

Ordinanza contingibile e urgente recante l'istituzione di un divieto di caccia

Cons Stato, Sez. III 19 dicembre 2022, n. 11069 - Noccelli, pres. f.f.; Fedullo, est. - Comune di Pinerolo (avv.ti Squicquero e Papa) c. Federazione Italiana Caccia Regione Piemonte (avv.ti Scaparone e Cerutti) ed a.

Caccia e pesca - Caccia - Ordinanza contingibile e urgente recante l'istituzione di un divieto di caccia.

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

La Federazione Italiana della Caccia Regione Piemonte ha adito il T.A.R. per il Piemonte per dolersi della illegittimità dell'ordinanza contingibile ed urgente del Sindaco del Comune di Pinerolo n. 276 del 21 settembre 2021, recante *“istituzione divieto di caccia ai sensi dell’art. 21 legge n. 157 del 11.2.1992 nella frazione Costagrande per la stagione venatoria 2021/2022”*.

L'impugnazione, con successivi motivi aggiunti, è stata estesa alla sopravvenuta ordinanza contingibile ed urgente del medesimo Sindaco n. 278 del 31 agosto 2022, recante l'istituzione di identico divieto per la stagione venatoria 2022/2023. Va premesso che l'istituzione del divieto, nella prospettiva del Sindaco di Pinerolo, ha finalità di “completamento” di quelli vigenti su buona parte del territorio comunale compreso nella frazione Costagrande del Comune ai sensi degli artt. 15, comma 7, e 21, comma 1, lett. e), f) ed l) l. n. 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), ai fini di tutela della sicurezza delle persone e degli animali, della integrità dei beni e della salvaguardia dell'ordine pubblico, in ragione della distanza da immobili e/o vie di comunicazione e/o dello stato di coltivazione del suolo, permanendo ad avviso dell'Autorità emanante, anche nelle aree residue ed immuni dai suddetti divieti, l'esigenza di apprestare idonee misure di prevenzione del pericolo di lesione dei beni menzionati, alla luce delle plurime segnalazioni di eventi pericolosi, connessi all'esercizio della caccia, provenienti dai cittadini.

Emerge invero dalla sentenza in forma semplificata del T.A.R. piemontese – che ha definito in senso sfavorevole alla Federazione ricorrente la prima domanda di annullamento ed in senso favorevole la seconda – che *“come adeguatamente documentato dal Comune, sussiste nell'area di Costagrande un grave pericolo che deriverebbe nei confronti dell'incolumità pubblica dall'attività venatoria in loco esercitata. In effetti dal documento 9 si verifica con assoluta oggettività che le caratteristiche della località consistono in una peculiare frammentazione di aree in cui potrebbe essere consentita la cacciagione ed aree ove questa dovrebbe essere interdetta: la contiguità è impressionante, tanto è che si rileva la presenza di 54 aree corrispondenti ad abitazioni con un raggio di 150 m dove appunto la caccia è proibita ed intersecate ad esse, soprattutto nella parte meridionale, una serie di percorsi escursionistici e di piste ciclabili; la distanza tra le 54 aree è almeno in una metà di Costagrande inesistente, dimostrando un'assoluta contiguità tra l'una e l'altra, mentre in altra parte vi sono spazi anche di alcune centinaia di metri prescindendo comunque dalle sopraccitate piste ciclabili e dei percorsi escursionistici. Ora, laddove vi sono spazi maggiori che possono consistere anche in alcune centinaia di metri questi hanno carattere assolutamente residuale e correttamente le difese del Comune richiamano l'uso di fucile a pallettoni per la caccia al cinghiale, ove lo spazio di rispetto di 150 m. diviene insufficiente ed i rischi sono maggiorati dalla natura della località, caratterizzata da vegetazione rigogliosa quindi da una scarsa capacità di veduta nello spazio circostante: appunto queste commistioni hanno creato nel passato rilevanti episodi di rischio, come la richiamata uccisione di un animale domestico a pochi metri dal proprietario, perché scambiato da un cacciatore per un cinghiale, oltre ai colpi di fucile che hanno raggiunto una serra prospiciente. A ciò va ad aggiungersi la creazione il 13 ottobre 2019 del percorso “Verso Il Canada”, in ricordo della famiglia pinerolese tragicamente scomparsa nel crollo del ponte Morandi, percorso che dal centro urbano di Pinerolo attraversa poi il territorio agreste del Comune, percorrendo grande parte dell'area boscosa che interessa l'attuale controversia”*.

Il T.A.R., dato atto della descritta situazione dei luoghi, ha quindi evidenziato che *“tutto quanto sopra attesta come il Sindaco abbia agito nel pieno interesse pubblico ed in modo del tutto proporzionale rispetto agli interessi coinvolti: si sviluppa (l'area interessata dal divieto, n.d.e.) per gran parte all'interno del territorio della frazione Costagrande, rasentando peraltro la zona boscosa maggiormente frequentata dai cacciatori”*.

A diverse conclusioni quanto alla legittimità dei provvedimenti impugnati, come accennato, il giudice piemontese è invece pervenuto in relazione alla seconda ordinanza, sul rilievo che *“a questo punto come sostenuto dalle difese della ricorrente non sussistono le condizioni della temporaneità della misura extra ordinem, nonché dell'imprevedibilità e della contingenza delle circostanze che essa si propone di fronteggiare; quanto deciso con ordinanza emessa nel 2021 impugnata con il ricorso principale andava a salvaguardare situazioni sostanzialmente sfuggite ai piani faunistico-venatori e che comunque, come si è avuto modo di vedere, avevano un contenuto di rischio per l'incolumità e la salute pubblica. Ma l'ordinanza contingibile urgente così come prevista dall'art. 54 del d. lgs. 267 predetto è un provvedimento*

naturalmente extra ordinem, i cui presupposti sono la contingibilità e l'urgenza, ma anche l'impossibilità di ricorrere ai rimedi ordinari (pur esistenti) per fronteggiare in concreto una situazione di pericolo e l'urgenza richiesta dalla norma consiste nella materiale impossibilità di procrastinare l'intervento ad altra data, in relazione alla ragionevole previsione di un danno a breve distanza di tempo (Cons. giust. Amm. Sicilia, 24 giugno 2022 n.724). Il "contingibile" indica imprevedibilità e viene impiegato dal legislatore in unione con "urgente", per qualificare situazioni e circostanze di grave ed eccezionale necessità che, non potendo essere fronteggiate con i mezzi ordinari, danno all'autorità il potere di emettere provvedimenti di carattere straordinario e di durata temporanea, in deroga alla legislazione vigente: quindi la straordinarietà che si pone in aggiunta al mezzo ordinario si affianca necessariamente alla temporaneità e ciò vuol dire che non può assurgere a mezzo ordinario di governo di una determinata sanzione (recte situazione, n.d.e.) amministrativa. Infatti l'ordinanza adottata per la stagione 2021/2022 era comprensibile per le circostanze di fatto dei luoghi di cui si è dato conto, ma non poteva comportare una reiterazione dopo un anno, tra l'altro un periodo sufficientemente lungo per l'esercizio dei poteri amministrativi ordinari in materia di regolamentazione della cacciagione. Nel settembre 2022 la situazione era ormai ben nota da oltre un anno e l'ordinanza contingibile ed urgente si poneva del tutto fuori luogo, pur nella correttezza dei suoi scopi ultimi, nel sopperire ai poteri ordinari della regolamentazione della cacciagione: quindi appare fondata la censura secondo la quale il Sindaco di Pinerolo ha voluto adottare una misura permanente, seppure "erogata" in forme del tutto improprie. Per tale ragione è da escludere anche la contingenza delle circostanze medesime. Infine, difetta il requisito della residualità della misura adottata rispetto agli strumenti ordinari a disposizione. La l. 11 febbraio 1992 n. 157 all'art. 9 co. 1 stabilisce che "Le regioni esercitano le funzioni amministrative di programmazione e di coordinamento ai fini della pianificazione faunistico-venatoria di cui all'art. 10 e svolgono i compiti di orientamento, di controllo e sostitutivi previsti dalla presente legge e dagli statuti regionali. Alle province spettano le funzioni amministrative in materia di caccia e di protezione della fauna secondo quanto previsto dalla legge 8 giugno 1990, n. 142, che esercitano nel rispetto della presente legge". Nello specifico il successivo art. 10 al co. 2 prevede che "Le regioni e le province, con le modalità previste ai commi 7 e 10, realizzano la pianificazione di cui al comma 1 mediante la destinazione differenziata del territorio". E i commi 7 e 10 attribuiscono alle province la redazione dei piani faunistico venatori, ivi compresa la previsione delle aree di protezione, mentre le regioni è affidato il compito di coordinare detti piani ed eventualmente ad esercitare i poteri sostitutivi in caso di inadempienza. È evidente come l'ordinanza sindacale contingibile urgente non possa divenire uno strumento usuale per il governo ed eventualmente, nello specifico, della creazione di aree ove la caccia è vietata e dunque la reiterazione o meglio l'"ordinarietà" di tale ordinanza appare assolutamente fuori luogo ed estranea alle competenze comunali".

La sentenza, limitatamente al suo dispositivo caducatorio, costituisce oggetto delle critiche formulate dal Comune di Pinerolo, il quale deduce in primo luogo che essa risulta inficiata da un'insanabile contraddittorietà, nella parte in cui da un lato riconosce che l'esercizio dell'attività venatoria nella località Costagrande comporta un grave rischio per la pubblica incolumità, dall'altro lato, annullando la seconda ordinanza contingibile ed urgente, consente la ripresa della stessa attività venatoria.

Deduce altresì il Comune appellante che, ai sensi dell'art. 1, lett. i), l.r. n. 5/2018, la Regione ha, fra gli altri, il compito di "salvaguardare gli interessi e le attività della popolazione che possono essere compromessi dall'esercizio venatorio" e che, a sua volta, l'art. 5, lett. n), della medesima legge prevede che la Giunta regionale disciplini, fra gli altri "la tabellazione di zone speciali e luoghi di divieto" ove inibire l'esercizio dell'attività venatoria, nessuna competenza ordinaria essendo invece attribuita ai Comuni in materia di attività venatoria.

Esponde inoltre che, successivamente all'adozione dell'ordinanza contingibile ed urgente n. 276/2021, relativa alla stagione venatoria 2021/22, l'Amministrazione comunale di Pinerolo ha tempestivamente e formalmente richiesto alla Regione Piemonte l'istituzione del divieto di caccia permanente nell'intera area di Costagrande (cfr. nota prot. n. 72219 in data 24 novembre 2021), senza che, all'epoca della seconda ordinanza contingibile ed urgente adottata dal Sindaco di Pinerolo, la Regione avesse riscontrato la richiesta avanzata dal Comune.

Aggiunge che il Sindaco non poteva certo restare inerte a fronte del grave pericolo che la ripresa dell'attività venatoria nella località di cui trattasi avrebbe comportato per la pubblica incolumità pubblica, per cui, con l'adozione della seconda ordinanza contingibile ed urgente, esso non ha in alcun modo inteso regolamentare in modo permanente l'esercizio dell'attività venatoria nella località in questione, avendo solamente inteso temporaneamente (e sino al pronunciamento della Regione) salvaguardare la pubblica incolumità.

Si è costituita in giudizio la Federazione Italiana della Caccia Regione Piemonte, per opporsi all'accoglimento del gravame.

L'appello, ad avviso della Sezione, è meritevole di accoglimento.

Deve premettersi che la giurisprudenza ha avuto modo di individuare i presupposti – e, quindi, i limiti – applicativi del potere di emanare le ordinanze contingibili ed urgenti previste dall'art. 54, comma 4, d.lgs. n. 267/2000 e finalizzate a prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, evidenziando che esse possono essere adottate solo per fronteggiare situazioni impreviste e non altrimenti controllabili con gli strumenti ordinari e che presuppongono necessariamente situazioni, non tipizzate dalla legge, di pericolo effettivo, la cui sussistenza deve essere suffragata da una istruttoria adeguata e da una congrua motivazione.

Costituisce infatti *ius receptum* che “il carattere della contingibilità indica un grave pericolo che minaccia l’incolumità pubblica o la sicurezza urbana: una situazione imprevedibile ed eccezionale che non può essere fronteggiata con i mezzi ordinari previsti. Il carattere dell’urgenza indica, invece, la presenza di un pericolo imminente che deve essere fronteggiato immediatamente; un’imminente pericolosità, che impone l’adozione di un provvedimento straordinario e di durata temporanea in deroga ai mezzi ordinari previsti dalla normativa vigente. L’esercizio del potere di ordinanza contingibile e urgente richiede, inoltre, “...il rigoroso svolgimento di una compiuta e mirata istruttoria volta a riscontrare, attraverso una indagine che faccia emergere e dia adeguatamente conto della situazione di fatto da regolare, l’effettiva sussistenza dei presupposti di necessità ed urgenza cui si correla una situazione di effettivo e concreto pericolo per la integrità dei beni tutelati, la quale non sia fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva”. Il potere di ordinanza contingibile e urgente, dunque, in quanto da emettersi nell’esercizio di poteri *extra ordinem*, può essere legittimato solo in casi del tutto eccezionali, in cui esigenze di tutela urgente dell’interesse pubblico non consentano di agire in via ordinaria” (Consiglio di Stato, Sez. IV, 17 marzo 2022, n. 1937).

La stringente individuazione – in termini di urgenza, imprevedibilità e non fronteggiabilità attraverso il ricorso agli strumenti ordinari di gestione - dei requisiti caratterizzanti la situazione giustificatrice dell’esercizio del potere di ordinanza costituisce il riflesso della natura residuale ed eccezionale dello stesso, in quanto strumento *extra ordinem* prefigurato dal legislatore per il perseguimento di interessi connotati da peculiare rilevanza, i quali sarebbero esposti ad imminente pregiudizio laddove non venissero adottate tempestive misure atte a neutralizzare la fonte del pericolo.

L’accertamento del rispetto delle suddette condizioni va tuttavia condotto in un’ottica di carattere relativo, con riferimento, cioè, al concreto contesto in cui si trova ad agire l’Amministrazione preposta alla salvaguardia di quei beni nel momento in cui ravvisa il verificarsi di circostanze sintomatiche dell’imminente verificarsi di una situazione di pericolo, non potendo costituire un limite al ricorso al suddetto strumento eccezionale la presenza di rimedi di carattere alternativo e disancorati da una situazione di urgenza, laddove l’attivazione dei relativi poteri, pur eventualmente previsti dall’ordinamento, non possa ragionevolmente avvenire in tempo utile, tanto più se esulante dal controllo della Amministrazione comunale, in cui il Sindaco, il quale agisce nella veste di Ufficiale del Governo allorché esercita il potere di urgenza, è comunque organizzativamente incardinato.

E’ evidente che, in tale situazione, affinché sia preservata l’intrinseca natura eccezionale e residuale del potere in discorso (il quale non può costituire un mezzo elusivo delle ordinarie competenze amministrative), l’Autorità titolare dello stesso deve comunque dimostrare di essersi tempestivamente quanto diligentemente attivata (anche per il tramite dell’Amministrazione comunale) al fine di sollecitare l’esercizio dei poteri di carattere ordinario: ciò che il Sindaco del Comune di Pinerolo risulta aver fatto inviando alla Regione Piemonte la nota prot. n. 7219 del 24 novembre 2021, con la quale, sulla scorta di una analitica esposizione dei fatti rilevanti e dei relativi risvolti processuali (in relazione all’avvenuta impugnazione della prima ordinanza e dell’ordinanza cautelare reiettiva del T.A.R. per il Piemonte), ha richiesto “l’istituzione del divieto di caccia permanente nell’area in oggetto per le ragioni su esposte, ragioni che si ritengono necessarie a garantire l’incolumità e la sicurezza pubblica di persone residenti e non che frequentano l’area, ed a prevenire gravi incidenti, che nel settore, purtroppo, sono frequenti, e confermati dai recenti fatti di cronaca”.

Né potrebbe sostenersi che la reiterazione, per la stagione venatoria 2022/2023, dell’ordinanza contingibile ed urgente già adottata per quella precedente si tradurrebbe nella instaurazione di un regime interdittivo di carattere permanente, in contrasto con l’intrinseca connotazione contingente del potere di cui essa costituisce espressione, siccome destinata a fronteggiare situazioni di carattere temporaneo ed imprevedibile: deve infatti osservarsi, in senso contrario, che, da un lato, l’esercizio del potere di ordinanza ha pur sempre carattere temporaneo, essendo finalizzato a colmare un vuoto “regolativo” di carattere contingente, dall’altro lato, anche l’esigenza sottesa alla seconda ordinanza si configurava, dal punto di vista dell’Autorità titolare del relativo potere, come “imprevedibile”, in quanto, avendo tempestivamente sollecitato, come si è detto, l’esercizio del potere ordinario di regolamentazione dell’attività venatoria da parte della competente Regione (il quale trova il suo strumento tipico di esercizio nel calendario venatorio), poteva fare legittimo affidamento – finché non ha dovuto prendere atto che l’attesa di quei provvedimenti avrebbe esposto a pregiudizio i beni presidiati dal potere di ordinanza - sul fatto che quell’esigenza sarebbe stata tempestivamente fronteggiata *aliunde*, senza rendere necessario il ricorso all’esercizio del suddetto potere.

Poiché, quindi, non è contestato – ma anzi riconosciuto con l’efficacia del giudicato – che l’esercizio dei suddetti poteri ordinari esula dalla competenza comunale, essendo di pertinenza della Regione Piemonte, il ricorso allo strumento eccezionale anche per la stagione venatoria 2022/2023 non si presentava idoneo a travalicare, come ritenuto dal giudice di primo grado, i relativi limiti.

Né l’inerzia delle Amministrazioni competenti ad adottare idonee misure amministrative atte a prevenire il verificarsi della situazione di pericolo potrebbe rappresentare un motivo per precludere l’esercizio del potere *ex art. 54 d.lvo n. 267/2000*, dal momento che ciò che rileva, come si è detto, al fine di verificare la legittimità del ricorso al potere *extra ordinem*, è che nel momento in cui si configura la situazione di pericolo – e la stessa assumeva per quanto detto, dal punto di vista del Sindaco del Comune di Pinerolo, carattere di imprevedibilità – non sia ragionevolmente possibile, al fine di eliminare quella situazione, esercitare gli ordinari poteri di amministrazione attiva.

Deve solo precisarsi che, se ciò è vero nella situazione esaminata (in cui il Sindaco del Comune di Pinerolo non poteva ragionevolmente prevedere che la Regione Piemonte, benché sollecitata, non avrebbe esercitato i suoi poteri di regolamentazione dell'attività venatoria anche per la stagione 2022/2023), potrebbe non esserlo per le future stagioni di caccia: ciò che impone alle Amministrazioni coinvolte, ed in primo luogo al Comune di Pinerolo ed al Sindaco del medesimo Comune, di attivarsi tempestivamente al fine di evitare che la suddetta situazione di inerzia amministrativa venga a ripetersi.

L'appello deve quindi essere accolto e conseguentemente respinta, in riforma *in parte qua* della sentenza appellata, la domanda di annullamento proposta in primo grado avverso l'ordinanza sindacale n. 278 del 31 agosto 2022.

L'originalità della fattispecie giustifica la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)

