

Istituzione di un Parco nazionale e divieto di attività venatoria

Cons. giust. amm. Reg. Sic. 3 giugno 2022, n. 669 - Federazione Siciliana della Caccia (avv.ti Piazza e Rubino) c. Presidenza del Consiglio dei Ministri ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Istituzione di un Parco - Attività venatoria inerente ad uno degli Ambiti territoriali di caccia - Divieto.

(*Omissis*)

FATTO e DIRITTO

I – La Federazione appellante lamenta che, a seguito dell’istituzione del Parco Nazionale “*Isola di Pantelleria*”, impugnata con il ricorso introduttivo, l’attività venatoria inerente uno degli Ambiti Territoriali di Caccia siciliani (l’A.T.C. TP 4) ai sensi dell’art. 3, all. A del decreto istitutivo, sarebbe stata vietata, sostanzialmente, in tutto il territorio del detto Ambito territoriale, con nocumento per i cacciatori del luogo e per le Associazioni che ne tutelano gli interessi, tra le quali l’odierna appellante.

Con la sentenza gravata, il giudice di primo grado ha ritenuto, in primo luogo, non fondate le censure relative alla violazione della partecipazione di eventuali soggetti portatori di interessi diversi dagli enti locali territorialmente competenti, in quanto la controversia verterebbe su un atto di portata generale, per lo più emanato secondo il procedimento previsto dalla l. 6 dicembre 1991 n.394 (legge quadro sulle Aree protette) e dal d.l. 1 ottobre 2007, n. 159, convertito con l. 29 novembre 2007, n. 222. Ancora, il primo giudice ha precisato che il panorama normativo in materia di caccia ha subito un’evoluzione che ha portato ad una graduale affermazione della prevalenza dell’interesse pubblico alla conservazione del patrimonio faunistico, sull’interesse privato per l’esercizio della caccia, come sarebbe confermato sia nella l. 11 febbraio 1992 n.157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), sia nella giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenze nn.1002/1988, 35/1995, 169/1999, 536/2002), oltre a rivelarsi coerente al contesto normativo europeo ed internazionale, che si propone di garantire il sistema ecologico nel suo complesso (cfr., in particolare, direttive 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979, 85/411/CEE della Commissione del 25 luglio 1985 e 91/244/CEE della Commissione del 6 marzo 1991, con i relativi allegati, concernenti la conservazione degli uccelli selvatici, la Convenzione di Parigi del 18 ottobre 1950, resa esecutiva con legge 24 novembre 1978, n. 812 e la Convenzione di Berna del 19 settembre 1979, resa esecutiva con legge 5 agosto 1981, n. 503).

Nessun contrasto, poi, sarebbe ipotizzabile con il piano faunistico venatorio (2013-2018) che prevedeva la suddivisione del territorio in A.T.C., tra i quali quello dell’Isola di Pantelleria (TP 4), visto il lungo lasso temporale trascorso. Ancora, quanto alla censura circa la non corrispondenza delle specie tutelate a quelle site nel perimetro del parco, il giudice di primo grado rilevava che con essa la Federazione avrebbe inteso sindacare la scelta dei territori da includere o meno nella perimetrazione definitiva del Parco e che il divieto generale di caccia imposto all’interno delle aree protette di carattere nazionale trarrebbe fondamento dalla normativa quadro in materia di aree protette, atteso che l’art.1 della l. n. 394 del 1991 nel delinearne le finalità, va ben oltre la sola tutela delle specie di fauna.

Avverso siffatta pronuncia la Federazione deduce i motivi di censura di seguito riportati.

1 – Erroneità della sentenza quanto alla violazione della partecipazione dei privati al procedimento e violazione degli artt. 7, 9 e 10 l. n. 241 del 1990; nonché eccesso di potere per difetto di istruttoria, in considerazione del combinato disposto di cui all’art. 6, comma 2, della «*Convenzione sull’accesso alle informazioni, la partecipazione al pubblico ai procedimenti decisionali e l’accesso in materia ambientale*» (ratificata con l. n. 108 del 2001), dell’art. 1 del d.lgs. n. 195 del 2005, recante «*Attuazione della direttiva 2003/4/CE sull’accesso del pubblico all’informazione ambientale*», e dell’art. 144 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Precisa, inoltre, che l’istituzione del Parco nazionale “*Isola di Pantelleria*”, risulterebbe preceduta dalla sola delibera di Giunta n. 206 del 7 giugno 2016, che avrebbe, dunque, esautorato il ruolo del Consiglio comunale, sancendo l’intesa con la Regione Siciliana per l’istituzione del Parco nazionale così come definitivamente perimetrato, in contrasto con le precedenti determinazioni del Consiglio medesimo nn. 162 e 163 del 13-14 dicembre 2010.

2 – Erroneità laddove la sentenza ha respinto il primo e secondo motivo di ricorso, relativi al rispetto delle quote percentuali di destinazione stabilite per i piani faunistici venatori, la violazione e falsa applicazione dell’art. 10, l. n. 157 dell’11 febbraio 1992, l’eccesso di potere per irragionevolezza; infatti, con la l. n. 157 del 1992, di riforma dell’attività venatoria il legislatore nazionale avrebbe inteso assoggettare a pianificazione tutto il territorio agro-silvo-pastorale del territorio nazionale, individuando delle quote percentuali di territorio da destinare alla gestione privata della caccia (quota massima globale del 15%, art. 10, co. 5), alla gestione programmata della caccia con suddivisione in ambiti territoriali di caccia (art. 10, co. 6) ed alla protezione della fauna selvatica (art. 10, co. 3), con la fissazione, dunque, di un limite minimo (pari ad 1/5) e di uno massimo (pari a circa 1/3 del territorio considerato) entro i quali le Amministrazioni precedenti



avrebbero dovuto determinare la quota di territorio da destinare alla protezione della fauna selvatica. Sicché non sarebbe ammessa un'estensione alla totalità del territorio isolano. Tale interpretazione sarebbe, peraltro, confermata dall'art. 22 l. reg. n. 33 del 1997, che prevede *"il cacciatore ha diritto di accesso nell'ambito territoriale di caccia in cui ricade il comune di residenza"* e dalla presenza nell'ordinamento dell'art. 842 del codice civile, che prevede perfino delle eccezioni al godimento pieno del diritto di proprietà, a favore dell'attività venatoria.

3 – Erroneità per violazione dell'art. 2 Cost, irragionevolezza ed abnormità; infatti, il d.P.R. in esame richiama espressamente il decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 21 dicembre 2015, mediante il quale erano già state designate come Zone Speciali di Conservazione (ZSC) i siti di importanza comunitaria (SIC) denominati ITA 010020 (Isola di Pantelleria Area costiera) e ITA 010019 (Isola di Pantelleria Montagna Grande), dei quali alla direttiva habitat 92/43 CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche. Le tabelle II, IV e V allegate alla citata direttiva contengono l'elenco delle specie animali e vegetali oggetto di protezione e, tuttavia, nessuna delle specie animali in esse elencate risulterebbe presente nell'isola di Pantelleria (e anche in tutta la Sicilia), non rientrando, peraltro, tra le specie cacciabili ai sensi dell'art. 19 della citata l. reg. n. 33 del 1997. Sostiene l'appellante, pertanto, che, scartata l'ipotesi per cui l'istituzione del detto Parco abbia a fondamento la tutela della fauna selvatica del luogo, anche alla luce dell'art. 1, comma 2, l. n. 157 del 1992, le ragioni sottese all'istituzione dell'area protetta in parola dovrebbero individuarsi nella esigenza di conservazione del territorio.

Il Ministero appellato si è costituito in rito.

Con successiva istanza la Federazione – precisato di aver provveduto, ex art. 95 c.p.a., a notificare il ricorso in appello a tutte le parti in causa nel giudizio di primo grado e che, tuttavia dei quattro tentativi di notifica effettuati alle associazioni controinteressate, solamente uno – quello effettuato presso la sede dell'Associazione Natur Club Sicilia – risulta compiutamente perfezionato – ha chiesto di indicare le modalità al fine di provvedere ad una valida notifica del ricorso in appello. L'istanza è stata dichiarata inammissibile con decreto presidenziale n. 26 del 2021.

Con memoria del 3 maggio 2022 la Federazione appellante ribadisce che il provvedimento di istituzione del Parco nazionale "Isola di Pantelleria", impugnato, non sarebbe un atto di programmazione e pianificazione generale dello Stato, ma un provvedimento amministrativo immediatamente lesivo dei legittimi interessi di cui risulta essere portatrice la Federazione appellante. Insiste, dunque, sulla diretta lesività dei provvedimenti che hanno condotto all'istituzione del Parco e, conseguentemente, sulla declaratoria del vizio di difetto di istruttoria, già eccepito con l'atto introduttivo del presente giudizio.

Sostiene che le garanzie di pubblicità e di partecipazione avrebbero dovuto trovare, proprio nel caso di specie, maggiore considerazione in ragione del principio di massima pubblicità che vige in materia ambientale.

Con memoria del 26 aprile 2022, le Amministrazioni appellate hanno precisato che il procedimento sottostante all'emanazione del provvedimento gravato è stato ripreso nel 2015 su formale richiesta del Sindaco del Comune di Pantelleria e del Presidente della Regione Sicilia, ma d'intesa con il Ministro dell'ambiente, che ne ha sollecitato l'adozione anche quale necessaria risposta all'incendio di natura dolosa che aveva devastato l'isola. Ha, inoltre, richiamato la specifica normativa di riferimento, contenuta nella legge quadro sulle Aree Protette n. 394 del 1991.

Con memoria in replica la Federazione ha ribadito le proprie difese.

All'udienza del 25 maggio 2022, la causa è stata trattenuta in decisione.

II – Osserva, in via preliminare, il Collegio che si può prescindere dall'esame della questione attinente all'integrità del contraddittorio, perché l'appello è infondato.

III – Vale osservare che l'impostazione di parte appellante non può essere condivisa. Non si verte, nella specie, infatti, nella delimitazione dell'esercizio venatorio, ma dell'istituzione di una nuova area protetta, come evidente dal richiamo nelle premesse del d.P.R. censurato all'art. 1, comma 13-bis, del d.l. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, dalla l. 17 luglio 2006, n. 233.

Come correttamente affermato dalle Amministrazioni appellate, la disciplina di riferimento deve essere individuata nell'art. 8 (rubricato Istituzione delle aree naturali protette nazionali) della l. n. 394 del 1991, che prevede espressamente che *"I parchi nazionali individuati e delimitati (...) sono istituiti e delimitati in via definitiva con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente, sentita la regione (...) 3. Qualora il parco o la riserva interessi il territorio di una regione a statuto speciale o provincia autonoma si procede di intesa (...)"*.

Con riferimento all'ambito regionale, deve trovare altresì applicazione l'art. 26, comma 4 septies del l. n. 159 del 2007, convertito con l. n. 222 del 2007, che ha proceduto all'individuazione dei parchi nazionali nel territorio della Regione siciliana, a mente del quale *"con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con la regione e sentiti gli enti locali interessati, sono istituiti i seguenti parchi nazionali: Parco delle Egadi e del litorale trapanese, Parco delle Eolie, Parco dell'Isola di Pantelleria e Parco degli Iblei"*.

IV – Osserva il Collegio, per completezza, che, quanto al procedimento seguito, esso è specificamente indicato in premessa al decreto gravato, laddove si precisa che: la Regione ha proposto la costituzione dell'area protetta ai sensi della direttiva «Habitat» 92/43/CEE, e ha designato, ai sensi della direttiva «Uccelli» 79/409/CEE, la zona di protezione

speciale ITAOI0030 Isola di Pantelleria ed area marina circostante; il Piano territoriale paesistico dell'isola di Pantelleria, è stato approvato con decreto regionale n. 8102 del 12 dicembre 1997, come modificato con successivi decreti regionali del 26 luglio 2000 e dell'11 ottobre 2001; con decreto assessoriale della Regione siciliana 10 dicembre 1998, n. 741/44, è stata istituita la Riserva regionale orientata «Isola di Pantelleria», visti anche il successivo O.A. del 30 ottobre 2001, di ripermimetrazione della suddetta riserva, ed il O.A. 7 settembre 200 I, di modifica del relativo regolamento; con decreto del dirigente generale dell'urbanistica D.D.G. n. 384 del 17 maggio 2005, è stato approvato il Piano regolatore generale, delle prescrizioni esecutive e del regolamento edilizio di Pantelleria, ai sensi dell'art. 4 della legge della Regione siciliana 27 dicembre 1978, n. 71, e successive modificazioni; il decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare 21 dicembre 2015, hanno designato quali zone speciali di conservazione (ZSC) della regione biogeografica mediterranea i siti di importanza comunitaria ITAOI0020 Isola di Pantelleria - Area costiera e ITAO10019 Isola di Pantelleria - Montagna grande, insistenti nel territorio della Regione siciliana; il Comune di Pantelleria ha poi reso parere favorevole sull'istituzione del Parco nazionale «Isola di Pantelleria» in data 7 giugno 2016; ed è stata acquisita l'intesa con la Regione siciliana sull'istituzione del Parco nazionale «Isola di Pantelleria», espressa con deliberazione della giunta regionale n. 206 del 7 giugno 2016; infine è stato acquisito l'avviso favorevole della Conferenza unificata nella seduta del 9 giugno 2016.

V – Da quanto, sin qua, evidenziato in ordine alla normativa applicabile e alla natura dell'atto, deriva che nessuna censura circa la lesione dell'interesse partecipativo della Federazione appellante risulta pertinente, non essendo invocabile la disciplina menzionata da parte appellante.

La pretesa della Federazione di essere coinvolta nel procedimento di adozione del Piano non trova, dunque, fondamento né nella disciplina speciale di riferimento, e neppure nella disciplina sul procedimento amministrativo che, come noto e come ricordato dalla sentenza di prime cure, reca per l'adozione degli atti generali una espressa esenzione dagli obblighi partecipativi (art. 13, l. n. 241/1990). Né la parte appellante ha offerto un chiaro indice normativo, alternativo, dal quale si possa ricavare in questo caso l'esistenza di un simile obbligo.

VI – Quanto all'ulteriore gruppo di censure attinenti alla perimetrazione delle quote, anche tale motivo di appello risulta infondato.

Come affermato dalla giurisprudenza, infatti, le quote di territorio che la legislazione statale e regionale destina a protezione della fauna selvatica, non rappresentino limiti massimi invalicabili in grado di condizionare il potere dell'Amministrazione di individuare i confini delle aree da destinare a parco nazionale (*in terminis*, Consiglio di Stato, sentenza n. 1994 del 31 marzo 2011, n. 1994).

In particolare, va ricordato che dal dettato dell'art. 17 della l. reg. n. 98 del 1981, come sostituito dall'art. 16 della l. reg. n. 14 del 1988 si evince che *“nei parchi regionali e nelle riserve sono vietate le attività che possono compromettere la protezione del paesaggio, degli ambienti naturali, della vegetazione, con particolare riguardo alla flora e alla fauna”*. E precisa di seguito, al secondo comma, i divieti che ne conseguono: *“a) la cattura, l'uccisione, il danneggiamento o il disturbo delle specie animali, la raccolta e il danneggiamento di quelle vegetali, nonché l'introduzione di specie estranee vegetali o animali che possano alterare l'equilibrio naturale; b) la modificazione del regime delle acque; c) lo svolgimento all'interno del parco e della riserva di attività pubblicitarie non autorizzate dall'Ente Parco o dall'ente gestore della riserva; d) la coltivazione delle cave e l'esecuzione di movimenti di terra non finalizzati allo svolgimento delle normali attività agricole; e) l'introduzione, da parte di privati, di armi, di esplosivi e di qualsiasi mezzo distruttivo o di cattura; f) l'accensione di fuochi all'aperto”*.

Essa impone, dunque – con riferimento alla questione che ci occupa – una protezione delle specie animali che si sostanzia non solo nella preclusione di attività venatorie, ma anche di attività comunque preordinate a limitare la libera esplicazione delle loro naturali attività.

La disciplina appena citata è espressamente richiamata nel d.P.R. oggetto di gravame.

VII – Da quanto sopra evidenziato, deve ritenersi inconferente ogni censura attinente alla proporzionalità, abnormità, o inadeguatezza dell'istruttoria in riferimento all'ampiezza del divieto venatorio, essendo esso precluso per l'intero parco istituito.

VIII – Per tutto quanto sopra ritenuto, l'appello deve essere respinto.

IX – La parte appellante deve essere condannata, in ragione del principio di soccombenza, al pagamento della somma di complessivi euro 1000,00 (mille/00), oltre accessori come per legge in favore delle Amministrazioni appellate, in solido.

(*Omissis*)