

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA: Interesse a ricorrere e a resistere - Configurabilità - Condizione - Fattispecie in tema di calendario venatorio.

Cons. Stato, Sez. III, 30 maggio 2022, n. 4295

in *Il Foro amm.*, 5, 2022, pag. 619.

“[...] La giurisprudenza, con orientamento consolidato, ha evidenziato che, avuto riguardo al dibattuto tema della natura e dello scopo del processo amministrativo, e quindi sulla portata dell’art. 100 c.p.c., espressione di un principio generale valido anche nel processo amministrativo, 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 propria sfera giuridica (Cons. St., sez. III, 2 settembre 2019, n. 6014).

Orbene, nel caso di specie è all’esame di questo Collegio un provvedimento (il Calendario Venatorio per l’annualità 2020/2021) che è venuto meno, perché spirato il suo termine annuale di efficacia e, soprattutto, perché sostituito integralmente da un nuovo Calendario venatorio regionale 2021-2022). Ne consegue che l’interesse al ricorso deve ritenersi cessato già al termine dell’anno venatorio 2020/2021, giacché gli atti impugnati in primo grado hanno perso ogni ulteriore efficacia in quel momento.

Né si può accedere alla tesi dell’appellante secondo cui essendo il calendario Venatorio adottato ciclicamente, con cadenza annuale, è conseguentemente configurabile un interesse di parte ricorrente a una pronuncia di merito, i cui contenuti siano in grado di produrre effetti sull’attività amministrativa che dovrà svolgersi per l’anno successivo. All’accoglimento di questa tesi costituisce ostacolo insuperabile il chiaro disposto dell’art. 34, comma 2, c.p.a. a tenore del quale “in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati” (cfr. C.G.A. 21 dicembre 2015, n. 709).

Per consolidata giurisprudenza non è possibile adire il giudice amministrativo per il mero accertamento della legalità violata ove poi dalla pronuncia non derivi un vantaggio concreto ed immeditato per il ricorrente [...]”.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Lega Italiana Protezione degli Uccelli - Lipu Birdlife Italia Odv, dell'Associazione Italiana World Wide Fund For Nature (Wwf) Onlus Ong, dell'Ente Nazionale Protezione Animali E.N.P.A Onlus, della Lav Lega Antivivisezione Onlus Ente Morale e del Ministero della transizione ecologica;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatrice, nell'udienza pubblica del giorno 21 aprile 2022, il Cons. Antonella De Miro e viste le conclusioni delle parti come da verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1.- Con deliberazione della Giunta regionale n. 764 del 16 giugno 2020, la Regione Veneto ha approvato il calendario venatorio regionale per l'annualità 2020/2021.

Le associazioni ambientaliste, odierne appellate, hanno impugnato tale provvedimento deducendo plurimi profili di illegittimità. In particolare:

- violazione dell'art. 6 della Direttiva 92/43/CEE, dell'art. 5 e dell'All. G del DPR 8 settembre 1997 n. 357, nonché dell'art. 5, lettera *b-ter*), del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, dell'Intesa Stato - Regioni del 28 novembre 2019 e del principio di leale collaborazione. Lamentano che il calendario venatorio non è stato sottoposto a valutazione di incidenza, il cui espletamento è obbligatorio per la normativa comunitaria per tutti i piani, programmi, progetti, interventi e attività la cui attuazione potrebbe generare incidenze significative sui siti "Natura 2000", ivi compresi i calendari venatori ai sensi della citata Intesa Stato Regioni avente ad oggetto le "*Linee guida nazionali valutazione incidenza (VIncA)*";

- violazione della Convenzione dell'AEWA, Colonna A della Tabella 1 dell'Allegato III, della legge 6 febbraio 2006, n. 66, e dell'art. 7 della Direttiva 2009/149/CE, perché il calendario venatorio ha compreso tra le specie cacciabili il Moriglione e la Pavoncella nonostante nell'ambito del predetto Accordo internazionale tali specie siano state ricomprese nella colonna A della Tabella 1 dell'Allegato III nelle categorie 4 e Ib, che indicano le specie globalmente minacciate e che necessitano di protezione, per le quali la caccia non è consentita a meno che le specie non siano oggetto di uno specifico piano d'azione che preveda delle misure adattive di gestione e il contingentamento dei prelievi;

- violazione dell'art. 18, commi 1 e 2, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, perché per le specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia nera e della Cornacchia grigia, è stato autorizzato un prelievo eccedente l'arco temporale massimo stabilito dalla citata legge statale, in quanto è stato previsto un periodo di preapertura a far data dal 2 settembre, è stato poi fissato il periodo di apertura generale dal 20 settembre 2020 al 13 gennaio 2021, ed è stato concesso anche il prelievo dal 1 al 10 del mese di febbraio;

- violazione degli articoli 7 e 18, commi 4 e 6, della legge 11 febbraio 1992, n. 157, del principio di precauzione *ex art.* 191 TFUE, dell'art. 3-*ter* del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nonché il difetto di motivazione, di istruttoria e di presupposto in quanto, con riguardo alla Tortora selvatica, il parere dall'Ispra reso nel corso del procedimento di formazione del calendario venatorio, aveva motivatamente indicato di escludere la preapertura, ma ciò nonostante la Regione ha provveduto in questo senso senza un'adeguata esposizione dei motivi per i quali ha ritenuto di disattendere il parere, sulla base peraltro di dati non aggiornati in ordine alla effettiva consistenza dei prelievi negli ultimi tre anni;

- violazione dell'art. 12, comma 3, del D.p.r. 8 settembre 1997, n. 357, del principio di precauzione *ex art.* 191 TFUE, dell'art. 3-*ter* del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, e dell'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, per difetto di motivazione e di istruttoria

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Veneto replicando alle censure e chiedendo la reiezione del ricorso.

Sono altresì intervenute *ad opponendum* con atti separati la Federazione Italiana della caccia e l'Ente produttori di selvaggina.

Con un unico atto di intervento sono, altresì, intervenuti l'Arcicaccia, l'Associazione cacciatori veneti, l'Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro del Veneto, l'Associazione nazionale libera caccia e l'Associazione italiana dei migratoristi, associandosi alle conclusioni della Regione.

3.- Con ordinanza n. 473 del 25 settembre 2020 del TAR per il Veneto (Sezione Prima), confermata in appello con ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. III, 12 novembre 2020, n. 6506, è stata accolta la domanda cautelare.

4.- Con sentenza n. 1263 del 2020, il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) ha accolto il ricorso e, per l'effetto, ha annullato la deliberazione della Giunta regionale n. 764 del 16 giugno 2020, nella parte in cui comprende tra le specie cacciabili il Moriglione e la Pavoncella, e nella parte in cui ammette in modo cumulativo la preapertura della caccia, concedendo anche il prelievo dal 1 al 10 del mese di febbraio, per le specie della Gazza, della Ghiandaia, della Cornacchia nera e della Cornacchia grigia.

Il giudice di primo grado ha, tra l'altro, affermato che la sospensione della caccia delle specie da moriglione a pavoncella deriva dal loro inserimento nella colonna A, della Tabella 1, dell'allegato III, dell'Accordo internazionale AEWA sulla conservazione degli uccelli acquatici migratori in Eurasia ed Africa.

Tale accordo internazionale, secondo il giudice di prime cure, pone allo Stato Italiano l'obbligo di adozione di tutte le misure di conservazione degli uccelli acquatici e dei loro *habitat*, specie di quelli

maggiormente minacciati e prevale sulle scelte compiute dalle Regioni, qualora tali scelte contrastino o mettano in pericolo la conservazione delle specie.

5.- La suddetta sentenza del Tar per il Veneto (Sezione prima) è stata impugnata con il presente gravame dalla Federazione italiana della caccia nella parte in cui ha accolto il terzo motivo di ricorso di primo grado in punto di “*Violazione di legge. Violazione e/o falsa applicazione della Convenzione dell’AEWA, Colonna A della Tabella 1 dell’Allegato III, violazione della legge 6 febbraio 2006 n.66. Violazione dell’art.7 della Direttiva 09/149/CE*” per errore di diritto nell’interpretazione ed applicazione di tutte dette norme e principi e della disciplina domestica di cui alla L. n. 157/1992 (in particolare, art. 18, comma 3), per carenza e/o comunque assoluta illogicità e contraddittorietà della motivazione, oltre che per violazione degli artt. 63-64 c.p.a.

6.- Il Ministero della transizione ecologica, costituitosi in giudizio, ha eccepito l’inammissibilità dell’appello per carenza di interesse, afferendo la controversia ad un atto che ha ormai “consumato” i propri effetti (il calendario venatorio era relativo all’annualità 2020-2021, ed è stato già approvato il calendario 2021-2022), e non potendo comunque gli appellanti ottenere alcuna utilità dall’accoglimento del gravame.

8.- L’appellante con propria memoria respinge l’anzidetta sollevata eccezione di rito, sostenendo la sussistenza dell’interesse ad agire, ancorché spirato il termine di efficacia del calendario venatorio, e sottolineando come, in ogni caso, il sindacato di legittimità del provvedimento impugnato consentirebbe alla Regione di orientare la propria azione amministrativa in relazione all’eventuale sussistenza di profili di illegittimità.

9.- All’udienza del 21 aprile 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

Osserva il Collegio che la questione sollevata incidentalmente dall’appellato Ministero della Transizione Ecologica assume carattere del tutto preliminare rispetto agli altri motivi.

La giurisprudenza, con orientamento consolidato, ha evidenziato che, avuto riguardo al dibattuto tema della natura e dello scopo del processo amministrativo, e quindi sulla portata dell’art. 100 c.p.c., espressione di un principio generale valido anche nel processo amministrativo, 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 propria sfera giuridica (Cons. St., sez. III, 2 settembre 2019, n. 6014).

Orbene, nel caso di specie è all'esame di questo Collegio un provvedimento (il Calendario Venatorio per l'annualità 2020/2021) che è venuto meno, perché spirato il suo termine annuale di efficacia e, soprattutto, perché sostituito integralmente da un nuovo Calendario venatorio regionale 2021-2022). Ne consegue che l'interesse al ricorso deve ritenersi cessato già al termine dell'anno venatorio 2020/2021, giacché gli atti impugnati in primo grado hanno perso ogni ulteriore efficacia in quel momento.

Né si può accedere alla tesi dell'appellante secondo cui essendo il calendario Venatorio adottato ciclicamente, con cadenza annuale, è conseguentemente configurabile un interesse di parte ricorrente a una pronuncia di merito, i cui contenuti siano in grado di produrre effetti sull'attività amministrativa che dovrà svolgersi per l'anno successivo. All'accoglimento di questa tesi costituisce ostacolo insuperabile il chiaro disposto dell'art. 34, comma 2, c.p.a. a tenore del quale *“in nessun caso il giudice può pronunciare con riferimento a poteri amministrativi non ancora esercitati”* (cfr. C.G.A. 21 dicembre 2015, n. 709).

Per consolidata giurisprudenza 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 (cfr. Consiglio di Stato, Sezione III, n. 2484 del 23 marzo 2021)

Pertanto, è fondata l'eccezione sollevata dal Ministero della transizione ecologica di sopravvenuta carenza di interesse ad una decisione di merito per essere stato adottato il nuovo Calendario Venatorio per l'anno 2021/2022.

Per le ragioni sopra esposte l'appello deve essere dichiarato improcedibile per sopravvenuta carenza di interesse delle parti alla decisione.

In ragione della natura della decisione in rito sussistono giusti motivi per compensare le spese tra le parti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Terza), definitivamente pronunciando sull'appello lo dichiara improcedibile.

Dispone la compensazione delle spese del presente grado di giudizio.

Ordina che la seguente decisione sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 aprile 2022 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Giovanni Pescatore, Consigliere

Giulia Ferrari, Consigliere

Raffaello Sestini, Consigliere

Antonella De Miro, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE

Antonella De Miro

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO