

Sulla natura giuridica degli Ambiti territoriali di caccia

T.A.R. Molise, Sez. I 24 febbraio 2025, n. 55 - Gaviano, pres.; Lalla, est. - “Allevamento Selvaggina” di Trivisano Pasquale (avv. Salini) c. Ambito territoriale di caccia (A.T.C.) n. 3 – Isernia (avv. Petrarca).

Caccia - Ambiti territoriali di caccia - Natura giuridica - Soggetto espletante un'attività di pubblico interesse.

L'Ambito territoriale di caccia viene oggettivamente in rilievo in una veste pubblicistica, in qualità di soggetto espletante un'attività di pubblico interesse, e come tale è soggetto alla disciplina dettata in tema di accesso agli atti dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, la quale specifica che «Ai fini del presente capo si intende: (...) per “pubblica amministrazione”, tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario» [cfr. l'art. 22, comma 1, lett. e) della legge n. 241/1990].

(Omissis)

FATTO e DIRITTO

1. L'Ambito territoriale di caccia n. 3 - Isernia pubblicava in data 22 aprile 2024, sul proprio sito istituzionale (precisamente al link “<https://www.atc3isernia.com/?p=10961>”), la “DETERMINA DI INDIZIONE DI CONSULTAZIONE DI MERCATO ex art. 77 D.Lgs. 36/2023”, n. prot. 39 del 22 aprile 2024, finalizzata alla raccolta di informazioni per la predisposizione della documentazione di gara relativa alla procedura ad evidenza pubblica che sarebbe successivamente stata indetta dallo stesso Ente per la fornitura di selvaggina da ripopolamento faunistico.

In particolare, la determina stabiliva, tra le altre cose, che: «al fine dell'indizione di una procedura di gara l'ATC-3 Isernia organizza una consultazione preliminare di mercato finalizzata alla raccolta di informazioni e suggerimenti utili per la predisposizione della documentazione tecnica di gara. La consultazione preliminare di mercato, ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. 36/2023 e s.m.i., è volta ad instaurare una fase preparatoria della procedura di gara, e consente di sottoporre al mercato specifici quesiti di natura tecnica inerenti alla pianificazione e preparazione dell'appalto in modo da permettere a tutti i soggetti interessati di proporre soluzioni che rispondono alla necessità dell'ATC-3 Isernia».

Nella determina si avvertiva, altresì, che la successiva gara di appalto avrebbe potuto essere conclusa “anche per affidamento diretto – procedura negoziata senza previa pubblicazione di un bando di gara ai sensi dell'art. 76, II co., lett. b), punto 2, d.lgs. n. 36/2023”.

E dopo tali premesse si stabiliva, peraltro, che gli operatori interessati, nel presentare istanza di manifestazione d'interesse, avrebbero dovuto allegare:

- “le eventuali osservazioni e le eventuali migliorie da apportare”, nonché “ogni altro elemento informativo o criticità che l'operatore economico ritenga necessario opportuno segnalare”;

- “la propria offerta economica e tecnica”.

2. Il titolare dell'azienda “Allevamento Selvaggina” di Trivisano Pasquale rispondeva al suddetto avviso trasmettendo, mediante comunicazione a mezzo PEC del 26 aprile 2024, la propria manifestazione di interesse, che si sostanzialmente, avuto riguardo al tenore della determina di indizione della consultazione di mercato, in una specifica offerta.

3. A distanza di alcuni mesi, il sig. Trivisano si attivava quindi per conoscere le sorti della procedura di cui si è detto.

L'interessato, precisamente, in data 16 luglio 2024 formulava un'apposita istanza di accesso al fine di ottenere l'ostensione degli atti della procedura di consultazione e delle eventuali successive fasi di valutazione comparativa e di affidamento, al dichiarato fine di “agire in giudizio in sede amministrativa e in sede civile, per la violazione e falsa applicazione dell'art. 77 D.Lgs. 36/2023, in ordine alla fattispecie di concorrenza falsata e violazione del principio di discriminazione”, richiamandosi, nell'immediato, all'art. 22 della legge n. 241/90 e all'art. 13 del D.Lgs. n. 163/2003 (cfr. all. n. 1 alla produzione della parte ricorrente del 6 settembre 2024).

4. Riscontrando siffatta istanza, l'Ambito territoriale di caccia comunicava al richiedente un preavviso di rigetto del 3 agosto 2024, con il quale il RUP, richiamati i contenuti della determina di indizione della consultazione, rappresentava quanto segue: «Lei veniva da me personalmente contattato per le vie brevi al fine un confronto tecnico/verifica in loco degli animali ma in quella occasione mi rispondeva che non era possibile quel giorno perchè Lei era “tutta la settimana in abruzzo” e mi avrebbe fatto sapere quando incontrarci, invano. PTM io RUP non rinvedo nella Sua domanda un interesse diretto, concreto e attuale rispetto alla chiesta ostensione per cui sono orientate al rigetto della Sua richiesta» (cfr. doc. n. 5 alla produzione dell'A.T.C. del 13 gennaio 2025).

5. In assenza di ulteriori determinazioni conclusive, e ritenendo formatosi il silenzio-diniego sull'istanza di accesso agli atti, l'interessato proponeva allora il presente ricorso ai sensi dell'art. 114 del cod. proc. amm..

6. L'Ambito territoriale di caccia intimato si costituiva in giudizio eccependo l'inammissibilità del ricorso, oltre che la

sua infondatezza.

7. Alla camera di consiglio del 5 febbraio 2025, uditi i difensori presenti, la causa è stata infine trattenuta in decisione.

8. Pregiudizialmente, il Collegio è chiamato a statuire sulle questioni di rito poste dalle parti o rilevate d'ufficio.

9. In primo luogo, al fine di assodare l'ammissibilità del ricorso, occorre esaminare la natura giuridica dell'Ambito territoriale di caccia, nella fattispecie da ascrivere, come sta per vedersi, a "pubblica amministrazione" ai limitati fini di cui all'art. 22 della legge n. 241 del 1990.

Gli Ambiti territoriali di caccia sono strutture associative senza scopo di lucro di diritto privato, regolate con autonomo statuto, alle quali sono affidati compiti di rilevanza pubblicistica connessi all'organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica del territorio di competenza, finalizzati al perseguimento degli obiettivi stabiliti nel piano faunistico-venatorio.

Deve pertanto ritenersi che tale organismo svolga compiti trascendenti la dimensione puramente privata e, quindi, di natura pubblicistica, in quanto attuativi della normativa comunitaria in materia di caccia e protezione della fauna selvatica, e, in quanto tali, disciplinati direttamente dalle Leggi Regionali e connessi, in particolare, all'organizzazione del prelievo venatorio e alla gestione faunistica nel territorio di competenza, siccome finalizzati al perseguimento degli obiettivi stabiliti nel piano faunistico-venatorio.

L'Ambito resistente è quindi un soggetto privato di interesse pubblico costituito mediante provvedimento della Giunta Regionale assunto ai sensi dell'art. 21 L.R. n. 19/1993.

E la giurisprudenza amministrativa ha già avuto modo di evidenziare, in materia, che "la normativa sulla caccia rende direttamente compartecipi i soggetti interessati ad un aspetto ludico della vita associata, ai fini della migliore gestione della risorsa costituita dalla selvaggina cacciabile, espressamente dichiarata bene indisponibile dello Stato (art. 1 della legge n. 157 del 1992). Gli ambiti territoriali di caccia, pur non appartenendo alle amministrazioni pubbliche tradizionalmente concepite, svolgono funzioni pubbliche di cura dell'interesse comune, sottoposte al vaglio del giudice amministrativo, mediante l'esercizio di poteri autoritativi al fine di evitare violazioni, da parte dei propri associati, delle norme poste a tutela della fauna selvatica. Tali compiti si esauriscono tuttavia con l'organizzazione del prelievo venatorio e della gestione faunistica del territorio di competenza" (T.A.R. Toscana, Sez. II, dell'8 settembre 2022, n. 1022).

È noto, d'altra parte, che il nostro ordinamento ha recepito una nozione dinamica e funzionale di ente pubblico, in cui la dimensione autoritativa viene individuata in relazione alle finalità che l'ente persegue, ai poteri che gli vengono riconosciuti e limitatamente ad essi, ben potendo accadere che uno stesso soggetto possa avere la natura di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla ad altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica (cfr., ex multis, Cons. Stato, Sez. VI, del 15 novembre 2021, n. 7573; Sez. IV, del 4 aprile 2019, n. 2217; Sez. VI, del 26 maggio 2015, n. 2660).

Per tutto quanto detto, nella vicenda in esame l'Ambito territoriale di caccia intimato viene oggettivamente in rilievo in una veste pubblicistica, in qualità di soggetto espletante un'attività di pubblico interesse, e come tale è soggetto alla disciplina dettata in tema di accesso agli atti dagli artt. 22 e ss. della legge n. 241 del 1990, la quale specifica che "Ai fini del presente capo si intende: ... per "pubblica amministrazione", tutti i soggetti di diritto pubblico e i soggetti di diritto privato limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o comunitario" (cfr. l'art. 22, comma 1, lett. e) della legge n. 241/1990).

10. Sempre in via preliminare, il Collegio deve altresì esaminare l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalla difesa dell'A.T.C., secondo la quale il gravame sarebbe stato proposto avverso un mero atto endoprocedimentale, ossia la comunicazione dei motivi ostativi all'accoglimento dell'istanza, che non sarebbe stato però immediatamente impugnabile. L'eccezione è priva di pregio.

Una completa lettura del testo della presente impugnativa (letta dalla resistente in chiave esasperatamente formalistica) induce, invero, a reputarla incardinata contro il complessivo diniego di accesso inequivocabilmente formatosi sull'istanza presentata dall'interessato il 16 luglio 2024.

Nella fattispecie in esame, infatti, sembra indiscutibile che l'accesso agli atti invocato sia stato nei fatti negato; così come è rimasta incontestata la mancata pubblicazione da parte dell'A.T.C. degli atti della procedura da esso attivata richiamandosi all'art. 77 del D.Lgs. n. 36/2023.

Nondimeno, nessun provvedimento espresso è stato formalmente adottato sull'istanza di trasparenza dell'interessato: sicché il medesimo, in concreto, non poteva fare altro che agire contro il diniego tacitamente formatosi sulla propria istanza, così come preannunciato dai contenuti del preavviso di rigetto del 3 agosto 2024 (atto che pertanto non costituisce certo l'oggetto -tantomeno esclusivo- del ricorso, esperito piuttosto onde ottenere una "declaratoria di annullamento del diniego di visione e rilascio degli atti in ordine all'istanza di accesso avanzata dal ricorrente").

Nel caso di specie, quindi, devono ritenersi integrate le condizioni stabilite dall'art. 25, comma 4, della legge n. 241 del 1990, secondo cui "Decorsi inutilmente trenta giorni dalla richiesta, questa si intende respinta. In caso di diniego dell'accesso, espresso o tacito ... il richiedente può presentare ricorso al tribunale amministrativo regionale...".

Ne consegue che anche sotto questo profilo il ricorso risulta ammissibile.

11. Nel merito, il ricorso è fondato.

11.1. La ditta ricorrente ha legittimazione e interesse ad accedere agli atti adottati dall'Ente all'esito della propria

procedura di consultazione attivata ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. n. 36/2023, in quanto, avendo partecipato a tale procedura (oltretutto, con una propria specifica offerta), ha ben ragione di volerne conoscere gli sviluppi, al fine di valutarne coerenza e legittimità.

Difatti, in qualità di azienda operante nel settore cui si riferisce la fornitura di selvaggina necessaria per l'A.T.C., la ditta ricorrente è sicuramente portatrice anche di un più ampio interesse a partecipare alle procedure di affidamento che l'Ente avrebbe potuto successivamente attivare all'esito delle consultazioni preliminari di mercato avviate ai sensi dell'art. 77 del D.Lgs. n. 36/2023.

Va rimarcato, infatti, che in base all'art. 77 del D.Lgs. n. 36/2023:

- "Le stazioni appaltanti possono svolgere consultazioni di mercato per predisporre gli atti di gara, ivi compresa la scelta delle procedure di gara, e per informare gli operatori economici degli appalti da esse programmati e dei relativi requisiti richiesti" (comma 1);

- "Per le finalità di cui al comma 1 le stazioni appaltanti possono acquisire informazioni, consulenze, relazioni e ogni altra documentazione idonea, anche di natura tecnica, da parte di esperti, operatori di mercato, autorità indipendenti o altri soggetti idonei. Tale documentazione può essere utilizzata anche nella pianificazione e nello svolgimento della procedura di appalto, a condizione che non abbia l'effetto di falsare la concorrenza e non comporti una violazione dei principi di non discriminazione e di trasparenza" (comma 2).

È chiaro, quindi, in base alla richiamata disciplina normativa, che l'esperimento della consultazione di mercato sia funzionale alla successiva predisposizione di atti di gara, "ivi compresa la scelta delle procedure di gara"; e, d'altra parte, non pare dubbio che le successive determinazioni assumibili debbano rispondere ai principi di pubblicità e trasparenza propri dell'azione amministrativa, e, in particolare, dell'evidenza pubblica.

Rientrando la ricorrente, pertanto, tra i soggetti idonei ad assicurare la fornitura di selvaggina all'Ambito territoriale di caccia, e poiché essa aveva anche partecipato alla consultazione preliminare, è evidente come la relativa ditta abbia un rilevante interesse a verificare che i successivi atti compiuti dall'Ente, ivi compresa l'eventuale determinazione all'acquisto per il tramite di un possibile affidamento diretto, fossero stati rispettosi dei principi dell'evidenza pubblica e della concorrenza.

E tanto è già sufficiente per fondare un diritto all'accesso agli atti ricolleganti alla procedura di fornitura di selvaggina in questione. Conclusione, questa, che nel concreto tanto più s'impone se si tiene conto della peculiarità dei contenuti della "consultazione di mercato" della quale si tratta, che si era sostanziata, in pratica, soprattutto in una diretta acquisizione di offerte.

L'accesso in controversia, pertanto, doveva indefettibilmente essere accordato, nella prospettiva della tutela degli interessi dell'azienda che, oltre a operare nello specifico settore merceologico, aveva anche partecipato alla consultazione, e avrebbe dunque avuto tutto l'interesse a concorrere nella successiva fase di scelta, comunque da ritenersi soggetta al rispetto dei principi fondamentali dell'evidenza pubblica.

11.2. D'altra parte, gli argomenti utilizzati dalla difesa dell'A.T.C. per dimostrare la mancanza, in capo all'avversaria, di un interesse ad ottenere l'accesso, non sono pertinenti.

Per un verso, infatti, la circostanza che l'avviso pubblico avesse previsto che la partecipazione alla consultazione non avrebbe radicato alcun diritto in capo ai partecipanti rispetto alla successiva gara, non vale di certo -di per sé- ad escludere l'interesse a conoscere gli esiti finali della procedura.

Né tanto meno un simile interesse risulta scalfito dalla circostanza che la manifestazione di interesse a suo tempo trasmessa dalla ditta all'ente potesse essere in qualche modo "carente".

11.3. In definitiva, il Collegio ritiene che i principi propri dell'evidenza pubblica, e, in particolare, quelli di pubblicità, trasparenza e concorrenza, valgano a fondare nel caso di specie l'interesse ad accedere agli atti amministrativi posteriori all'espletamento della procedura di consultazione esperita dall'A.T.C., esito al quale, peraltro, l'Ambito avrebbe dovuto comunque assicurare adeguata forma di pubblicità.

12. Non è quindi dato ravvisare, in concreto, l'esistenza di alcuna ragione impeditiva dell'ostensione di cui si tratta al cospetto dell'interesse personale, attuale e concreto della ricorrente alla conoscenza degli atti richiesti, evidentemente funzionali ai fini della necessaria conoscenza, da parte sua, delle determinazioni connesse alla fornitura di selvaggina per la quale l'A.T.C. resistente aveva avviato la procedura di consultazione ai sensi del citato art. 77 del D.Lgs. n. 36/2023.

13. Per tale ragione l'impugnato diniego tacito di accesso va annullato, dovendosi quindi ordinare all'Ambito territoriale di caccia n. 3-Isernia di consentire l'accesso alla documentazione richiesta.

14. Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come in dispositivo.

(Omissis)