

# Illegittima l'ordinanza contingibile e urgente di sospensione dell'esercizio dell'attività venatoria in braccata agli ungulati a tempo indeterminato

T.A.R. Campania - Salerno, Sez. III 22 novembre 2024, n. 2275 - Russo, pres.; Polimeno, est. - Federcaccia Campania, Federazione Italiana della Caccia Sezione Provinciale di Avellino (avv. Avagliano) c. Comune di Sant'Angelo a Scala (n.c.).

**Caccia - Ordinanza contingibile e urgente - Sospensione dell'esercizio dell'attività venatoria in braccata agli ungulati a tempo indeterminato - Annullamento.**

*(Omissis)*

## FATTO E DIRITTO

1. Con l'ordinanza contingibile e urgente n. 8 del 23.9.2024 il Sindaco del Comune di Sant'Angelo a Scala ha ordinato la sospensione dell'esercizio dell'attività venatoria in braccata agli ungulati *"dal 03/10/2024 a tempo indeterminato nell'area del territorio comunale rientrante nella zona ACS07MFS"*.

A fondamento di tale ordinanza il Sindaco, premesso il richiamo alla L. 157/1992, alla L.R. 12/2013 ed al D.D. n. 83/2024 della Provincia di Avellino (recante l'approvazione del disciplinare di caccia al cinghiale della Provincia di Avellino per la stagione venatoria 2024/2025), ha evidenziato quanto segue:

*"... sono pervenute numerose segnalazioni con richiesta di provvedimenti urgenti per inibire:*

*attività venatoria da parte dei cittadini residenti o proprietari di fondi ed immobili sul territorio comunale nelle località destinate alla caccia specifica al cinghiale denominate: ACS07MFS meglio individuato in planimetria allegata alla presente, i quali denunciano che durante la stagione venatoria non vengono rispettate le distanze minime di sicurezza dai vigneti e dagli uliveti durante le azioni di caccia e ciò mette a grave rischio l'incolumità delle persone e degli operatori impegnati nella raccolta e che non possono utilizzare la libera fruizione delle strade pubbliche in condizione di sicurezza";*

*"... il nostro territorio è interessato nella totalità della propria estensione ed anche nella zona ACS07MFS da vigneti e uliveti sui quali insistono attività enologiche che diventano teatro di visite guidate maggiormente in questo periodo dell'anno e che pertanto non possono essere deputate alla caccia agli ungulati";*

*"... la vite e l'olio giunge a maturazione per la raccolta alla fine di ottobre e la paventata attività venatoria in braccata agli ungulati esporrebbe a pericolo non soltanto i produttori, ma anche l'incolumità personale degli operatori impegnati sia nelle raccolte delle uve 2 delle olive".*

2. Con l'odierno ricorso (notificato in data 28.10.2024 e depositato in data 7.11.2024) parte ricorrente ha impugnato tale ordinanza e ne ha chiesto l'annullamento per i seguenti motivi:

*"I. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEGLI ARTT. 50 E 54. T.U.E.L, DEGLI ARTT. 3, 9, 14, 18, 19, 21, 27, 28, 29 E SS., L. 157/1992 E DEGLI ARTT. 8, 25, 28 E 36 DELLA L.R.C. 26/2012; SVIAMENTO, IRRAZIONALITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DEL PRESUPPOSTO; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA";*

non prevedendo l'ordinanza impugnata un termine finale di durata non sarebbe rispettato il requisito della temporaneità e provvisorietà degli effetti delle ordinanze contingibili ed urgenti, con conseguente abrogazione da parte del Sindaco delle fonti sovraordinate in materia;

inoltre, tale ordinanza sarebbe svincolata da un'effettiva situazione di pericolo, poiché la necessità di tutelare la sicurezza dei coltivatori e degli operatori addetti alla raccolta delle uve e olive verrebbe meno al massimo entro la fine del mese di ottobre, per cui non vi sarebbe il presupposto per disporre la suddetta sospensione anche per il periodo successivo;

ad ogni buon conto, l'ordinanza risulterebbe illogica, contraddittoria e sproporzionata, poiché comunque la tutela degli interessi perseguiti da tale provvedimento avrebbe potuto essere attuata mediante un provvedimento ad efficacia temporale limitata fino al mese di ottobre;

*"II. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEGLI ARTT. 50 E 54. T.U.E.L, DEGLI ARTT. 3, 9, 14, 18, 19, 21, 27, 28, 29 E SS., L. 157/1992 E DEGLI ARTT. 8, 25, 28 E 36 DELLA L.R.C. 26/2012; SVIAMENTO, IRRAZIONALITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DEL PRESUPPOSTO; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA";*

sarebbero assenti anche gli altri presupposti necessari all'adozione di ordinanza contingibile e urgente, vale a dire: la situazione concreta di pericolo (attuale o potenziale) rispetto agli interessi normativamente tutelati, la proporzionalità ed efficacia della misura rispetto all'esigenza che si intende tutelare, un'adeguata istruttoria ed una congrua motivazione;

prima di tutto non si sarebbe in presenza di una delle situazioni tipizzate dall'art. 50 del D. Lgs. 267/2000, essendo piuttosto l'ordinanza impugnata volta a salvaguardare gli interessi di singoli privati;



non sarebbe poi chiarito per quale ragione gli interessi di questi ultimi debbano prevalere su quelli dei cacciatori; del resto, spetterebbe alla Regione stabilire quale parte di territorio sia destinata alla caccia in braccata al cinghiale ed il Comune non avrebbe impugnato i relativi atti;

inoltre, le esigenze dei proprietari e dei coltivatori dei fondi avrebbero adeguata tutela mediante il diritto di opposizione all'attività venatoria ai sensi degli artt. 15 della L. 157/1992 e 22 della L.R.C. 26/2012, nonché tramite l'apposizione di cartellonistica sui fondi;

a fronte dell'eventuale inerzia sul punto dei privati il Sindaco non potrebbe attivarsi in modo sostitutivo; mancherebbero altresì i presupposti previsti dall'art. 54 del D. Lgs. 267/2000, non evincendosi dall'ordinanza impugnata quali sarebbero le gravi situazioni di pericolo effettivo;

la mera presenza di terreni e di attività agricole nei luoghi di caccia non costituirebbe motivo per poter presumere un pericolo per la popolazione e tantomeno per inibire del tutto l'attività venatoria;

del resto, la caccia al cinghiale non si svolgerebbe tutti i giorni e comunque il calendario venatorio la limiterebbe al periodo dal 5.10.2024 al 30.1.2025, per un totale di 41 giornate di caccia agli ungolati;

ancora, l'ordinanza impugnata sarebbe stata emanata allorché la stagione venatoria non era neppure iniziata; avrebbero potuto essere adottate misure meno incisive, come ad esempio la mera implementazione dei controlli da parte dei soggetti a ciò preposti e la previsione dell'obbligo di adottare particolari cautele durante le operazioni di caccia e/o di raccolta, con riserva di verificarne il rispetto;

sarebbe poi stata carente l'istruttoria, essendo mancato il riferimento a formali denunce da parte dei cittadini o a particolari episodi pregressi tali da ingenerare un certo tipo di allarme;

in sostanza, l'esercizio del potere di ordinanza da parte del Sindaco avrebbe richiesto la ricorrenza di situazioni non tipizzate dalla legge di pericolo effettivo, l'avvenuta posizione in essere di istruttoria adeguata ed una congrua motivazione, con impossibilità di ovviare al pericolo tramite poteri ordinari;

*“III. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEGLI ARTT. 50 E 54. T.U.E.L. DEGLI ARTT. 3, 9, 14, 18, 19, 21, 27, 28, 29 E SS., L. 157/1992 E DEGLI ARTT. 8, 25, 28 E 36 DELLA L.R.C. 26/2012; SVIAMENTO, IRRAZIONALITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DEL PRESUPPOSTO; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA”;*

la situazione di ipotetico pericolo ravvisata dal Sindaco ben avrebbe potuto essere affrontata mediante l'esercizio degli ordinari poteri tipizzati dalla legge;

la tutela avverso la posizione in essere di illeciti da parte dei cacciatori sarebbe assicurata da parte di soggetti diversi dal Sindaco ai sensi della L. 157/1992 e della L.R. 26/2012 (quali i guardiacaccia e gli agenti dipendenti degli enti locali) e l'esercizio dei relativi poteri avrebbe potuto essere sollecitato da parte del Sindaco;

*“IV. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEGLI ARTT. 50 E 54. T.U.E.L. DEGLI ARTT. 3, 9, 14, 18, 19, 21, 27, 28, 29 E SS., L. 157/1992 E DEGLI ARTT. 8, 25, 28 E 36 DELLA L.R.C. 26/2012; SVIAMENTO, IRRAZIONALITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DEL PRESUPPOSTO; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA”;*

il provvedimento impugnato sarebbe altresì illogico nella parte in cui ha sospeso la caccia in braccata, invece che quella di selezione degli ungolati;

in effetti, la prima tipologia di caccia sarebbe sottoposta ad un rigoroso protocollo e controlli stringenti e si svolgerebbe in squadra, a differenza di quanto accade con riferimento alla caccia di selezione nella quale ciascun cacciatore agisce da solo e si muove per proprio conto;

in sostanza, il Sindaco avrebbe vietato la forma meno pericolosa di caccia;

*“V. VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 97 COST. E DEGLI ARTT. 50 E 54. T.U.E.L. DEGLI ARTT. 3, 9, 14, 18, 19, 21, 27, 28, 29 E SS., L. 157/1992 E DEGLI ARTT. 8, 25, 28 E 36 DELLA L.R.C. 26/2012; SVIAMENTO, IRRAZIONALITÀ, CARENZA DI ISTRUTTORIA, DIFETTO DI MOTIVAZIONE; DIFETTO DEL PRESUPPOSTO; VIOLAZIONE DEL PRINCIPIO DI PROPORZIONALITÀ DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA”*

infine, l'ordinanza sarebbe illogica e dannosa per la popolazione e si porrebbe in contrasto con le disposizioni in materia di sicurezza per la salute pubblica dettate dalla Regione Campania, che ravvisano l'urgente necessità di abbattimento tramite caccia di numerose specie pericolose, quali i cinghiali;

in effetti, proprio nelle zone interessate dall'ordinanza vi sarebbe stato un fortissimo aumento dei danni cagionati dai cinghiali, nonché un forte rischio legato alla diffusione della peste suina africana;

per queste ragioni il calendario venatorio avrebbe notevolmente incrementato l'arco temporale della caccia in battuta del cinghiale e di quella di selezione;

in sostanza, l'incremento dell'attività venatoria sarebbe l'unico strumento tale da preservare interessi pubblici di assoluta rilevanza, concreti e tangibili.

3. Non si è costituito il Comune di Sant'Angelo a Scala.

4. Nella camera di consiglio del giorno 19.11.2024 è stata sentita la difesa di parte ricorrente (unica parte costituita) come da verbale ed il Collegio ha dato avviso ex art. 60 c.p.a. che la controversia si prestava a una definizione con sentenza in forma semplificata.

5. Tanto premesso, va prima di tutto affermata la sussistenza della legittimazione e dell'interesse a ricorrere dell'associazione ricorrente, alla luce del carattere esponenziale dell'ente ricorrente ai fini della tutela degli interessi collettivi e tenuto conto dell'evoluzione giurisprudenziale registratasi sul punto, per come efficacemente ricostruita dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella nota sentenza n. 6/2020.

Significativamente il Consiglio di Stato ha evidenziato che il percorso compiuto dal legislatore è stato *“contraddistinto dalla consapevolezza dell'esistenza di un diritto vivente che, secondo una linea di progressivo innalzamento della tutela, ha dato protezione giuridica ad interessi sostanziali diffusi (ossia condivisi e non esclusivi) riconoscendone il rilievo per il tramite di un ente esponenziale che ne assume statutariamente e non occasionalmente la rappresentanza. In altri termini, secondo questa Adunanza plenaria, l'evoluzione del dato normativo positivo non può certamente essere letto in una chiave che si risolva nella diminuzione della tutela”*.

I presupposti richiesti dalla giurisprudenza amministrativa ai fini della sussistenza della legittimazione dell'ente esponenziale di interessi collettivi ad agire in giudizio, pur in assenza di una previsione legislativa espressa, sono : *“1- il perseguimento non occasionale di obiettivi di tutela dell'interesse collettivo; 2- l'adeguato grado di rappresentatività e stabilità; 3- la presenza di un'area di afferenza”, riconducibile alla zona in cui è situato il bene a fruizione collettiva ritenuto leso”* (T.A.R. Lazio, Roma, III Sez., 14 settembre 2021, n. 9795).

Nel caso di specie tali presupposti risultano sussistenti, poiché: quanto al primo esso risulta comprovato dagli statuti depositati unitamente al ricorso, dalle enunciate finalità di promozione dell'attività di caccia e di tutela degli interessi dei cacciatori (v. docc. da 19 a 23), nonché dal riconoscimento effettuato a livello legislativo della Federazione italiana della caccia da parte del comma 5 dell'art. 34 della L. 157/1992; quanto al secondo ed al terzo questi sono dimostrati sia dai suddetti statuti, sia dall'elenco degli associati della Federazione nell'ambito della Provincia di Avellino e dal numero degli associati per ciascun singolo Comune.

6. Ciò posto, il ricorso proposto è fondato, risultando meritevoli di condivisione talune delle censure articolate da parte ricorrente.

Più nel dettaglio, premesso che la mancata apposizione di un termine ad una ordinanza contingibile ed urgente non è di per sé motivo dirimente di illegittimità, *“essendo la sua durata fisiologicamente limitata alla durata della problematica contingibile ed urgente che essa stessa fronteggia”* (v. Consiglio di Stato, II Sez., 17 luglio 2024, n. 865), nel caso di specie sussistono una serie di elementi che depongono nel senso della denunciata violazione del principio di proporzionalità e dei lamentati difetti di istruttoria e motivazionali.

In effetti, nel senso della sussistenza dei predetti vizi depongono le seguenti considerazioni:

- in primo luogo, è significativo che sia stato posto espressamente a fondamento dell'ordinanza impugnata lo svolgimento fino a fine ottobre dell'attività di raccolta in riferimento alla vite ed alle olive, ma che non sia stato parimenti indicato per quale motivo le relative esigenze di tutela si protraggono oltre tale mese; tale difetto motivazionale denota un sotteso difetto di istruttoria prima dell'adozione di tale provvedimento;

- l'ordinanza impugnata risulta poi illogica nella misura in cui ha ravvisato la necessità di inibire l'attività di caccia in braccata, ma non anche quella di selezione, nonostante la seconda possa comportare in misura maggiore il pericolo paventato dall'ordinanza;

- neppure sono stati citati nell'ordinanza impugnata uno o più concreti e circostanziati episodi dimostrativi dell'effettività e gravità del pericolo paventato dall'ordinanza impugnata (essendosi limitata l'ordinanza a fare generico riferimento a denunce dei cittadini relative al modo in cui viene praticata la caccia durante la stagione venatoria), ulteriore e più intenso rispetto al pericolo naturalmente connaturato alla pratica dell'attività venatoria e non fronteggiabile per mezzo degli ordinari strumenti predisposti nell'ordinamento;

- infine, il Comune non ha dimostrato di essersi tempestivamente e diligentemente attivato al fine di sollecitare, prima dell'emanazione dell'ordinanza contingibile ed urgente, l'esercizio dei poteri di carattere ordinario da parte della Regione Campania (a differenza di quanto accaduto nella fattispecie esaminata dal Consiglio di Stato nella sentenza n. 11069/2022 ed in altra fattispecie esaminata da questo Tribunale alla stessa udienza camerale nel corso della quale è stato trattato il presente ricorso) nel senso di adottare una regolamentazione diversa della zona oggetto dell'ordinanza impugnata.

In definitiva, alla luce di quanto precede, il ricorso proposto va accolto, con conseguente annullamento dell'ordinanza impugnata.

Le questioni vagliate esauriscono la vicenda sottoposta all'esame del Tribunale, per l'assorbimento delle censure accolte ed essendo pertanto stato valutato l'aspetto rilevante e decisivo a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato, con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal Collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

7. Le spese di lite vanno compensate in ragione della peculiarità della fattispecie, ad eccezione del contributo unificato il quale, se versato, deve essere rimborsato dal Comune alla parte ricorrente.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania - Sezione staccata di Salerno (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e, per l'effetto, annulla l'ordinanza impugnata.

Spese compensate, ad eccezione del contributo unificato, che, se versato, deve essere rimborsato dal Comune alla parte ricorrente.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

*(Omissis)*

