) nella parte in cui regolamentava i periodi di esercizio dell'attività venatoria in difformità dal parere dell'ISPRA senza fornire una valida motivazione e, precipuamente, limitatamente alla parte – non oggetto di modifica ad opera del pure citato decreto T00019 del 20 gennaio 2012 (impugnato con i motivi aggiunti) – in cui considerava le specie indicate nel ricorso introduttivo, indicando periodi per l'esercizio dell'attività venatoria in distonia con quelli indicati dal citato Istituto;

- ha annullato il suddetto decreto T0417 del 16 dicembre 2011 (pure impugnato con i motivi aggiunti) nella parte in cui consentiva l'attività venatoria, nella forma della caccia controllata, anche ai non residenti nei Comuni interessati.

L'appello reca le seguenti censure:

“1. In via preliminare: difetto e/o errore di presupposto in conseguenza del disposto annullamento d'ufficio delle deliberazioni di G.R. Lazio n. 7326 del 15 dicembre 1998 e n. 1376 del 15 marzo 1999 a far data dal 4 agosto 2000;

2. Violazione delle disposizioni di cui ai commi 1 e 5 dell'art. 32 della legge 6 dicembre 1991, n. 394 e dell'art. 10 della L.R. Lazio 6 ottobre 1997, n. 29”.

L'ISPRA ha depositato atto formale di costituzione in data 20 maggio 2013.

La Regione Lazio ha depositato atto formale di costituzione in data 24 maggio 2013.

In esito ad avviso di perenzione consegnato in data 22 giugno 2018 parte appellante ha depositato, in data 7 agosto 2018, domanda di fissazione di udienza.

La Regione Lazio ha depositato una memoria in data 30 gennaio 2021, riferendo di aver prestato acquiescenza alla sentenza appellata, e di avere adottato con decreto, per i successivi anni, il calendario venatorio nel rispetto della normativa applicata dalla sentenza qui oggetto d'impugnazione, e disponendo che nell'area di protezione in argomento, versante laziale, l'esercizio dell'attività venatoria fosse consentito nella forma della caccia controllata, riservata ai soli cacciatori residenti dei Comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua.

L'ISPRA ha depositato una memoria in data 6 febbraio 2021, eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva e la propria estraneità al presente giudizio.

L'appellante ha replicato con memoria depositata il 9 febbraio 2021, eccependo la tardività, ai sensi dell'articolo 73 del codice del processo amministrativo, della memoria depositata dall'ISPRA.

L'appellante altresì - nel riferire che decreti del Presidente della Regione Lazio che hanno approvato i successivi calendari venatori per le stagioni 2021/2013, 2013/2014 e 2014/2015, sono stati tutti impugnati dall'Ambito territoriale di caccia FR1 per le medesime ragioni dedotte in questa sede e che, nonostante i ricorsi siano stati nel frattempo rigettati, tuttavia risultano ancora pendenti innanzi a questo Consiglio di Stato i relativi gravami proposti dal medesimo dall'Ambito territoriale di caccia; e nel riferire inoltre che anche i decreti regionali concernenti le stagioni venatorie 2015/2016, 2016/2017 e 2017/2018 risultano ancora *sub iudice* in quanto i relativi ricorsi proposti innanzi al Tar dall'odierna appellante non sono stati ancora fissati - ha dichiarato il permanere dell'interesse al presente appello, insistendo per il suo accoglimento con tutte le conseguenze di legge.

L'appellante ha altresì depositato note d'udienza in data 23 febbraio 2021.

La causa è passata in decisione all'udienza pubblica del 2 marzo 2021, tenutasi con modalità da remoto ai sensi della normativa emergenziale di cui all'art. 25 del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 18 dicembre 2020, n. 176 e modificato dall'art. 1, comma 17, del decreto-legge 31 dicembre 2020, n. 183, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2021, n. 21.

DIRITTO

La memoria di costituzione depositata dall'ISPRA in data 6 febbraio 2021 è - come eccepito dall'appellante nella propria memoria di replica - effettivamente tardiva, essendo stata depositata oltre il termine di trenta giorni liberi anteriori all'udienza posto dall'articolo 73 del codice del processo amministrativo.

Può osservarsi peraltro che in ogni caso il difetto di propria legittimazione passiva affermato dall'ISPRA in quella memoria non sussiste, poiché l'Istituto, costituitosi in primo grado e più volte citato negli atti relativi, è titolare delle specifiche funzioni istituzionali già dell'Istituto nazionale per la fauna selvatica (indicate nell'articolo 28, comma 3, del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133; e precedentemente indicate nell'articolo 7 della legge 1 febbraio 1992, n. 157), risulta per questo correttamente evocato nel presente giudizio d'appello.

Ciò premesso, l'appello, che contesta solo una parte della pronuncia del Tar, va respinto.

1.1- L'appellante contesta in primo luogo il capo 6 della sentenza appellata, nel quale il primo giudice ha accolto la censura formulata, nel quinto motivo del ricorso di primo grado, nei confronti del decreto T0301 del 16 settembre 2011, avente ad oggetto "*Calendario venatorio 2011/2012, disciplina dell'esercizio venatorio nell'area di protezione esterna al Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, versante laziale*".

La censura di primo grado affermava che quel decreto T0301 del 16 settembre 2011 aveva violato l'articolo 32 ("*Aree contigue*") della legge 6 dicembre 1991, n. 394 ("*Legge quadro sulle aree protette*"), avendo illegittimamente ampliato il novero dei soggetti abilitati alla caccia nell'area citata anche se non residenti, purché iscritti nell'Ambito territoriale di caccia FR1.

La sentenza appellata ha accolto il rilievo richiamando i primi tre commi del citato articolo 32 della legge n. 394/1991 ("*1. Le Regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse. 2. I confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle Regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta. 3. All'interno delle aree contigue le Regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia, in deroga al terzo comma dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 968, soltanto nella forma della caccia controllata, riservata ai soli residenti dei Comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua, gestita in base al secondo comma dello stesso articolo 15 della medesima legge. [...]*").

Il Tar ha rilevato in proposito quanto segue:

- in data 15 dicembre 1998 la Regione ha adottato la deliberazione n. 7326 recante "*Approvazione schema di protocollo d'intesa tra Regione Lazio ed Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo: definizione area contigua al Parco nazionale d'Abruzzo, settore laziale, Provincia di Frosinone*", che tra l'altro individuava, all'interno dell'area contigua, una Sottozona A ed una Sottozona B;

- con deliberazione del successivo 15 marzo 1999 la Regione ha anche preso atto del Protocollo di intesa tra la Regione Lazio e l'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo concernente: "*Istituzione delle aree contigue al Parco nazionale d'Abruzzo, settore laziale, Provincia di Frosinone. Repertorio n. 4476 del 22/12/1998*";



ed ha ritenuto il Tar che sebbene la Regione negasse l'avvenuta istituzione delle aree contigue per negare a sua volta l'applicabilità del citato art. 32, doveva invece ritenersi che l'istituzione di quelle aree contigue vi fosse stata nei sopra richiamati documenti e fosse sufficiente per supportare la piena operatività del suddetto art. 32.

Il Tar ha affermato ciò in base ai seguenti rilievi:

- come osservato anche dal Consiglio di Stato (il Tar ha richiamato, tra le altre, la sentenza di questo Consiglio di Stato, Sez. VI, 16 luglio 2012, n. 4153), la citata legge n. 394 del 1991 "*si occupa del prelievo venatorio nelle aree protette e nelle zone contigue*" ...*nella prospettiva dominante della tutela dell'ambiente in zone meritevoli di particolare protezione*";

- preso atto delle particolari finalità di pubblico interesse che presidiano tale disciplina, diviene doveroso ritenere che il criterio della caccia controllata – dalla medesima disciplina introdotto e non certo venuto meno a seguito della legge 11 febbraio 1992, n. 157 – debba poter trovare applicazione in tutti i casi in cui ciò si riveli possibile e, dunque sicuramente in casi quale quello in esame, in cui un'intesa tra Regione ed organismo di gestione dell'area protetta ai fini dell'individuazione di "aree contigue" risulta intervenuta;

- conferma di quanto sopra si rinviene, tra l'altro, nell'impugnato decreto T0301 del 16 settembre 2011, il quale – in relazione alle aree oggetto di considerazione – espressamente dispone che "*l'esercizio venatorio è consentito nella forma della caccia controllata*", ossia nel pieno rispetto del criterio di cui sopra.

In ragione di tali premesse – ha affermato il Tar - le aree oggetto dell'intesa tra la Regione Lazio e l'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo sono da ritenere soggette alle prescrizioni di cui al citato art. 32, comma 3, della legge n. 394 del 1991, norma statale che, tra l'altro, è generalmente riconosciuta come recante *standard* minimi uniformi (v. la citata sentenza di questo Consiglio di Stato n. 4153/2012), con conseguenziale riserva dell'esercizio della caccia ai soli residenti. L'appello rileva che l'assunto del Tar si fonda su atti dalla Regione Lazio (le suddette deliberazioni della Giunta regionale n. 7326 del 1998 e n. 1376 del 1999) non più esistenti, perché annullati d'ufficio sin dal 2000, antecedentemente quindi alla proposizione del ricorso di primo grado e alla sentenza appellata.

In effetti quelle deliberazioni della Giunta regionale n. 7326 del 1998 e n. 1376 del 1999 sono state annullate d'ufficio (con la successiva deliberazione della Giunta regionale n. 1887 del 4 agosto 2000). Però la pronuncia del Tar, pur richiamando quelle deliberazioni regionali ormai annullate, non si fonda su di esse ma, accogliendo le articolate censure del quinto motivo del ricorso di primo grado, rileva soprattutto la violazione del citato articolo 32, comma 3, della legge n. 394/1991, correttamente precisando che la disposizione è generalmente riconosciuta come recante *standard* minimi uniformi, con conseguenziale riserva dell'esercizio della caccia ai soli residenti.

Il presente primo motivo d'appello va dunque respinto.

1.2- Il mezzo d'appello successivo reca rilievi che possono essere così sintetizzati:

a) stante il fatto che nella specie sia l'area naturale protetta sia le ritenute aree contigue risultano interregionali in quanto appartengono a tre Regioni (Abruzzo, Lazio e Molise), e quindi non alla sola Regione Lazio, l'applicazione del criterio della caccia controllata, anche se riservato a ciascuna Regione per quanto di rispettiva competenza per la parte relativa al proprio territorio, avrebbe potuto e necessariamente dovuto essere esercitato non autonomamente dalla Regione Lazio ai sensi dell'art. 32, comma 3, della legge n. 394/1991 bensì ai sensi delle disposizioni di cui al successivo comma 5 del suddetto art. 32 e, quindi d'intesa fra le tre Regioni interessate (Abruzzo, Molise e Lazio) ai sensi degli articoli 8 e 66, ultimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616; e ai sensi delle disposizioni di cui al comma 1 dello stesso articolo 32 anche d'intesa con l'organismo di gestione delle aree protette, e comunque anche con gli enti locali interessati, su iniziativa della Regione Abruzzo nel cui territorio è situata la maggior parte dell'area naturale protetta;

b) per la Regione Lazio la competenza in materia, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 10 della legge regionale 6 ottobre 1997, n. 29, sarebbe spettata al Consiglio regionale e non alla Giunta, cui è riservata, invece, la sola proposta;

c) sicché in conseguenza di quanto prospettato nei precedenti due *alinea* le citate deliberazioni della Giunta regionale n. 7326 del 1998 e n. 1376 del 1999, oltre che inapplicabili perché annullate d'ufficio, in nessun caso avrebbero potuto essere assunte dal Tar e tanto meno dalla Regione Lazio, per supportare, come dal Tar affermato, la piena operatività delle disposizioni in argomento;

d) contrariamente a quanto ritenuto dal Tar, in sede di adozione del calendario venatorio regionale 2011/2012 non era dato di dettare una disciplina speciale per l'esercizio venatorio nell'area di protezione esterna al Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, versante laziale, diversa da quelle che, per prassi consolidata e dunque per diritto acquisito, conformemente alle modalità di esercizio radicate nella Regione Abruzzo, aveva regolato il prelievo venatorio a partire dall'anno 2001/2002.

In proposito - omessa, in applicazione del principio di sinteticità di cui all'articolo 3 del codice del processo amministrativo, ogni altra considerazione - si osserva quanto segue.

Il rilievo *sub a)* è infondato, perché ai sensi dell'articolo 32, commi 2 e 3, della legge n. 394/1991, e come invero rilevato dallo stesso appellante, la materia in esame è riservata a ciascuna Regione per quanto di rispettiva competenza per la parte relativa al proprio territorio. Ed invero ciò risulta anche dallo stesso comma 5 del medesimo articolo 32, pure richiamato

dall'appellante: la disposizione infatti demanda ad un'intesa interregionale la sola fattispecie, diversa da quella in esame, in cui "si tratti di aree contigue interregionali".

Circa i rilievi *sub b)* e *c)* si osserva che essi, richiamando le citate deliberazioni della Giunta regionale n. 7326/1998 n. 1379/1999, sono privi di interesse e dunque inammissibili, poiché, come rilevato nel precedente capo 1.1 della presente sentenza, quelle deliberazioni non hanno inciso sul vincolo venatorio oggetto di contestazione.

I rilievi *sub d)* sono infondati perché:

- la riferita prassi consolidata e le modalità di esercizio in altra Regione sono elementi influenti sulla portata normativa di una disposizione di legge: come sopra evidenziato, ed indicato dal primo giudice, la fattispecie era disciplinata dall'articolo 32 della legge n. 394/1991;

- a fronte della disposizione di legge testé citata non è configurabile, in contrasto con essa, un diritto acquisito.

2. - L'appello va dunque respinto.

Le spese del grado seguono la soccombenza e sono liquidate nel dispositivo tenendo conto dell'attività processuale espletata e delle prospettazioni delle parti evocate.

(Omissis)

