

Determinazione dei confini di un'Area contigua ed esercizio della caccia

T.A.R. Lazio - Latina, Sez. I 2 aprile 2022, n. 322 - Vinciguerra, pres.; Correale, est. - Comune di San Biagio Saracinisco ed a. (avv. Tallini) c. Regione Lazio (avv. Caprio) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Approvazione dello Schema di Protocollo di intesa tra Regione Lazio e Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise per la determinazione dei confini dell'Area Contigua - Divieto di esercizio della caccia ai non residenti - Zona di protezione esterna preesistente - Esercizio della caccia nella ZPE consentito esclusivamente in forma di gestione sociale diretta da aziende faunistico venatorie senza fini di lucro - Obiettivi di azione per la conservazione dell'orso bruno marsicano.

(Omissis)

FATTO

Con rituale ricorso a questo Tribunale, i Comuni di San Biagio Saracinisco, Picinisco e Vallerotonda chiedevano l'annullamento, previa sospensione, dei provvedimenti in epigrafe, concernenti l' "Approvazione dello Schema di Protocollo di Intesa tra Regione Lazio e Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise per la determinazione dei confini dell'Area Contigua ai sensi dell'art. 32 della legge 6 dicembre 1991, n. 394."

I Comuni ricorrenti ricordavano che, a partire dal 1993, il proprio territorio, ricadente nel versante laziale a confine con il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise, era stato inserito in una "Zona di Protezione Esterna" (Z.P.E.) di circa ottantamila ettari, con regolamentazione delle attività ivi esercitate. In particolare, con intesa del 1997 - ai sensi dell'art. 16 della legge n. 157/1992 e dell'art. 32 della l. Regione Lazio n. 17/1995 - tra l'Ente Parco e i Comuni oggi ricorrenti, l'esercizio della caccia nella Z.P.E. è stato consentito esclusivamente in forma di gestione sociale diretta da aziende faunistico venatorie senza fini di lucro.

Era rimarcato che, soprattutto a partire dal 2000, l'Ente Parco poneva al Ministero dell'Ambiente la questione dell'ampliamento del perimetro del Parco, mediante l'istituzione di apposita "Area Contigua", con riguardo alla disciplina di cui all'art. 32 della l. n. 394/1991, e che, nelle more dell'avvio dell'iter amministrativo di definizione dei confini di tale Area, la Regione Lazio, con Delibera della Giunta n. 33 del 29.01.2019 prevedeva obiettivi di azione per la conservazione dell'orso bruno marsicano, con individuazione delle priorità di intervento per il triennio 2019- 2021 e approvazione della bozza di Accordo tra Pubbliche Amministrazioni per l'implementazione del Piano d'Azione per la tutela dell'Orso bruno marsicano (Piano d'azione di tutela dell'orso bruno marsicano - "PATOM") nel triennio 2019/2021. Era poi promossa e coordinata, nel corso degli anni 2019 e 2020, una fase di partecipazione finalizzata a pervenire ad una proposta di Area Contigua con gli Enti locali interessati, con incontri congiunti tra la Direzione Regionale competente, il Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise e i Sindaci dei Comuni del versante laziale della Zona di Protezione Esterna del Parco, i quali ponevano in risalto che una disciplina eccessivamente restrittiva della attività venatoria sarebbe stata fonte di crisi per le aziende faunistico-venatorie, nel cui territorio erano sino ad allora ammessi anche i "non residenti". In relazione ad alcune criticità emerse, anche per la contrarietà della popolazione, la Direzione Regionale rappresentava che l'istituzione dell'Area Contigua rispondeva a un preciso obbligo di legge e nulla aveva a che fare con la presenza dell'orso bruno marsicano e con il relativo PATOM, anche se, ovviamente, una più stabile definizione degli aspetti territoriali avrebbe giovato anche alla tutela dell'orso. Nelle more dello svolgimento del procedimento amministrativo relativo alla istituzione di tale Area Contigua, i Comuni ricorrenti si attivavano comunque per valutare in concreto eventuali proposte di perimetrazione dell'Area medesima da sottoporre alla autorità regionale richiedente e il Comune di S. Biagio Saracinisco si faceva promotore di una proposta di perimetrazione dell'Area, denominata "Monte Monna, Perrazzeta e Collese". Anche il Comune di Picinisco provvedeva in tal senso, illustrando il suo motivato dissenso all'istituzione dell'Area Contigua, la quale avrebbe limitato la caccia ai soli residenti, impoverendo ulteriormente l'economia locale.

Dopo ulteriori due incontri nel febbraio 2020, il Comune di Vallerotonda domandava di visualizzare alcuni dettagli relativi al territorio di competenza e, in particolare, l'area presso il lago Selva che non era da includersi nella proposta Area Contigua. Il Comune di Picinisco formulava, poi, ulteriori proposte dettagliate di perimetrazione.

All'esito dell'istruttoria, seguivano le due delibere di Giunta Regionale impugnate - del febbraio e dell'aprile 2021 - con cui era approvato lo Schema di Protocollo di Intesa tra Regione Lazio e Parco Nazionale, con definizione del Protocollo e delle tavole cartografiche.

Avverso tali determinazioni, che a dire dei ricorrenti non riconoscevano alcune delle istanze da loro presentate e introducevano misure di tutela di tutela sproporzionate e inadeguate e, come tali, atte a pregiudicare i territori comunali già interessati da fenomeni di crescente disoccupazione e smantellamento della rete dei servizi sociali, era, in sintesi, lamentato quanto segue.



“I. VIOLAZIONE DELL’ART. 32, COMMA 1, DELLA LEGGE N. 394/1991; VIOLAZIONE DEGLI ARTT. 1, 3 E 10, COMMA 1, LETT. B) DELLA L. N. 241/1990. VIOLAZIONE DELL’ART. 97 COST. E DEI PRINCIPI DI PROPORZIONALITA’ E ADEGUATEZZA DELL’AZIONE AMMINISTRATIVA. ECCESSO DI POTERE PER CONTRADDITTORIETÀ TRA ATTI DEL PROCEDIMENTO E PER ILLOGICITÀ INTRINSECA ED ESTRINSECA. ECCESSO DI POTERE PER DIFETTO DI ISTRUTTORIA E DI MOTIVAZIONE”.

Le deliberazioni impugnate erano state adottate in violazione del canone legale di proporzionalità, giacché del tutto prive della doverosa ponderazione tra le esigenze dell’Ente Parco e quelle dei Comuni ricorrenti, ubicati, come più volte ricordato, in aree svantaggiate di montagna.

Era infatti prevista un’estensione, per un ulteriore 18%, della superficie territoriale dei Comuni ricorrenti, rispetto agli originari confini del Parco, erano inclusi il centro storico, gli insediamenti abitativi e produttivi e anche le aree cimiteriali, era introdotto un vincolo paesaggistico, ex art. 142 d.lgs. n. 42/2004, e un vincolo venatorio, pregiudizievole per le Aziende Faunistiche Venatorie autorizzate dall’ente concedente, così ignorando le istanze che i Comuni ricorrenti avevano espressamente formulato in sede di istruttoria procedimentale.

L’Autorità regionale, quindi, non aveva in concreto raggiunto alcuna intesa con gli enti locali interessati dalla istituzione dell’Area Contigua, come prescritto dall’art 32, comma 1, della l. n. 394/1991, non aveva motivato in ordine alle ragioni del mancato raggiungimento della intesa prescritta “ex lege”, riducendo la partecipazione dei Comuni a un mero contributo formale, senza quindi effettuare la necessaria ponderazione tra i diversi interessi pubblici coinvolti e, segnatamente, quelli dell’Ente Parco e quelli delle popolazioni locali.

Inoltre, gli atti impugnati si ponevano in contraddittorietà con tutti gli atti del procedimento, da cui emergeva che non era stata perseguita la tutela dell’orso marsicano, laddove affermavano la preesistenza del “PATOM”, ratificato con Deliberazione di Giunta Regionale n. 117 del 19 febbraio 2010, senza considerare eventuali situazioni problematiche locali, come invece emerso in istruttoria.

Il mancato riconoscimento, in concreto, delle istanze rappresentate dagli enti locali determinava ulteriormente l’irragionevolezza dall’azione amministrativa espletata dall’autorità regionale.

“II. VIOLAZIONE ART. 19, COMMI 2, 3 E 7 DELLE NORME TECNICHE DI ATTUAZIONE PIANO PNALM; VIOLAZIONE PRIORITA’ DI TUTELA DI CUI AL PUNTO 3.5.3.2. DELLA RELAZIONE TECNICA AL PATOM (PIANO AZIONE TUTELA ORSO BRUNO MARSICANO); VIOLAZIONE ART. 9, COMMA ,3 LEGGE REGIONE LAZIO 27.02.2020, N. 1”.

Le Deliberazioni impugnate avevano concertato una perimetrazione dell’Area Contigua inosservante del regime concordato di gestione della fauna, come in essere con i Comuni ricorrenti, in relazione alla titolarità dell’Azienda Faunistica Venatoria, formalizzata in un accordo specifico del 24 febbraio 1997, sottoscritto d’intesa con la Regione Lazio, la Provincia di Frosinone e lo stesso Ente Parco.

In più, dalla lettura della Relazione tecnica finale inerente la presenza e distribuzione potenziale dell’orso bruno marsicano, elaborata dal Ministero dell’Ambiente con il supporto degli Organismi tecnici all’uopo nominati, risultava chiaramente che i territori dei Comuni ricorrenti non ricadevano affatto nelle aree in cui risultava prioritaria la tutela dell’orso, quale ragione invece invocata dall’amministrazione regionale a sostegno delle proprie delibere.

Misure diverse e più restrittive della caccia avrebbero richiesto una valida motivazione e risultava ignorata una delle priorità poste dall’Unione Europea, tra le quali rientrava certamente anche quella relativa alla promozione ed allo sviluppo delle aree rurali e montane, quali sono quelle dei Comuni ricorrenti.

Si costituivano in giudizio l’Ente Autonomo Parco Nazionale Abruzzo Lazio e Molise, Il Ministero della Transizione Ecologica e la Regione Lazio, rilevando l’infondatezza del ricorso e, la Regione, anche la tardività dell’impugnazione della delibera del 9 febbraio 2021, risultando quella successiva “in termini” dell’8 aprile 2021 un mero atto interno, privo di lesività.

Con l’ordinanza cautelare in epigrafe era direttamente fissata udienza pubblica, ai sensi dell’art. 55, comma 10, c.p.a.

In seguito, i Comuni ricorrenti proponevano rituali motivi aggiunti avverso la ulteriore delibera regionale in epigrafe e atti collegati, con cui erano determinati definitivamente i confini dell’Area Contigua, lamentando sostanzialmente illegittimità derivata secondo i vizi già denunciati, che erano riportati.

In prossimità della trattazione di merito, le parti si scambiavano memorie in cui insistevano nelle rispettive tesi difensive, rilevando la Regione la tardività anche dei motivi aggiunti ed evidenziando, i ricorrenti, l’infondatezza delle eccezioni di tardività.

All’udienza pubblica del 9 marzo 2022 la causa era trattenuta in decisione.

DIRITTO

Il Collegio rileva che le eccezioni di irricevibilità del ricorso non appaiono fondate, in quanto il gravame risulta notificato il 19 aprile 2021 su pubblicazione della delibera del 16 febbraio 2021, in termini tenendo conto del mese di febbraio di 28 giorni e della scadenza festiva dell’ultimo giorno utile e descrivendo la stessa Regione la delibera dell’8 aprile 2021 come un mero atto interno, privo di lesività.



La disamina delle deduzioni di merito rende opportuna una ricapitolazione, anche normativa, delle vicende costitutive dell'area protetta esterna al Parco Nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise (P.N.A.L.M.).

La Zona di Protezione Esterna (Z.P.E.) era prevista dalla legge costitutiva del Parco Nazionale d'Abruzzo (L. n. 1511/2023, art. 2, comma 2) ed è divenuta effettiva tra il 1970 e il 1974. Con la ripermetrazione del 1993, disposta con ordinanza del Presidente dell'Ente Parco, essa ha inglobato un'area di circa ottantamila ettari.

Con legge 6 dicembre 1991 n. 394 è stata prevista (art. 32) l'istituzione delle Aree Contigue al posto delle vecchie Z.P.E., nelle quali è vietato l'esercizio della caccia ai non residenti (art. 32 cit., comma 3). Per il P.N.A.L.M. l'Area Contigua è stata costituita anzitutto in Molise con D.G.R. n. 802/2008 e in Abruzzo con D.G.R. n. 480/2018. Nel Lazio è stata costituita con D.G.R. nn. 65 e 209/2021, provvedimenti impugnati con il presente ricorso.

Fino alla stagione venatoria 2011/2012 la Regione Lazio ha consentito nella Z.P.E. del P.N.A.L.M., versante laziale, l'esercizio della caccia esteso ai non residenti, nella misura di un cacciatore ogni 40 ettari. Il calendario venatorio 2011/2012 è stato annullato dal T.A.R. del Lazio con sentenza n. 8640/2012, confermata dalla decisione del Consiglio di Stato n. 4077/2021, nella parte in cui consente nella Z.P.E. la caccia ai non residenti. I successivi calendari si sono confermati alla pronuncia del Giudice amministrativo con provvedimenti annuali contestati sul punto innanzi a questa Sezione fino al 2015, con ricorsi respinti (sentenze nn. 288, 289 e 291/2015). I calendari dal 2016 in poi non sono stati impugnati in merito alla questione.

Dunque le delibere della Giunta Regionale nn. 65 e 209/2021, in questa sede contestate, istituiscono l'Area Contigua nel versante laziale del P.N.A.L.M. e nulla innovano circa i limiti all'esercizio della caccia già previsti dai precedenti calendari venatori succedutisi dal 2012.

Ciò premesso e passando a esaminare il merito, il Collegio rileva che, con il primo motivo, i Comuni ricorrenti sostanzialmente lamentano la carenza di motivazione e la mancata considerazione degli elementi forniti in istruttoria, insistendo sulla considerazione per la quale la norma prevede la compartecipazione degli enti locali interessati anche nella fissazione dei confini dell'Area Contigua, come confermato anche da giurisprudenza richiamata nella memoria per l'udienza pubblica.

Partendo da quest'ultimo richiamo, il Collegio, pur prendendo atto delle conclusioni di cui alla sentenza del TAR Molise n. 42/2013, secondo cui l'art. 32, comma 2, l.n. 394/91 deve essere interpretato in un senso che non vanifichi quello del precedente comma 1, perché *"...se la determinazione dei confini non fosse intesa come una mera ricognizione di carattere topografico del territorio in attuazione delle intese realizzate ai sensi del comma 1, ci troveremmo di fronte alla paradossale situazione che i soggetti che hanno titolo a partecipare all'intesa, all'esito di una complessa istruttoria, individuano il territorio che merita per le sue caratteristiche naturali di essere ricompreso nell'Area Contigua, ma sulla base di un semplice accordo tra la Regione e l'ente Parco l'Area potrebbe essere ampliata o ridotta in virtù del potere di determinare i confini"*, non condivide tale conclusione.

Esaminando la normativa in questione, l'art. 32, comma 2, l.n. 394/91, ad opinione del Collegio, è sufficientemente chiaro nel prevedere che: *"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"*, senza altro aggiungere.

Il comma 1, a sua volta, prevede che: *"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"*.

Al Collegio appare evidente che le due disposizioni non debbano interpretarsi nel senso della loro omogeneità, nel senso che il comma 2 sia un completamento del comma 1.

In realtà, la norma di cui al comma 2 fa esplicito riferimento alla "determinazione" dei confini a carico esclusivo di regioni e organismi di gestione dell'area protetta, mentre il coinvolgimento degli enti locali è previsto dal comma 1 solo ai fini ivi evidenziati, per stabilire 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 in questione.

La presenza del richiamo al coinvolgimento degli enti locali solo nel primo comma e non anche nel secondo, sta a significare, dal tenore letterale delle disposizioni normative sopra richiamate e in applicazione del noto brocardo *"ubi lex voluit dixit, ubi noluit tacuit"*, che non può estendersi la volontà del legislatore fino alle conseguenze ritenute dai Comuni ricorrenti.

Il complesso normativo così determinato ha, poi, una sua logica evidente in relazione alla ripartizione generale della materia, nel senso che i confini sono lasciati alla determinazione statale, d'intesa con l'Ente di gestione (v. Corte Cost. n. 136/14 e n. 303/13), mentre il coinvolgimento degli enti locali riguarda piani e programmi disciplinanti le materie indicate (Cons. Stato, Sez. VI, 3.10.07, n. 5095).

Il legislatore, pertanto, ha inteso stimolare gli enti locali, una volta stabiliti i confini delle Aree Contigue, ad adottare piani di sviluppo e utilizzo delle stesse sotto vari profili.

Peraltro l'istruttoria condotta dalla Direzione Capitale Naturale Parchi e Aree Protette della Regione Lazio ha comunque recepito in parte le proposte degli enti locali di esclusione dalla perimetrazione dell'Area Contigua di alcune zone, in particolare centri storici, cave, insediamenti produttivi e abitativi, aree cimiteriali e di posizionamento di antenne e

ripetitori (v. doc. n. 6 in allegato alla memoria della Regione Lazio depositata il 17.5.2021), mentre ha escluso la possibilità di estendere l'esercizio della caccia ai non residenti uniformandosi a quanto previsto dal comma 3 dell'art. 32 cit.

Dunque i Comuni ricorrenti, nel caso di specie, sono stati coinvolti nel procedimento di definizione dell'Area Contigua e della disciplina in essa applicabile, senza fossilizzarsi sulla mera gestione delle aziende venatorie, la cui legittimazione alla gestione peraltro per alcuni di loro è scaduta o è in scadenza.

Non risulta, quindi, che vi sia stata alcuna carenza di motivazione e istruttoria, come lamentata nel primo motivo di ricorso e dei motivi aggiunti.

I richiamati fenomeni di crescente disoccupazione e smantellamento della rete dei servizi sociali, pure evidenziati dagli enti locali in istruttoria, potevano e possono essere superati proprio dai piani e programmi di cui al suddetto comma 2.

Per quanto riguarda la tutela dell'orso marsicano, non si rinviene negli atti impugnati uno specifico orientamento volto alla tutela di tale animale, che, certo, non può essere contenuto in un'area determinata. Né è provato che le presenze sporadiche negli ultimi tempi dell'orso nei centri abitati dei Comuni ricorrenti – come lamentate nell'ultima loro memoria e nella documentazione depositata – sia riconducibile alla creazione dell'Area Contigua in questione o alla riserva di caccia lasciata ai soli residenti.

Per quanto riguarda il secondo motivo di gravame, il Collegio osserva che le priorità poste dall'Unione Europea, tra le quali rientra anche quella relativa alla promozione ed allo sviluppo delle aree rurali e montane, quali sono quelle dei Comuni ricorrenti, ben possono essere osservate con idonei piani e programmi atti a individuare misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi all'Area contigua in esame, secondo la su ricordata disposizione normativa.

Così pure, per quanto riguarda la gestione dell'Azienda Faunistica Venatoria, si rimarca che essa non è prioritaria ed esclusiva ai sensi dell'art. 32 cit. e che, comunque, risultavano scaduti o in scadenza i relativi titoli.

Alla luce di quanto dedotto, pertanto, il ricorso e i motivi aggiunti, fondati su illegittimità derivata, non possono trovare accoglimento.

Le spese seguono la soccombenza nei confronti della Regione Lazio e dell'Ente Autonomo Parco Nazionale Abruzzo Lazio e Molise e sono liquidate come da dispositivo, potendosi compensare con il Ministero della Transizione Ecologica, che non ha svolto sostanziale attività difensiva.

(Omissis)