

Regolamento per l'esercizio dell'attività di pesca nel territorio di un Parco Nazionale

T.A.R. Piemonte, Sez. III 11 febbraio 2025, n. 335 - Perna, pres.; Lico, est. - SAG S.r.l. ed a. (avv.ti De Vecchi e Cirasola) c. Ente Parco Nazionale Val Grande ed a. (Avv. distr. Stato) ed a.

Agricoltura e foreste - Pesca - Regolamento per l'esercizio dell'attività di pesca nel territorio di un Parco Nazionale. Divieto di ripopolamento di ittiofauna

(Omissis)

FATTO

Con ricorso ritualmente notificato e regolarmente depositato presso la Segreteria del T.A.R. Piemonte Vitaliano Paolo Federico Borromeo Arese Borromeo e la società SAG S.r.l. impugnavano gli atti indicati in epigrafe, mediante i quali l'Ente Parco regolamentava l'esercizio dell'attività di pesca nei territori in esso ricompresi.

Gli atti venivano impugnati per i seguenti motivi:

1. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza; violazione e falsa applicazione degli artt. 33 e 97 Cost.
2. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza.
3. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza. violazione e falsa applicazione degli artt. 33 e 97 Cost.
4. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza. violazione e falsa applicazione degli artt. 33 e 97 Cost.
5. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza. violazione e falsa applicazione degli artt. 33 e 97 Cost.
6. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Violazione e falsa applicazione della L. 241/1990; violazione del principio di trasparenza, del principio di affidamento, e del principio di buon andamento dell'azione amministrativa; eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza. violazione e falsa applicazione degli artt. 33 e 97 Cost.
7. Violazione e falsa applicazione art. 11 L. n. 394/1991; violazione e falsa applicazione L.R. Piemonte n. 37/2006; violazione e falsa applicazione D.P.R. 18 luglio 2023; violazione e falsa applicazione art. 3 L. 241/1990. Eccesso di potere: difetto e carenza di motivazione, difetto e carenza di istruttoria, travisamento dei presupposti, sviamento, contraddittorietà, illogicità ed irragionevolezza. violazione e falsa applicazione degli artt. 33 e 97 Cost.

Parte ricorrente avanzava altresì domanda di risarcimento del danno patito in ragione dell'illegittimità dei provvedimenti impugnati.

Si costituiva in giudizio con comparsa di stile per resistere al ricorso il Ministero dell'Ambiente e della Sicurezza Energetica.

Si costituiva altresì in giudizio l'Ente parco nazionale Val Grande, formulando in via preliminare eccezione di carenza di giurisdizione in favore del giudice ordinario e di inammissibilità del ricorso per inesistenza del diritto esclusivo di pesca vantato da parte ricorrente. Nel merito, l'Ente parco chiedeva il rigetto del ricorso in quanto infondato.

Con ordinanza collegiale n. 227 del 19.6.2024 il Tribunale rigettava, per carenza del presupposto del *periculum in mora*, l'istanza di sospensione cautelare degli atti avanzata da parte ricorrente.

All'odierna udienza parte ricorrente insisteva per l'accoglimento del ricorso.

Il Collegio, preso atto del deposito, ad opera di parte resistente, di istanza di passaggio in decisione e dato avviso della possibile sussistenza di profili di inammissibilità del ricorso tratteneva la causa in decisione.

DIRITTO

In via preliminare, va disattesa l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dall'Ente Parco, nella cui prospettazione la controversia rientrerebbe nella giurisdizione del giudice ordinario in quanto avrebbe ad oggetto la tutela di diritti soggettivi, quale il diritto esclusivo di pesca vantato da parte ricorrente.

Ritiene, infatti, il Tribunale che nel caso di specie la giurisdizione del giudice amministrativo derivi dalla connotazione prettamente pubblicistica del potere che ha condotto all'adozione degli atti impugnati, con la conseguenza che il rapporto dedotto in giudizio non contrappone due soggetti nell'esercizio di prerogative e facoltà meramente privatistiche, bensì vede contrapposti l'interesse pubblico, perseguito dall'amministrazione, ed un interesse del privato che, di fronte all'esercizio del potere autoritativo, assume i connotati dell'interesse legittimo.

Si giustifica, in tal modo, il rigetto dell'eccezione e l'affermazione della giurisdizione del giudice amministrativo sulla controversia.

Ancora in via preliminare, va presa in esame l'eccezione di inammissibilità sollevata da parte resistente in merito alla prospettata inesistenza della situazione giuridica azionata da parte ricorrente, ed in particolare (secondo la prospettazione della parte) il diritto esclusivo di pesca che viene posto a fondamento dell'impugnazione.

L'eccezione non è fondata.

La Legge Regionale n. 37 del 2006 della regione Piemonte (*"Norme per la gestione della fauna acquatica, degli ambienti acquatici e regolamentazione della pesca"*) prevede, all'art. 14, comma 8, che *"Le province effettuano la ricognizione dei diritti esclusivi di pesca esistenti. A tal fine, i titolari di diritti esclusivi di pesca esibiscono i documenti attestanti la titolarità dei diritti stessi alla provincia competente entro e non oltre sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, pena la decadenza"*.

Il Comma 9 della norma in esame prevede che *"Le province trasmettono alla Regione, entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge, gli elenchi dei diritti esclusivi di pesca accertati, nonché una relazione sulle misure adottate"*.

A fronte di tale dato normativo, il rigetto dell'eccezione formulata da parte resistente si impone in quanto l'allegazione relativa alla mancata inclusione del diritto vantato dal ricorrente nell'elenco ricognitivo dei diritti esclusivi predisposto dalla provincia non è supportata da idonea prova documentale, in quanto tale elenco non viene prodotto dalla parte. Né potrebbe affermarsi il potere/dovere del giudice di reperire officiosamente suddetto elenco atteso che, trattandosi di atto non normativo, lo stesso non è sottoposto al principio *iura novit curia*.

Inoltre, a supporto dell'infondatezza dell'eccezione milita l'ulteriore dato costituito dal riconoscimento da parte della stessa ricorrente, contenuto nel regolamento impugnato, che *"su parte del Fiume Toce ricadente nell'attuale territorio del Parco è stato riconosciuto e confermato con decreto del Ministro Segretario di Stato per l'Agricoltura e per le Foreste del 07.04.1931 (reg. alla Corte dei Conti il 1 maggio 1931) il diritto esclusivo di pesca della Famiglia Borromeo"* (doc. 1 di parte ricorrente).

Ciò chiarito in rito, va preso in esame il merito dell'impugnazione.

Con un primo motivo di ricorso viene lamentata l'illegittimità del regolamento impugnato in quanto lo stesso determinerebbe un'indebita compressione del diritto esclusivo di pesca vantato da parte ricorrente.

Ai fini della decisione il Tribunale ritiene opportuno delineare, seppur sinteticamente, il quadro normativo che si pone a fondamento dell'esercizio del potere che ha condotto all'adozione del regolamento impugnato. Tale profilo, infatti, non emerge chiaramente dalle argomentazioni svolte dalle parti le quali, in più parti, definiscono il regolamento di cui è causa come il "regolamento del parco".

Va presa in esame, sul punto, la disposizione di cui all'art. 11 della Legge n. 394 del 1991, che disciplina il regolamento del parco.

Il primo comma della disposizione in esame prevede che *"Il regolamento del parco disciplina l'esercizio delle attività consentite entro il territorio del parco ed è adottato dall'Ente parco, anche contestualmente all'approvazione del piano per il parco di cui all'articolo 12 e comunque non oltre sei mesi dall'approvazione del medesimo. In caso di inosservanza dei termini di cui al periodo precedente, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare si sostituisce all'amministrazione inadempiente, anche con la nomina di un commissario ad acta, proveniente dai ruoli del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, il quale provvede entro tre mesi"*.

In relazione al procedimento di approvazione del regolamento dell'ente parco, il sesto comma prevede che *"Il regolamento del parco è approvato dal Ministro dell'ambiente su proposta dell'Ente parco, previo parere degli enti locali interessati, da esprimersi entro quaranta giorni dalla richiesta, e comunque d'intesa con le regioni e le province autonome interessate che si esprimono entro novanta giorni, decorsi i quali l'intesa si intende acquisita; il regolamento acquista efficacia novanta giorni dopo la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana. Entro tale termine*

i comuni sono tenuti ad adeguare alle sue previsioni i propri regolamenti. Decorso inutilmente il predetto termine le disposizioni del regolamento del parco prevalgono su quelle del comune, che è tenuto alla loro applicazione”.

Ciò posto, va chiarito che nel caso di specie tale disciplina non assume rilevanza atteso che oggetto del giudizio è il “regolamento per l’esercizio dell’attività di pesca nel parco nazionale della val grande” e non il “regolamento del parco”, il cui iter di approvazione è tutt’ora in corso (come peraltro espressamente affermato nelle premesse dell’atto impugnato). Il regolamento impugnato non trova la propria base normativa all’art. 11 citato, bensì costituisce manifestazione di un potere provvisorio di disciplina delle attività che possono essere svolte nel territorio del parco ed è destinato a spiegare effetti nelle more dell’approvazione del regolamento del parco.

Ciò si desume dalla lettura combinata delle seguenti disposizioni:

- art. 8, comma 1, della L. n. 394 del 1991 prevede che *“I parchi nazionali individuati e delimitati secondo le modalità di cui all’articolo 4 sono istituiti e delimitati in via definitiva con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell’ambiente, sentita la regione”;*

- l’art. 8, comma 5, della L. n. 394 del 1991 prevede che *“Con il provvedimento che istituisce il parco o la riserva naturale possono essere integrate, sino alla entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta, le misure di salvaguardia introdotte ai sensi dell’articolo 6”;*

- l’art. 4 del Decreto del Ministero dell’ambiente del 2.3.1992 (*“Istituzione del parco nazionale della Val Grande”*), anche in attuazione dell’art. 8, comma 5 citato, individua *“Norme generali di salvaguardia”* e prevede che *“L’attività di pesca, al di fuori della riserva integrale, è consentita sulla base di appositi piani e delle specifiche modalità disposti dall’amministrazione del Parco”;*

- in ultimo, il D.P.R. 23.11.1993 (*“Istituzione dell’Ente parco nazionale della Val Grande”*) prevede, all’art. 1, comma 6, che *“È fatta salva la zonizzazione prevista dall’art. 3 del decreto del Ministro dell’ambiente in data 2 marzo 1992 fino all’approvazione del piano del Parco. Sono partimenti fatte salve, fino all’approvazione del regolamento del Parco, le relative misure di salvaguardia previste dalla stessa disposizione, ad integrazione dell’art. 11, comma 3 della legge 6 dicembre 1991, n. 394”.*

L’atto regolamentare di cui è causa, dunque, costituisce espressione di un potere normativo di rango “terziario” trattandosi di atto di autonomia (normativa) di un ente diverso da Stato, regioni ed enti locali, privo di un diretto referente costituzionale, il cui fondamento risiede non in un atto di rango ordinario (come, diversamente, accade nel caso delle fonti normative regolamentari di rango secondario) bensì in atti aventi natura amministrativa (i provvedimenti istitutivi del parco nazionale e dell’Ente parco, rispettivamente del 2.3.1992 e del 23.11.1993), a loro volta “autorizzati” dalla legge (art. 8, comma 5 della L. n. 394 del 1991) a prevedere, e dunque anche a disciplinare, *“misure di salvaguardia destinate a trovare applicazione fino all’entrata in vigore della disciplina di ciascuna area protetta”.*

Ciò è avvenuto con i già citati articoli 4 del D.M. 2.3.1992 e 1, comma 6, del D.P.R. 23.11.1993, con specifico riferimento al parco nazionale della Val Grande e ai poteri del relativo Ente parco.

L’atto, dunque, gode di una base legislativa di rango ordinario solo in via “mediata”, ciò da cui deriva una peculiare collocazione nel sistema delle fonti, in posizione subordinata sia rispetto agli atti normativi di rango primario sia agli atti regolamentari di rango secondario.

L’esistenza di una tale base normativa, comunque, consente al regolamento in esame di introdurre una disciplina efficace non solo all’interno dell’organizzazione dell’ente ma anche sul piano dell’ordinamento generale, al sussistere dei caratteri di generalità, astrattezza e nominatività che connotano gli atti normativi.

Ciò posto, pur affermata l’astratta idoneità del regolamento di cui è causa a disciplinare in via provvisoria l’attività di pesca esercitata all’interno dell’ambito territoriale del parco nazionale della Val Grande, occorre individuare, per quanto interessa ai fini della decisione, i limiti di tipo sostanziale entro i quali il potere regolamentare può essere esercitato.

Rileva, a tal fine, la previsione di cui all’art. 11, comma 5 della L. n. 394 del 1991, a tenore del quale *“Restano salvi i diritti reali e gli usi civici delle collettività locali, che sono esercitati secondo le consuetudini locali”.*

La finalità di tale previsione, di portata letterale non equivoca, è quella di perimetrare, in negativo, l’oggetto della disciplina che l’Ente parco può introdurre mediante lo strumento del regolamento del parco, disciplinato dagli altri commi dell’art. 11.

Attraverso tale strumento normativo, l’amministrazione del parco può (tra l’altro) stabilire *“le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3”* (tra cui il divieto di catturare, uccidere, danneggiare e disturbare le specie animali, di cui all’art. 11, comma 3, lett. a).

Dunque, nel delineare la disciplina delle attività che possono essere esercitate all’interno del parco, anche in deroga ai divieti in generale previsti dal comma 3, l’amministrazione incontra il limite, previsto dal comma 5 citato, dei *“diritti reali”* di terzi.

Ciò posto, ritiene il Tribunale che, se tale limite opera con riferimento al regolamento del parco (regolamento che costituisce fonte del diritto di rango secondario, alla luce della diretta copertura legislativa e della procedura di approvazione che prevede un intervento, avente portata co-decisoria, del Ministero dell’ambiente), a maggior ragione lo stesso deve operare nei confronti del regolamento “provvisorio” adottato dall’Ente parco in materia di pesca nelle more dell’approvazione del regolamento del parco.

Facendo applicazione di tali principi al caso di specie, va riconosciuta l'applicabilità della salvezza di cui al citato comma 5 anche al diritto esclusivo di pesca vantato da parte ricorrente, trattandosi di un diritto di carattere reale avente "*per oggetto non già l'utilizzazione delle acque, bensì la popolazione ittica del comprensorio, considerato come universitas, del tutto distinta e separabile dal liquido nel quale vive*" (vedi Cass., Sez. Unite, 04.12.2009, n. 25493, la quale richiama Cass., Sez. Unite, 19.1.1970 n. 104 e Cass., Sez. Unite, 16.11.1982 n. 6197).

Per tali motivi, il ricorso va accolto ed il regolamento impugnato va caducato limitatamente alle previsioni che determinano un'illegittima compressione del diritto esclusivo facente capo a parte ricorrente.

In particolare, l'effetto caducatorio va limitato alle seguenti previsioni, oggetto anche di specifica censura da parte del ricorrente:

- art. 6, comma 1 (istituzione di un'area *no-kill*);

- art. 4, comma 1, lett. a (previsione di un'area in cui vi è un divieto assoluto di pesca).

Dall'accoglimento del primo motivo di ricorso, nei termini sopra esposti, deriva l'assorbimento dei motivi di ricorso secondo e terzo, in quanto mediante gli stessi vengono specificamente censurate, anche per motivi di intrinseca irragionevolezza, le misure già caducate in accoglimento del primo motivo.

Con un quarto motivo di ricorso viene censurata la previsione di cui all'art. 2 del regolamento, a tenore della quale "*Le immissioni di materiale ittico di qualsiasi tipologia sono vietate se non espressamente autorizzate dall'Ente Parco*".

Secondo la ricorrente tale disposizione si porrebbe in violazione del proprio diritto esclusivo di pesca, anche tenuto conto della peculiare disciplina prevista dalla Legge Regionale n. 37 del 2006 in tema di immissioni ad opera dei titolari di diritti esclusivi di pesca.

Il motivo di ricorso non è fondato.

In primo luogo, la disciplina di cui all'art. 2 non si pone in contrasto con il diritto esclusivo di pesca vantato da parte ricorrente, atteso che non rientra nel contenuto dello stesso il diritto ad "immettere" materiale ittico nelle acque ove lo stesso è esercitato. Infatti, il diritto esclusivo di pesca (come sopra chiarito) ha ad oggetto esclusivamente la fauna marina presente nel comprensorio di riferimento, non sussistendo elementi nel caso di specie che consentano una diversa perimetrazione delle facoltà spettanti al titolare.

In secondo luogo, le previsioni della Legge Regionale hanno vocazione generale e non regolano nello specifico l'attività di ripopolamento relativa ai territori ricompresi all'interno di regimi speciali di disciplina, quali quello dettato dalla L. n. 394 del 1991 in relazione ai parchi nazionali. La disciplina di cui al regolamento impugnato, dunque, assumendo *ratione materiae* carattere di specialità, non si pone in contrasto con quella dettata dalla Legge Regionale n. 37 del 2006.

Si impone, alla luce di tali considerazioni, il rigetto del quarto motivo di ricorso.

Con un quinto motivo di ricorso vengono lamentate violazioni procedurali nell'adozione del regolamento impugnato, in quanto l'amministrazione del parco non avrebbe rispettato la disciplina di cui all'art. 11 della Legge n. 394 del 1991.

Il motivo non è fondato, alla luce delle argomentazioni in precedenza svolte circa la base normativa del regolamento impugnato, il cui potere non trova fondamento all'art. 11 della Legge n. 394 del 1991 e non deve, pertanto, rispettare l'*iter* procedurale ivi previsto.

Con un sesto motivo di ricorso viene lamentata la violazione dei diritti procedurali dei ricorrenti, ai quali non è stata consentita la partecipazione all'*iter* di approvazione del regolamento.

Il motivo non è fondato, in quanto trattandosi di atto regolamentare, le garanzie partecipative di cui agli articoli 7 e 8 della Legge n. 241 del 1990 non sono applicabili, alla luce della previsione di cui all'art. 13, comma 1, della medesima legge, secondo cui "*Le disposizioni contenute nel presente capo non si applicano nei confronti dell'attività della pubblica amministrazione diretta alla emanazione di atti normativi, amministrativi generali, di pianificazione e di programmazione, per i quali restano ferme le particolari norme che ne regolano la formazione*".

Con il settimo motivo di ricorso viene censurata la previsione di cui all'art. 8 del regolamento impugnato, secondo cui "*Per esercitare la pesca nel Parco è necessario possedere, oltre alla licenza di pesca, il tesserino del Parco*".

Nella prospettazione di parte ricorrente la previsione determinerebbe un'indebita restrizione delle facoltà ricomprese nel diritto esclusivo di pesca.

Il motivo di ricorso è infondato, in quanto la misura in esame non determina una compressione delle prerogative dei ricorrenti (in quanto titolari del diritto esclusivo di pesca) tale da determinarne un apprezzabile grado di lesione.

Infatti, da un lato, la previsione non vieta l'esercizio delle facoltà ricomprese nel diritto esclusivo di pesca e, dall'altro, costituisce bilanciamento non irragionevole tra tali prerogative (tra le quali rientra anche lo sfruttamento economico della pesca) e le esigenze di salvaguardia dei valori naturalistici del parco, che passano anche da un controllo circa i soggetti che accedono al relativo territorio al fine di esercitare l'attività di pesca.

Quanto alla domanda risarcitoria proposta da parte ricorrente, la stessa va rigettata in quanto solo genericamente formulata sia in punto di *an* della lesione sia in relazione al *quantum* del danno asseritamente patito.

Si impone, per tutti i motivi sopra esposti, l'accoglimento del ricorso limitatamente al primo motivo, con conseguente caducazione parziale del provvedimento impugnato.

Rimane ferma la possibilità per l'Ente parco di riesercitare il potere regolamentare, anche in relazione ai profili di disciplina caducati, facendo salva la posizione soggettiva vantata da parte ricorrente, come accertata all'esito del presente

giudizio.

Le spese di lite vanno compensate, in ragione dell'esito complessivo della controversia e della peculiarità delle questioni giuridiche sottese alla decisione.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Piemonte (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e annulla il regolamento impugnato, nei termini di cui in motivazione.

Spese compensate.

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

(Omissis)

