

Riduzione dell'attività venatoria per ampliamento delle “aree contigue” a un Parco Nazionale

Cons. Stato, Sez. IV 22 settembre 2025, n. 7437 - Carbone, pres.; Marotta, est. - Arci Caccia Puglia (avv. Orlandini) c. Regione Puglia (avv.ti Capobianco e Bucci) ed a.

Caccia - Ampliamento delle “aree contigue” a un Parco Nazionale - Riduzione dell'attività venatoria.

(*Omissis*)

1. Con sentenza indicata in epigrafe, il T.a.r. Puglia, Sez. I, ha respinto il ricorso introduttivo del giudizio proposto dalle Associazioni Caccia Pesca e Ambiente (CPA) Puglia; Arci Caccia Puglia, Annu Puglia; Enalcaccia Puglia e Italcaccia Puglia per l'annullamento della deliberazione della Giunta Regionale della Puglia del 29 novembre 2021 n. 1932, di ampliamento delle “aree contigue” al Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

Il giudice di primo grado ha disposto la compensazione delle spese di giudizio.

2. L'Associazione Arci Caccia Puglia ha contestato la sentenza impugnata per i motivi di seguito indicati.

2.1. Con il primo motivo di gravame, l'appellante deduce: violazione dell'art. 112 c.p.c.; violazione del diritto di difesa e del principio di parità delle armi.

Il giudice di primo grado avrebbe posto a fondamento della propria decisione deduzioni formulate dalla Regione Puglia in altro giudizio (contraddistinto da R.G. n. 405/2022), che, pur avendo analogo oggetto, non è mai stato riunito con quello definito con la sentenza impugnata.

Il giudice di primo grado avrebbe violato l'art. 112 c.p.c., ponendo alla base della propria decisione, eccezioni mai formulate nel presente giudizio (come ad esempio quelle relative alla natura della ripermetrazione); avrebbe violato il diritto di difesa e il principio di parità delle armi, non avendo consentito alle ricorrenti quantomeno di poter prendere posizione su tali profili.

Sulla base delle rilevate violazioni, l'appellante ha chiesto la rimessione della causa al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 105 c.p.a. e, in subordine, la riforma della sentenza impugnata.

2.2. Con il secondo motivo di gravame, l'Associazione appellante deduce: violazione dell'art. 6 d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, degli artt. 5 e 8 d.P.R. 357/97, dell'art. 3 della legge regionale della Puglia 14 dicembre 2012 n. 44; eccesso di potere sotto diversi profili (carezza di presupposti, violazione del giusto procedimento, difetto di istruttoria e difetto di motivazione).

Con il primo motivo di ricorso introduttivo del giudizio, le Associazioni ricorrenti avevano censurato l'omissione del procedimento di V.A.S. e di valutazione di incidenza, rilevando che:

– ai sensi dell'art. 6, comma 2, d.lgs. 152/2006 e dell'art. 3, comma 3 lett. b), l.r. della Puglia 44/2012 sono sottoposti a VAS tutti gli atti di programmazione e/o pianificazione per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione, tra gli altri, degli uccelli selvatici, si ritiene necessaria la valutazione di incidenza ai sensi dell'art. 5 d.P.R. 357/1997.

Nel caso di specie, una riduzione dell'attività venatoria nelle aree contigue sarebbe impattante sull'ambiente, determinando quantomeno una concentrazione della caccia nelle aree c.d. “libere”, con conseguenze rilevanti sulla fauna e sugli equilibri tra le specie.

Il giudice di primo grado, dopo aver ricostruito la disciplina normativa di riferimento, ha respinto la censura.

Il T.a.r. ha ritenuto che la p.a. non fosse tenuta alla valutazione ambientale, in quanto non si tratterebbe di un atto di approvazione del piano del Parco, bensì di una rideterminazione delle aree contigue, potendosi peraltro rinviare a un momento successivo la disciplina pianificatoria di tali aree.

L'appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado, evidenziando che la deliberazione della Giunta Regionale n. 1932 del 29 novembre 2021 è un provvedimento di approvazione e non di semplice adozione.

La modifica delle aree contigue incide sulla “*Carta della zonizzazione e delle aree contigue*”, allegata al piano per il Parco Nazionale dell'Alta Murgia, con la conseguenza, che, ai sensi dell'art. 12, comma 6, della legge n. 394/1991, anche per la modifica di tali aree occorre “*la stessa procedura necessaria alla sua approvazione*” (che era stata preceduta da VAS e da Valutazione di incidenza).

La possibilità, poi, di rinviare ad una fase successiva la disciplina della caccia (e delle altre attività previste dall'art. 32, comma 1, legge n. 394/1991) non consentirebbe di differire la verifica della efficacia impattante sull'ambiente della perimetrazione delle aree contigue.

Da qui la necessità del procedimento di V.A.S. e di valutazione di incidenza prima della delibera della Giunta Regionale della Puglia 29 novembre 2021 n. 1932.

2.3. Con il terzo motivo di gravame, l'appellante deduce: violazione e falsa applicazione dell'art. 32, l. 6 dicembre 1991, n. 394; violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della legge n. 241/1990; violazione e falsa applicazione dall'art. 10 legge

n. 157/1992 e dell'art. 7, comma 3, l.r. della Puglia 59/2017; eccesso di potere sotto diversi profili (sviamento, carenza di necessario presupposto, carenza di istruttoria, violazione del giusto procedimento, illogicità, motivazione carente e contraddittoria).

Con il secondo motivo del ricorso introduttivo del giudizio, le Associazioni ricorrenti avevano censurato gli atti impugnati:

- per violazione delle disposizioni che ne disciplinano la creazione (e, in particolare, dell'art. 32 della legge n. 394/1991);
- per eccesso di potere, in particolare sotto il profilo dell'illogicità, trattandosi di aree estese più del doppio rispetto al Parco e dieci volte maggiori rispetto alla perimetrazione originaria;
- per carenza istruttoria e motivazionale sotto numerosi profili;
- per superficialità dell'azione amministrativa, confermata dal rinvio *sine die* dell'individuazione dei piani, dei programmi e delle misure di disciplina, previste dall'art. 32, comma 1, legge n. 394/1991; – per violazione dei limiti previsti dall'art. 10 legge n. 157/1992 e dall'art. 7, comma 3, l.r. della Puglia n. 59/2017.

A sostegno di quanto dedotto avevano prodotto anche una relazione tecnica a firma del dott. Gabriele Sperandio.

Il T.a.r. Puglia ha respinto le censure, evidenziando quanto segue:

- a) la deliberazione di Giunta regionale n. 1932/2021 è stata preceduta da un adeguato iter istruttorio e procedimentale, risultante dalle premesse della stessa delibera ed è stata adeguatamente motivata, in quanto coerente sia con la valenza geologico-ambientale della cosiddetta “Grande Adria”, sia con la candidatura a Geoparco Unesco, sia con le finalità della legge quadro n. 394/1991, sia con le premesse contenute nella deliberazione della Comunità del Parco n. 2/2021;
- b) il legislatore non avrebbe posto alcun limite all'estensione delle aree contigue, in quanto oggetto di ampia discrezionalità;
- c) la possibilità di rinviare i piani, i programmi e le misure previste dall'art. 32, comma 1, legge n. 394/1991 non inciderebbe sulla legittimità degli atti impugnati, trattandosi di procedimenti distinti; d) in assenza di tali piani, la doglianza relativa alla violazione dei limiti percentuali prescritti dall'art. 10 legge n. 157/1992 e dall'art. 7, comma 3, l.r. della Puglia 59/2017 sarebbe generica, ipotetica e comunque infondata, in quanto detti limiti terrebbero conto delle aree in cui la caccia è vietata e non anche di quelle dove è solo limitata.

L'Associazione appellante contesta le conclusioni del giudice di primo grado.

A suo giudizio, sarebbe irrilevante il riferimento alla c.d. “Grande Adria” e della candidatura a Geoparco Unesco sull'ampliamento delle aree contigue, evidenziando che la delimitazione di queste aree deve risultare funzionale alle esigenze del Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

In particolare, secondo l'appellante, non possono ritenersi sufficienti le ragioni contenute nella deliberazione della Comunità del Parco n. 2/2021 in quanto:

- sono state recepite solo in parte dal provvedimento di approvazione della Regione Puglia;
- non spiegano la ragione per la quale la tutela della c.d. “Grande Adria” e la candidatura a Geoparco Unesco debbano realizzarsi attraverso l'estensione delle aree contigue al Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

Richiama la relazione tecnica del dott. Sperandio che ha escluso l'esistenza di valide ragioni che possano giustificare l'estensione delle aree contigue.

La circostanza che il legislatore non abbia determinato l'estensione delle aree contigue, lasciando spazio alla discrezionalità della p.a., a giudizio dell'appellante, non consente a quest'ultima di esercitare il proprio potere in contrasto con la ratio ispiratrice della norma o in contrasto con i canoni di ragionevolezza, proporzionalità e logicità.

Evidenzia che il differimento dei piani, dei programmi e delle misure di cui all'art. 32, comma 1, legge n. 394/1991 non fa venir meno l'interesse alla presente impugnativa, in quanto la rideterminazione delle aree contigue è già limitativa della caccia (cfr. art. 32, comma 3, l. n. 394/1991).

3. Si è costituita in giudizio la Regione Puglia, riproponendo ai sensi dell'art. 101, comma 2° c.p.a. le eccezioni non esaminate dal giudice di primo grado; in particolare, ha eccepito:

- l'inammissibilità del ricorso di primo grado, per omessa notificazione ad almeno uno dei Comuni controinteressati, che hanno partecipato agli incontri per la definizione del perimetro delle ulteriori aree contigue;
- l'inammissibilità del ricorso per difetto di interesse, in quanto la deliberazione della Giunta regionale impugnata non definisce le misure regolamentari dell'attività venatoria, rinviando tale disciplina a determinazioni future.

4. Con memoria depositata in data 26 aprile 2025 la Regione Puglia ha evidenziato che a far data dal 9 settembre 2024, il “MurGeopark” è stato ufficialmente proclamato Geoparco Mondiale UNESCO.

Nel merito, ha contestato la fondatezza delle deduzioni delle parti appellanti, evidenziando quanto segue.

4.1. Al fine di predisporre un primo dossier di candidatura del Parco Nazionale dell'Alta Murgia nella rete dei Geoparchi mondiali Unesco, i confini del Geoparco andavano individuati in via preliminare; le dimensioni del Geoparco dovevano essere tali da risultare confacenti ai compiti assegnati per lo sviluppo del patrimonio geologico di importanza internazionale; è per questa ragione che si è reso indispensabile ampliare l'area d'interesse in modo che comprendesse non solo quella del Parco ma anche l'intero territorio delle “Premurge” (anch'esso di particolare rilevanza geologico - geomorfologico).

L'articolo 32 della legge n. 394/1991, nel disciplinare le modalità di perimetrazione e di gestione delle aree contigue,

attribuisce compiti distinti a soggetti diversi.

La determinazione dei confini è affidata alle Regioni, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta (art. 32, comma 2, l. n. 394/1991); la definizione dei piani e programmi di gestione e delle misure di disciplina ("eventuali") è affidata alle Regioni e agli Enti locali competenti, d'intesa con gli Enti Parco (art. 32, comma 1, l. n. 394/1991).

Questa distinzione di competenze e soggetti confermerebbe che le due attività possono essere svolte in momenti diversi, senza che la legge imponga una contestualità assoluta.

4.2. Il ridimensionamento della perimetrazione delle aree contigue non è idonea a produrre impatti significativi sull'ambiente; ciò si desumerebbe dalla stessa d.G.R. n. 1932/2021 la quale, al punto 4. del deliberato, così dispone: "4. di dare atto che la perimetrazione oggetto della presente deliberazione non comporta modifiche al sistema vincolistico dei territori interessati".

Non essendo stato approvato alcun piano o programma del Parco, ma esclusivamente una nuova perimetrazione delle aree contigue, l'eventuale procedura di VAS potrà essere differita ad un momento successivo.

4.3. Con riguardo alla dedotta irragionevolezza della ripermimetrazione che, a detta dell'appellante, si porrebbe in contrasto con la funzione propria di queste aree di collegamento ambientale/ecologico e di "cuscinetto" tra il "terreno libero" e l'area del Parco, la Regione Puglia ha eccepito la inammissibilità della censura e comunque ne ha evidenziato l'infondatezza, richiamando la normativa faunistica che disciplina la programmazione venatoria del territorio.

5. Con memoria depositata in data 2 maggio 2025, l'appellante sostiene che l'intervenuto riconoscimento del Geoparco UNESCO non inciderebbe sui motivi di ricorso in appello, stante la sua irrilevanza rispetto all'ampliamento delle aree contigue.

6. Con memoria di replica depositata in data 12 maggio 2025, l'appellante ha ribadito le proprie tesi difensive.

7. Si è costituito in giudizio anche l'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia, contestando le deduzioni di parte appellante e chiedendo il rigetto del gravame.

8. All'udienza pubblica del 5 giugno 2025 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

9. Ritene il Collegio di poter prescindere dall'esame delle eccezioni di inammissibilità, sollevate dalla Regione Puglia, essendo il ricorso infondato nel merito.

10. Occorre premettere quanto segue.

10.1. Con deliberazione del 22 marzo 2016, n. 314, la Giunta Regionale della Puglia ha approvato il piano per il Parco Nazionale dell'Alta Murgia e il relativo Regolamento, individuando, di intesa con l'Ente Parco dell'Alta Murgia, i confini delle aree contigue, ai sensi dell'art. 32, comma 2, l. 394/1991, all'interno delle quali l'attività venatoria è consentita nella sola forma di caccia controllata, riservata ai soli residenti nei Comuni dell'area naturale protetta e delle aree contigue.

Detta deliberazione è stata preceduta da una fase istruttoria nel corso della quale il piano per il Parco è stato tra l'altro sottoposto alla procedura di VAS e Valutazione di incidenza, con esito positivo (come risulta dal parere di cui alla determinazione del dirigente del Servizio Ecologia n. 227 del 24 giugno 2015).

10.2. Nell'anno 2019 il Consiglio Direttivo del Parco Nazionale dell'Alta Murgia ha condiviso la proposta di candidatura a Geoparco Unesco non solo dei territori ricompresi nel Parco, ma anche delle aree ad esso contigue; è stata avviata una fase di interlocuzione tra il Consiglio Direttivo del Parco, la Regione Puglia - Servizio Regionale Parchi e le amministrazioni comunali territorialmente interessate, allo scopo di definire la perimetrazione delle aree contigue e il relativo Regolamento.

10.3. Con deliberazione della Giunta Regionale n. 1932 del 29 novembre 2021, pubblicata sul BURP n. 5 del 14 gennaio 2022, la Regione Puglia ha definitivamente approvato la nuova perimetrazione delle aree contigue del Parco Nazionale dell'Alta Murgia, rinviando a successivi piani e programmi le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca e delle attività estrattive.

10.4. Le Associazioni Caccia Pesca e Ambiente (CPA) Puglia; Arci Caccia Puglia, Anuu Puglia; Enalcaccia Puglia e Italcaccia Puglia hanno impugnato davanti al T.a.r. Puglia la deliberazione del 29 novembre 2021 n. 1932, con la quale la Giunta Regionale della Puglia ha disposto un ampliamento delle "aree contigue" al Parco Nazionale dell'Alta Murgia, contestandone la legittimità sotto diversi profili.

10.5. Con sentenza n. 981/2023, il T.a.r. Puglia, prescindendo dall'esame delle eccezioni preliminari sollevate dalla Regione Puglia, ha respinto il ricorso nel merito, disponendo la compensazione delle spese di giudizio.

11. Tanto premesso, innanzitutto, si rivela infondato il primo motivo di appello e la connessa richiesta di rimessione della causa al giudice di primo grado, ai sensi dell'art. 105, comma 1, c.p.a.

A prescindere dalla rilevata inammissibilità di alcune censure, il giudice di primo grado è entrato nel merito delle questioni giuridiche dedotte dalle parti ricorrenti; ne consegue che, nella sostanza, non può considerarsi violato il principio del contraddittorio né si ravvisano i presupposti per la rimessione della causa al giudice di primo grado.

Il fatto che la motivazione della sentenza impugnata sia in parte coincidente con quella di altro giudizio è giuridicamente irrilevante, presentando entrambi i giudizi il medesimo *petitum* ed essendo sostanzialmente coincidenti anche le relative censure.

12. Nel merito, le deduzioni della Associazione appellante sono infondate.

12.1. La legge 6 dicembre 1991 n. 394 (Legge quadro sulle aree protette), all'art. 32 disciplina le aree contigue alle aree

naturali protette, prevedendo ai commi 1 e 2 quanto segue:

“1. Le regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, stabiliscono piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente, relativi alle aree contigue alle aree protette, ove occorra intervenire per assicurare la conservazione dei valori delle aree protette stesse.

2. I confini delle aree contigue di cui al comma 1 sono determinati dalle regioni sul cui territorio si trova l'area naturale protetta, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta”.

Il legislatore nazionale ha riservato quindi alle Regioni, d'intesa con l'organismo di gestione dell'area protetta, la determinazione dei confini delle aree contigue alle aree naturali protette (comma 2), demandando sempre alle Regioni, d'intesa con gli organismi di gestione delle aree naturali protette e con gli enti locali interessati, la definizione dei piani e programmi e le eventuali misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive e per la tutela dell'ambiente (comma 1).

All'interno delle aree contigue le Regioni possono disciplinare l'esercizio della caccia soltanto nella forma della “caccia controllata”, riservata ai soli residenti dei Comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua (art. 32, comma 3, l. n. 394/1991).

12.2. In primo luogo, conformemente a quanto previsto dall'art. 32, comma 2, della l. n. 394/1991, la Regione Puglia ha proceduto alla perimetrazione delle aree contigue d'intesa con l'Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia.

La delimitazione delle aree contigue alle aree naturali protette, rientrando nel *genus* degli atti a contenuto generale, è sottratta ad un obbligo di puntuale motivazione (art. 3 l. n. 241/1990); ne consegue che l'amministrazione regionale non era tenuta ad individuare le specifiche ragioni poste alla base della delimitazione delle predette aree contigue.

12.3. Nel caso di specie, comunque, l'amministrazione regionale ha evidenziato, con motivazione immune dalle dedotte censure, a supporto della perimetrazione delle aree contigue, quanto segue:

- a) la “proposta di candidatura” del Parco Nazionale dell'Alta Murgia a Geoparco Unesco (peraltro, come sopra evidenziato, a far data dal 9 settembre 2024, il “MurGeopark” è stato ufficialmente proclamato Geoparco Mondiale UNESCO);
- b) la possibilità di “fornire indirizzi per la conservazione, la corretta gestione e la valorizzazione del sistema di corridoi ecologici di connessione tra le aree naturali protette contermini per la coerenza complessiva della RETE NATURA 2000 nonché di sperimentare proposte progettuali estese all'intero territorio delle aree contigue, come la definizione di interventi finalizzati alla mitigazione e all'adattamento ai cambiamenti climatici nell'ambito della Direttiva 2003/87/CE”;
- c) “l'opportunità, in coerenza con le previsioni dell'articolo 32 comma 1 della L. 394/1991 e smi, di definire i rapporti di reciproca collaborazione tra Regione Puglia, Ente Parco Nazionale dell'Alta Murgia ed Enti locali interessati, ...”.

Diversamente da quanto sostenuto dalla parte appellante, gli elementi indicati dalla amministrazione regionale assumono rilevanza ai fini della estensione della tutela ambientale alle aree contigue oggetto della contestata perimetrazione.

12.4. Ritene il Collegio che non assuma rilevanza dirimente, ai fini dello scrutinio della legittimità della deliberazione impugnata, il fatto che l'amministrazione regionale non abbia contestualmente proceduto alla definizione di piani e programmi di gestione delle aree contigue e delle misure di disciplina della caccia.

Fermo restando il principio secondo il quale nelle aree contigue alle aree protette l'esercizio dell'arte venatoria deve avvenire nella forma della “caccia controllata”, riservata ai soli residenti dei Comuni dell'area naturale protetta e dell'area contigua (art. 32, comma 3, l. n. 394/1991), la regolamentazione dell'esercizio della caccia può avvenire anche in un secondo momento rispetto alla delimitazione delle aree contigue, atteso che a tal fine è necessario acquisire atti di intesa non solo con l'organismo di gestione dell'area protetta, ma anche con gli enti locali interessati (art. 32, comma 1, l. n. 394/1991). 12.5. L'odierna appellante contesta determinazioni che sono rimesse alla discrezionalità tecnico – amministrativa della p.a., censurabile in sede giurisdizionale solo in caso di manifesta illogicità/irragionevolezza, vizi che nel caso di specie non si ravvisano.

Neppure può essere condivisa la tesi secondo la quale la Regione Puglia avrebbe immotivatamente ridotto la zona di cuscinetto tra l'area protetta inclusa nel Parco e il terreno esterno al Parco nel quale può essere liberamente esercitata l'attività venatoria.

La possibilità delle Regioni di individuare delle aree contigue alle aree naturali protette e di estendere ad esse la tutela ambientale (anche sotto il profilo della tutela della fauna selvatica) è espressamente prevista dall'ordinamento giuridico; la Regione Puglia non ha fatto altro che esercitare secondo modalità immuni dalle dedotte censure una prerogativa espressamente riconosciuta dalla legge nazionale.

12.6. Infondate sono anche le censure relative alla dedotta violazione della normativa in materia di VAS.

L'odierna appellante sostiene che la perimetrazione delle aree contigue avrebbe dovuto essere preceduta da VAS, considerando gli effetti della perimetrazione non solo sulle aree contigue, ma anche sulle aree esterne alla perimetrazione.

La tesi dell'appellante prova troppo.

L'estensione delle aree contigue implica una estensione della tutela ambientale (in particolare sotto il profilo della tutela del patrimonio faunistico), con la conseguenza che non vengono in rilievo le ragioni (con riguardo all'impatto ambientale) per le quali l'estensione del perimetro delle aree contigue (e quindi delle forme di tutela ambientale) avrebbe dovuto essere sottoposta preventivamente a VAS.; l'estensione della tutela ambientale anche alle aree contigue alle aree naturali

protette non implica un deterioramento, sotto il profilo ambientale e faunistico, delle aree escluse dalla perimetrazione. In ogni caso, come evidenziato dalla Regione Puglia, non essendo stata data ancora attuazione a quanto disposto dall'art. 32, comma 1, l. n. 394/1991, la valutazione ambientale strategica potrà eventualmente avere luogo in sede di approvazione dei piani e dei programmi e delle misure di disciplina della caccia, della pesca, delle attività estrattive, ove le nuove disposizioni pianificatorie e/o regolamentari incidano dal punto di vista ambientale, sul regime previgente.

13. In conclusione, il ricorso in appello è infondato e va respinto.

14. Le spese del presente grado di giudizio, liquidate nel dispositivo, sono poste a carico dell'appellante, secondo l'ordinario criterio della soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna l'Associazione appellante al pagamento delle spese del presente grado di giudizio, liquidate in € 5.000,00 (cinquemila/00), oltre accessori di legge, per ciascuna delle amministrazioni costituite (Regione Puglia; Parco Nazionale dell'Alta Murgia).

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

(Omissis)