

Pubblicato il 02/09/2019

N. 06014/2019REG.PROV.COLL.
N. 04336/2018 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Terza)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 4336 del 2018, proposto da: Lav Lega Antivivisezione Onlus, Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Onlus, Lega per l'abolizione della Caccia L.A.C. Onlus, Associazione Italiana World Wide Fund For Nature (Wwf) Onlus Ong, Lega Italiana Protezione degli Uccelli - Lipu Birdlife Italia Onlus, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, tutti rappresentati e difesi dall'avvocato Valentina Stefutti, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, viale Aurelio Saffi, n. 20,;

contro

la Regione Veneto, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Tito Munari, Francesco Zanlucchi, Ezio Zanon e Andrea Manzi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Andrea Manzi in Roma, via Confalonieri, n. 5;

nei confronti

dell'Eps - Ente Produttori Selvaggina e dell'Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, non costituiti in giudizio;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto, sez. I, 19 aprile 2018, n. 429, che ha dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse il ricorso proposto per l'annullamento della delibera di Giunta n. 598 del 28 aprile 2017, recante "Approvazione, ai sensi dell'art. 19, l. n. 157 del 1992 e dell'art. 17, l. reg. n. 50 del 1993, del Piano Triennale di gestione e controllo - a fini di eradicazione - del cinghiale (*Sus scrofa* L.) nel territorio regionale (2017-2019)".

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Viste le memorie depositate dall'appellante in date 8 novembre 2018; 20 novembre 2018; 5 aprile 2019 e 18 aprile 2019;

Viste le memorie depositate dalla Regione Veneto in date 21 giugno 2018; 9 novembre 2018; 22 novembre 2018; 4 aprile 2019; 18 aprile 2019;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2019 il Cons. Giulia Ferrari e uditi altresì i difensori presenti delle parti in causa, come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La Giunta Regionale della Regione Veneto in data 28 aprile 2017 ha approvato la delibera n. 598 del recante "Approvazione, ai sensi dell'articolo 19 della L. n. 157/1992 e dell'articolo 17 della L. R. n. 50/1993, del Piano Triennale di gestione e controllo - a fini di eradicazione - del cinghiale (*Sus scrofa* L.) nel territorio regionale (2017-2019)" unitamente all'Allegato Piano Triennale che ne costituisce parte integrante e sostanziale. Tale deliberazione è stata corredata del Piano Triennale per il controllo della specie del cinghiale,

da attuarsi sull'intero territorio nella parte in cui, in attuazione della l. reg. 9 dicembre 1993, n. 50, ha introdotto una nuova categoria di soggetti abilitati all'abbattimento dei cinghiali.

La Lega Antivivisezione Onlus ed altre Associazioni hanno impugnato il Piano dinanzi al Tar Veneto sollevando in primo luogo questione di costituzionalità della l. reg. n. 50 del 1993 per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost. per aver introdotto una nuova categoria di soggetti abilitati all'abbattimento dei cinghiali, ovvero "gli operatori muniti di licenza per l'esercizio dell'attività venatoria, all'uopo espressamente autorizzati dalla Provincia, direttamente coordinati dal personale di vigilanza della stessa", in contrasto con quanto previsto dall'art. 19, comma 2, legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, che conterrebbe invece un elenco tassativo delle figure autorizzate a tale tipologia di intervento.

Con sentenza n. 429 del 19 aprile 2018 l'adito Tar Veneto ha dichiarato il ricorso improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse, perché medio tempore è stato approvato dalla Regione Veneto un nuovo Piano (delibera di Giunta regionale n. 1155 del 19 luglio 2017), che ha sostituito integralmente il precedente.

2. Con appello notificato il 19 maggio 2018 e depositato il successivo 29 maggio le Associazioni ricorrenti in primo grado hanno impugnato la sentenza n. 429 del 2018, deducendone l'erroneità in primo luogo perché dell'esistenza di un nuovo Piano – non versato agli atti di causa – è stato dato atto solo con memoria di replica non utilizzabile dal Collegio, stante il mancato deposito di comparsa conclusionale nei termini processuali; tale circostanza impedisce di proporre il contenuto sostanziale della stessa in sede di memoria finale di replica, pena la violazione del contraddittorio con la controparte alla quale viene impedita la replica.

In ogni caso, l'adozione del nuovo Piano non ha determinato la sopravvenuta carenza di interesse avendo la Regione modificato, in partibus quibus, unicamente le modalità con cui i titolari di licenza venatoria erano chiamati ad

effettuare gli abbattimenti, laddove la normativa nazionale esclude tout court la possibilità che questo avvenga, risultando irrilevanti le modalità con cui i titolari di licenza venatoria sono chiamati ad operare.

Ciò premesso, le appellanti ripropongono i motivi dedotti in primo grado ed assorbiti dal Tar con la decisione in rito.

3. Si è costituita in giudizio la Regione Veneto, che ha sostenuto l'infondatezza, nel merito, dell'appello.

4. L'Eps - Ente Produttori Selvaggina e l'Ente Parco Nazionale Dolomiti Bellunesi non si sono costituiti in giudizio.

5. Con ordinanza n. 111 del 7 gennaio 2019 sono stati disposti incumbenti istruttori ed è stata fissata l'udienza pubblica di trattazione del merito.

6. Alla pubblica udienza del 9 maggio 2019 la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

1. L'appello è infondato.

Correttamente il primo giudice ha, infatti, dichiarato il ricorso improcedibile.

Ed invero, la Lega Antivivisezione Onlus ed altre Associazioni avevano chiesto al Tar Veneto l'annullamento del Piano Triennale per il controllo della specie del cinghiale, nella parte in cui aveva introdotto una nuova categoria di soggetti abilitati all'abbattimento di tali animali.

Il Piano è stato però sostituito con un nuovo Piano, approvato con delibera di Giunta regionale n. 1155 del 19 luglio 2017, depositato agli atti di causa a seguito di istruttoria disposta dalla Sezione, nella fase cautelare, con ordinanza n. 111 del 7 gennaio 2019.

La delibera, al punto 3 dell'articolo unico, precisa che il nuovo Piano deriva da una parziale e puntuale riformulazione del Piano approvato con DGR n. 598 del 2017. Al successivo punto 5 dispone che "il Piano di cui al precedente punto 2 va a sostituire integralmente il precedente Piano approvato con DGR n. 598 del 28 aprile 2017".

Il Piano n. 1155 del 2017, nella parte in cui riproduce la previsione censurata dalle Associazioni, non è stato impugnato, con la duplice conseguenza che, da un lato, alcuna utilità avrebbe l'eventuale pronuncia di accoglimento da parte di questo giudice, al quale si chiede di annullare un atto già annullato in via amministrativa; dall'altro, che, in ogni caso, ove pure il Collegio potesse pronunciare nel merito della pretesa azionata e questa risultasse fondata, l'annullamento della delibera di Giunta n. 598 del 2017 lascerebbe integra la nuova, identica previsione contenuta nel Piano approvato nel luglio 2017.

Contrariamente a quanto afferma parte appellante, non rileva, dunque, che la disposizione gravata in primo grado sia stata riprodotta fedelmente nel nuovo Piano quanto, piuttosto, che il Piano impugnato non esiste più nel mondo giuridico e che la stessa previsione ritenuta illegittima sia ora contenuta in altro Piano, rimasto intangibile perché non impugnato nei termini.

La declaratoria di improcedibilità dell'appello risponde al principio generale, sancito dall'art. 100 c.p.c., applicabile anche al processo amministrativo, secondo il quale costituisce condizione per l'ammissibilità dell'azione, oltre alla titolarità di una situazione giuridica sostanziale di diritto soggettivo o di interesse legittimo, anche la sussistenza dell'interesse a ricorrere, inteso quest'ultimo non come idoneità astratta dell'azione a realizzare il risultato perseguito ma, più specificamente, come interesse proprio e concreto del ricorrente al conseguimento di un'utilità o di un vantaggio (materiale o, in certi casi, morale) a mezzo del processo amministrativo; vale a dire, nell'ottica di un processo di stampo impugnatorio - annullatorio che assume come suo presupposto la sussistenza di un interesse all'eliminazione del provvedimento che il ricorrente ritiene lesivo della proprie sfera giuridica.

Nel giudizio amministrativo, infatti, non è consentito, ad eccezione di ipotesi specifiche (che non ricorrono certo nel caso di specie), adire il giudice al solo fine di conseguire la legalità e la legittimità dell'azione amministrativa, se ciò non si traduca anche in uno specifico ed argomentato beneficio in favore di chi propone l'azione giudiziaria; l'interesse a ricorrere è infatti condizione

dell'azione e corrisponde ad una precisa utilità o posizione di vantaggio che attiene ad uno specifico bene della vita, contraddistinto indefettibilmente dalla personalità e dall'attualità della lesione subita, nonché dal vantaggio ottenibile dal ricorrente; sussiste pertanto interesse al ricorso se la posizione azionata dal ricorrente lo colloca in una situazione differente dall'aspirazione alla mera ed astratta legittimità dell'azione amministrativa genericamente riferibile a tutti i consociati, se sussiste una lesione della sua posizione giuridica, se è individuabile un'utilità della quale esso fruirebbe per effetto della rimozione del provvedimento; interesse che deve, comunque, essere caratterizzato dai predicati della personalità (il risultato di vantaggio deve riguardare specificamente e direttamente il ricorrente), dell'attualità (l'interesse deve sussistere al momento del ricorso, non essendo sufficiente a sorreggere quest'ultimo l'eventualità o l'ipotesi di una lesione) e della concretezza (l'interesse a ricorrere va valutato con riferimento ad un pregiudizio concretamente verificatosi ai danni del ricorrente) (Cons. St., sez. V, 21 giugno 2019, n. 4265).

2. Nessuna rilevanza assume, di contro, la circostanza, evidenziata negli scritti difensivi dell'appellante, che l'eccezione sarebbe stata sollevata dall'Amministrazione resistente in primo grado solo con la memoria di replica, trattandosi di un profilo in rito rilevabile d'ufficio dal giudice al quale anche solo in sede di discussione orale l'Amministrazione resistente avrebbe potuto far presente l'intervenuta approvazione del nuovo Piano.

Afferma ancora l'appellante che, nonostante l'approvazione del nuovo Piano, permane l'interesse sia per ottenere dal giudice una pronuncia di principio che regoli la futura attività della Regione, sia perché la Sezione rimetta alla Corte costituzionale la l. reg. Veneto 9 dicembre 1993, n. 50 sia, infine, per quanto previsto dall'art. 34, comma 3, c.p.a..

Anche questi assunti difensivi non sono persuasivi.

Non lo è il primo in ordine all'effetto conformativo che avrebbe una eventuale pronuncia nel merito, atteso che, come si è detto, non è possibile

adire il giudice amministrativo per il mero accertamento della legalità violata ove poi dalla pronuncia non derivi un vantaggio concreto ed immediato per il ricorrente.

Quanto alla asserita illegittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, l. reg. n. 50 del 1993, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., per aver introdotto una nuova categoria di soggetti abilitati all'abbattimento dei cinghiali in contrasto con quanto previsto dall'art. 19, comma 2, legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157 - che conterrebbe invece un elenco tassativo delle figure autorizzate a tale tipologia di intervento -, il Collegio esclude la sussistenza del presupposto della rilevanza della questione, atteso che il già avvenuto annullamento, in via amministrativa, del Piano impugnato porta ad escludere che questo giudice possa andare nel merito della questione prospettata e, dunque, verificare la non manifesta infondatezza della questione.

Quanto, infine, al richiamo all'art. 34, comma 3, c.p.a., il Collegio ricorda che tale norma prevede che “Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori”.

Nel caso in esame, a prescindere dalla possibilità di chiedere per la prima volta in appello l'applicazione di tale norma, è assorbente la considerazione che la stessa è stata appena richiamata da parte appellante e con generico riferimento all'effetto conformativo che una eventuale pronuncia di accoglimento avrebbe, senza nulla aggiungere in ordine ai danni che sarebbero stati patiti dalle Associazioni e per i quali potrebbe essere chiesto il ristoro.

Si tratta quindi di un rilievo inammissibile per genericità, e comunque assorbito da tutte le argomentazioni sopra esposte.

3. L'appello deve quindi essere respinto, essendo condivisibile la conclusione alla quale è giunto il Tar Veneto in ordine alla carenza di interesse di parte appellante ad ottenere una sentenza che definisca, nel merito, la controversia.

La mancanza di interesse impedisce a questo giudice di passare all'esame dei motivi di merito dedotti e, come si è detto, di effettuare l'esame sulla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 17, comma 2, l. reg. n. 50 del 1993.

Resta fermo peraltro che la declaratoria di improcedibilità non toglie la possibilità per la Regione Veneto di valutare, nella sua responsabile autonomia, la compatibilità dell'art. 17, comma 2, l. reg. n. 50 del 1993 ai principi costituzionali, come chiarito di recente dal giudice delle leggi (sentenza 13 marzo 2019, n. 44) con riferimento alla analoga norma della Regione Liguria. Ha in quell'occasione ricordato il giudice delle leggi che secondo il proprio costante orientamento, è da considerare tassativo l'elenco contenuto nell'art. 19, comma 2, l. n. 157 del 1992 con riguardo alle persone abilitate all'attività di realizzazione dei piani di abbattimento della fauna selvatica: una sua integrazione da parte della legge regionale riduce il livello minimo e uniforme di tutela dell'ambiente imposto dalla citata norma statale (Corte cost., n. 217 del 2018; n. 174 del 2017; n. 139 del 2017). Quest'ultima, infatti, non attiene alla caccia, materia ascritta alla competenza residuale delle regioni. Disciplina, piuttosto, un'attività, l'abbattimento di fauna nociva, che è svolta non per fini venatori, ma per tutelare l'ecosistema, com'è confermato dal fatto che è presa in considerazione dalla norma statale solo come *extrema ratio*, dopo che i metodi ecologici non sono risultati efficaci.

Le spese possono essere compensate tra le parti in causa, stante la peculiarità della controversia.

P.Q.M.

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

Compensa tra le parti in causa le spese e gli onorari del grado di giudizio.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 maggio 2019 con l'intervento dei magistrati:

Franco Frattini, Presidente

Giulio Veltri, Consigliere

Massimiliano Noccelli, Consigliere

Stefania Santoleri, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Giulia Ferrari

IL PRESIDENTE
Franco Frattini

IL SEGRETARIO