

TAR CAMPANIA – SENTENZA 21 MAGGIO 2019 N. 2690: i piani di controllo di fauna selvatica varati dalle Regioni ai sensi dell'art. 19 della legge 11 febbraio 1992 n. 157 sono soggetti a Valutazione Ambientale Strategica ai sensi dell'art. 6, comma 2, lett. b) del decreto legislativo 3 aprile 2006 n. 152

«Dalla lettura delle norme citate emerge l'obbligo di far precedere all'approvazione di strumenti di pianificazione come quello oggetto della presente impugnativa dalla valutazione ambientale strategica. In proposito, il primo comma detta una prescrizione di carattere generale, a fondamento della quale è posto il requisito di un significativo impatto ambientale, come acclarato nel medesimo provvedimento di approvazione qui impugnato, ove vi è esplicito riferimento alla rappresentazione della necessità “di risolvere i problemi di conflitto causati dalla specie nel territorio regionale, in special modo nei confronti dell'agricoltura, dell'ambiente e delle attività umane di ragioni di urgenza connesse alla situazione di pericolo che la specie” ».

N. 02690/2019 REG.PROV.COLL.

N. 04526/2018 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 Tribunale Amministrativo Regionale della Campania

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso n. 4526/18 R.G., proposto da
Wwf Italia Onlus, in persona del legale rappresentante pro tempore,;

contro

Regione Campania, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati ****, elettivamente domiciliati in Via S. Lucia, 81, Napoli presso l'Avvocatura Regionale; Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso cui domicilia ex lege in Napoli, via Armando Diaz, 11;

nei confronti

Ministero della Difesa Comando Legione Carabinieri Campania, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Napoli, presso cui domicilia ex lege in Napoli, via Armando Diaz, 11; Ente Parco Regionale dei Monti Picentini, Ente Parco Regionale del Partenio, Ente Parco Regionale del Taburno-Camposauro, Ente Parco Regionale Area Vulcanica Roccamonfina-Foce Garigliano, Ente

Parco Regionale del Matese, Ente Parco Regionale Monti Lattari, Ente Parco Regionale del Fiume Sarno, Ente Riserve Naturali Regionali Foce Sele-Tanagro e Monti Eremita Marzano, Arma dei Carabinieri, Quale Ente Gestore della Riserva Naturale dello Stato della Valle delle Ferriere- U.T. Biodiversità, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- A) Deliberazione della Giunta regionale della Campania n. 521 del 07.08.2018, pubblicata in BURC n. 65 del 10.9.2018;
- B) Piano di gestione e controllo dei cinghiali nella Regione Campania, approvato con la deliberazione impugnata sub. a);
- C) Pareri ISPRA prot. n. 49842/T-A23 del 12.10.2017 e n. 45018/T-A23 del 12.7.2018;
- D) Decreto del dirigente della Regione Campania- dip. 50, dg 17, UOD 92 Staff Valutazioni Ambientali, recante valutazione di incidenza di piano impugnato sub a), pubblicato in BURC n. 67 del 17.9.2018;
- E) Allegato 1-B, punto 2.02 delle norme di salvaguardia dei Parchi regionali dei Monti Picentini, Partenio, Taburno-Camposauro, Roccamonfina-Foce Garigliano, Matese, Fiume Sarno, approvate con deliberazioni della Giunta Regionale della Campania nn. 1404, 1405, 1406, 1407 del 12.4.2002, nn 1541 e 1543 del 24.4.2003, n. 2211 del 27.6.2003, e, quanto al Parco ei Monti Lattari, punto B dell'Allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 2227 del 26.9.2003, nella parte in cui prevedono che “Al di fuori dell'area di riserva integrale (zona A), ai fini del mantenimento dell'equilibrio faunistico, si possono prevedere eventuali prelievi faunistici, eventuali abbattimenti selettivi che, fino all'approvazione del Piano del Parco, sono autorizzati dall'Ente Parco e sono affidati alle Amministrazioni Provinciali competenti per territorio”, atti tutti pubblicati in BURC Numero Speciale del 27.5.2004;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Campania, del Ministero della Difesa Comando Legione Carabinieri Campania e di Ispra - Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale;

Visti tutti gli atti della causa;

Data per letta nell'udienza pubblica del 6 marzo 2019 la relazione del consigliere Paolo Corciulo e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

Il WWF ha impugnato innanzi a questo Tribunale, con proposizione di contestuale domanda cautelare, la DGRC n. 521 del 7 agosto 2018, pubblicata in BURC n. 65 del 10 settembre 2018 recante l'approvazione del Piano di gestione e controllo dei cinghiali nella Regione Campania, nonché i pareri ISPRA prot. n. 49842/T-A23 del 12 ottobre 2017 e n. 45018/T-A23 del 12 luglio 2018; oggetto di impugnazione è stato anche il decreto del dirigente della Regione Campania- dip. 50, dg 17, UOD 92 Staff Valutazioni Ambientali, contenente la valutazione di incidenza del piano; in particolare, è stato contestato l'allegato 1-B, punto 2.02 delle norme di salvaguardia dei Parchi regionali dei Monti Picentini, Partenio, Taburno-Camposauro, Roccamonfina-Foce Garigliano, Matese, Fiume Sarno, approvate con deliberazioni della Giunta Regionale della Campania nn. 1404, 1405, 1406, 1407 del 12.4.2002, nn 1541 e 1543 del 24.4.2003, n. 2211 del 27 giugno 2003, e, quanto al Parco dei Monti Lattari, il punto B dell'Allegato alla deliberazione della Giunta regionale n. 2227 del 26.9.2003, nella parte in cui si prevede che "Al di fuori dell'area di riserva integrale (zona A), ai fini del mantenimento dell'equilibrio faunistico, si possono prevedere eventuali prelievi faunistici, eventuali abbattimenti selettivi che, fino all'approvazione del Piano del Parco, sono autorizzati dall'Ente Parco e sono affidati alle Amministrazioni Provinciali competenti per territorio".

L'associazione ricorrente ha circoscritto il proprio interesse ambientale all'impugnazione delle sole parti in cui i provvedimenti gravati prevedono interventi di controllo della popolazione di cinghiale ed è approvato il piano di prelievo in controllo per il primo anno nelle aree protette statali e regionali interessate, nelle oasi di protezione della fauna, nei parchi urbani e nelle aziende faunistico-venatorie.

Con il primo motivo si deduce la violazione dell'art 6, comma 2, lett. b) del D.Lgs. N. 152/06, dal momento che l'approvazione degli atti impugnati non sarebbe stata preceduta dal procedimento di valutazione ambientale strategica (VAS), comportante, tra l'altro, anche l'informazione e la partecipazione mediante consultazione del pubblico interessato, tra cui le associazioni di protezione ambientale; l'attivazione del preventivo procedimento ambientale, tra l'altro previsto per tutti i piani e programmi, sarebbe stato ancor più necessario nel caso di specie, essendosi in presenza di interventi soggetti a valutazione di incidenza (VI).

Con il secondo motivo è contestata la violazione dell'art. 7, quinto comma del D.P.R. n. 357/97, essendo mancata l'acquisizione del "sentito" degli enti di gestione delle aree naturali protette interessate circa la valutazione di incidenza del piano impugnato; in particolare, si tratterebbe degli Enti Parco

regionali dei Monti Picentini, Partenio, Taburno-Camposauro, Roccamonfina- Foce Garigliano, Matese, Monti Lattari, Fiume Sarno, ente gestione Riserva Naturale Regionale Monti Eremita Marzano e Arma dei Carabinieri, quale ente di gestione della Riserva Naturale dello Stato della Valle delle Ferriere, compresa nel Sito di interesse comunitario IT8030008.

Con il terzo motivo, relativamente alle aree naturali protette, vi sarebbe violazione dell'art. 18, terzo comma della legge Regione Campania n. 26/2012, che, con riferimento al "controllo e prevenzione dei danni da popolazioni di cinghiale in soprannumero", affida il potere di pianificazione e programmazione ai singoli enti di gestione, statali o regionali, e non anche alla Regione, tale vizio determinando la parziale nullità degli atti impugnati per difetto assoluto di attribuzione.

Con il quarto motivo, limitatamente alla Riserva Naturale dello Stato della Valle delle Ferriere, parte ricorrente lamenta l'illegittimità dei provvedimenti impugnati e solleva questione di legittimità costituzionale della presupposta disposizione dell'art. 18, comma terzo della Legge Regione Campania n. 26/2012, nella parte in cui stabilisce che «per i territori dove sono accertati ricorrenti danni causati da cinghiali selvatici, gli organi di gestione delle aree protette nazionali e regionali» devono approvare programmi di prevenzione e controllo delle popolazioni di cinghiale»; a giudizio della ricorrente, vi sarebbe contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, «nella parte in cui disciplina la competenza degli organi della riserva naturale statale, attribuendo loro il compito di elaborare programmi di prevenzione e controllo delle popolazioni di cinghiale, nonché con la L. 394/91 che attribuisce le funzioni amministrative relative alle aree naturali protette statali ad enti statali».

Con il quinto motivo è impugnata la previsione del Piano impugnato che, nelle aree naturali c.d aree a controllo, tra le quali figurano le aree naturali protette regionali, oltre alla Riserva Naturale dello Stato Valle delle Ferriere, per il primo anno di attuazione direttamente approvato, prevede che «si interverrà, previa attuazione di misure ecologiche di prevenzione, con prelievi/abbattimenti selettivi in controllo (Selezione con arma rigata e ottica di mira/catture/girata), autorizzati dall'Ente Parco per i Parchi Regionali e dalla Regione per gli altri Istituti, effettuati o almeno coordinati dal Personale di Vigilanza dell'Ente Parco (Aree protette previste dalla L.N. 394/91) o dalla Polizia provinciale negli Istituti indicati dalla L. 157/92. Allo stesso tempo gli interventi potranno essere effettuati da Coadiutori al controllo del cinghiale iscritti all'albo regionale e autorizzati nominalmente dall'Ente Parco. Il prelievo selettivo avverrà in aree di caccia individuate dall'Ente Gestore e assegnate nominalmente ad uno o più cacciatori». Tale previsione urterebbe con l'art. 11, comma 3, lett. a) della legge statale n. 394/91 che vieta la cattura, l'uccisione il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; inoltre, deroghe al divieto, ai sensi del quarto comma della disposizione citata, potrebbero essere previste solo dall'ente di gestione

del Parco o della Riserva ed unicamente con il Regolamento, atto, che non risulta approvato per nessuna delle aree protette interessate contemplate dai provvedimenti impugnati. Aggiunge parte ricorrente che la normativa statale sarebbe applicabile alle aree naturali protette regionali, anche perché integralmente richiamata sia dall'art. 22, comma 4, della Legge Regione Campania n. 33/93, sia dai decreti istitutivi delle aree naturali protette regionali per cui è giudizio; mancherebbe, poi, ogni riferimento, anche dal punto di vista istruttorio, all'eventuale sussistenza di squilibri ecologici, presupposto dell'unica forma di prelievo ammessa nelle aree naturali protette dal citato art. 11, comma 4, L. 394/91. La violazione della normativa statale de qua riguarderebbe anche le misure di salvaguardia dei singoli Parchi e Riserve nella parte in cui dispongono che al di fuori dell'area di riserva integrale (zona A), ai fini del mantenimento dell'equilibrio faunistico, possono essere previsti prelievi faunistici, eventuali abbattimenti selettivi, previa autorizzazione dell'Ente Parco fino all'approvazione del Piano del Parco.

Con il sesto motivo parte ricorrente deduce l'illegittimità delle previsioni del Piano impugnato che nelle residue aree di divieto di caccia esterne alle aree naturali protette, segnatamente nelle Aziende Faunistiche Venatorie, Foreste demaniali non comprese in altre aree protette, Oasi di Protezione e parchi urbani, affidano gli altri interventi di controllo del cinghiale a cacciatori, anche non proprietari o conduttori dei fondi agricoli interessati, e non solo in ausilio agli agenti pubblici competenti. Tale previsione sarebbe in contrasto con l'art. 19 della legge statale n. 157/92 che, in modo tassativo secondo consolidata giurisprudenza, vieta ai cacciatori di prendere parte all'esecuzione di attività di controllo della fauna, se non in ausilio ai competenti agenti pubblici ed a condizione che costoro siano anche proprietari o conduttori dei fondi interessati dai piani. La medesima violazione, questa volta in termini di illegittimità costituzione per contrasto anche in questo caso con l'art. 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, riguarderebbe l'art. 18, comma 4 e l'art. 16 comma 2 della legge Regione Campania n. 26/2012 che, rispettivamente, estendono la possibilità di eseguire gli interventi di controllo programmati sulla popolazione di cinghiali a "esperti" formati mediante corsi e, genericamente, ad «altre persone, purché tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio, nonché delle guardie forestali, delle guardie comunali e delle guardie venatorie volontarie delle associazioni, tutti muniti di licenza per l'esercizio venatorio».

Con il settimo motivo si deduce che i provvedimenti impugnati, compresi i pareri ISPRA, sarebbero illegittimi perché si sarebbe approvato per il primo anno il Piano di prelievo in controllo, in assenza del preventivo accertamento da parte dell'Istituto in ordine al preventivo inutile esperimento di efficaci metodi ecologici, ai sensi dell'art. 19, comma 2 della legge statale n. 157/92, che per giurisprudenza

consolidata costituirebbe standard minimo uniforme di tutela ambientale. La medesima violazione, sotto il profilo anche questa volta dell'art. 117, secondo comma lettera s) della Costituzione, riguarderebbe l'art. 18, comma 3, della legge Regione Campania n. 26/2012, nella parte in cui dispone che «I programmi, sottoposti all'approvazione dell'ISPRA, definiscono tra l'altro gli interventi da attivare applicando i metodi indicati dall'Istituto, sia indiretti sia diretti, specificando i dettagli qualitativi», nella parte in cui non impone, a livello di normazione regionale, la necessità di accertare l'inefficacia di metodi ecologici preventivamente sperimentati quale standard minimo uniforme di tutela ambientale.

Con l'ultimo motivo si lamenta la violazione dell'art. 19, comma 2 della legge statale n. 157/92 che consente interventi di controllo della fauna per la migliore gestione del patrimonio zootecnico, per la tutela del suolo, per motivi sanitari, per la selezione biologica, per la tutela del patrimonio storico-artistico, per la tutela delle produzioni zoo-agroforestali ed ittiche, finalità nessuna delle quali sarebbe stata posta a fondamento dell'approvazione degli atti impugnati; in tal senso, è sollevata un'ulteriore questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, secondo comma lettera s) della Costituzione dell'art. 18 della legge Regione Campania n. 26 del 2012 che avrebbe introdotto un'innovativa e speciale disciplina del controllo e prevenzione dei danni da popolazioni di cinghiale in soprannumero, non prevista dalla legislazione esclusiva statale.

Si sono costituiti in giudizio la Regione Campania, lo I.S.P.R.A. Istituto Superiore per la Protezione e Ricerca Ambientale ed il Ministero della Difesa Comando - Legione Carabinieri Campania, concludendo per il rigetto del ricorso e della domanda cautelare.

Alla camera di consiglio del 19 dicembre 2018 con ordinanza n. 1914 è stata respinta la domanda cautelare.

All'udienza pubblica del 6 marzo 2019, in vista della quale parte ricorrente, ha depositato una memoria, la causa è stata trattenuta per la decisione.

DIRITTO

Con riferimento al primo motivo di impugnazione l'art. 6 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152, stabilisce, ai commi primo e secondo, che «1. La valutazione ambientale strategica riguarda i piani e i programmi che possono avere impatti significativi sull'ambiente e sul patrimonio culturale. 2. Fatto salvo quanto disposto al comma 3, viene effettuata una valutazione per tutti i piani e i programmi: a) che sono elaborati per la valutazione e gestione della qualità dell'aria ambiente, per i settori agricolo, forestale, della pesca, energetico, industriale, dei trasporti, della gestione dei rifiuti e delle acque, delle telecomunicazioni, turistico, della pianificazione territoriale o della destinazione dei suoli, e che

definiscono il quadro di riferimento per l'approvazione, l'autorizzazione, l'area di localizzazione o comunque la realizzazione dei progetti elencati negli allegati II, II-bis, III e IV del presente decreto; b) per i quali, in considerazione dei possibili impatti sulle finalità di conservazione dei siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si ritiene necessaria una valutazione d'incidenza ai sensi dell'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 8 settembre 1997, n. 357, e successive modificazioni».

Dalla lettura delle norme citate emerge l'obbligo di far precedere all'approvazione di strumenti di pianificazione come quello oggetto della presente impugnativa dalla valutazione ambientale strategica. In proposito, il primo comma detta una prescrizione di carattere generale, a fondamento della quale è posto il requisito di un significativo impatto ambientale, come acclarato nel medesimo provvedimento di approvazione qui impugnato, ove vi è esplicito riferimento alla rappresentazione della necessità «di risolvere i problemi di conflitto causati dalla specie nel territorio regionale, in special modo nei confronti dell'agricoltura, dell'ambiente e delle attività umane di ragioni di urgenza connesse alla situazione di pericolo che la specie». Al riguardo, non sposta i termini della questione quanto opinato nella difesa della Regione Campania, secondo cui la fase di approvazione sarebbe stata preceduta, conformemente all'art. 6, secondo comma, lettera b) del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 dalle valutazioni strategiche opportunamente richieste, a tal fine operando riferimento al parere favorevole per la Valutazione di Incidenza al Piano Triennale approvato. Osserva il Collegio che tale norma non pone alcun rapporto di equivalenza o di sostituibilità tra Valutazione di Incidenza e Valutazione Ambientale Strategica, fase ritenuta mancante nel procedimento amministrativo oggetto di scrutinio.

Difatti, l'art. 5 del Decreto del Presidente della Repubblica del 8 settembre 1997 n. 35, con riferimento alla Valutazione di Incidenza, nel prevedere, al primo comma, che «nella pianificazione e programmazione territoriale si deve tenere conto della valenza naturalistico-ambientale dei proposti siti di importanza comunitaria, dei siti di importanza comunitaria e delle zone speciali di conservazione», ai commi secondo e terzo pone quale funzione dello strumento l'individuazione e la valutazione degli «effetti che il piano può avere sul sito, tenuto conto degli obiettivi di conservazione del medesimo»: se ne inferisce che la Valutazione di Incidenza pone a fondamento di esigenze di protezione ambientale finalità di tipo conservativo dello stato dei luoghi rispetto ad effetti modificativi che un nuovo strumento di programmazione o pianificazione potrebbe comportare.

Ben diverse e più ampie sono le finalità e l'ambito di operatività della Valutazione Ambientale Strategica che, oltre a presentare un'articolazione procedimentale pluristrutturata, assicurando forme di

partecipazione diffusa attraverso l'espletamento di consultazioni precedute e rese possibili da un ampio regime di pubblicità (art.14 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152), pone le stesse come risultanze istruttorie da tenere conto nella motivazione posta a fondamento del parere (art. 15); va aggiunto che l'istituto esprime anche una funzione di tipo prescrittivo – e non solo di verifica di incidenza – laddove l'art. 13 stabilisce che «nel rapporto ambientale debbono essere individuati, descritti e valutati gli impatti significativi che l'attuazione del piano o del programma proposto potrebbe avere sull'ambiente e sul patrimonio culturale, nonché le ragionevoli alternative che possono adottarsi in considerazione degli obiettivi e dell'ambito territoriale del piano o del programma stesso», in questo modo rivelandosi strumento non già di mero controllo, ma anche propulsivo e correttivo, in conformità all'atteggiamento sempre più dialogico e partecipativo dell'azione amministrativa a cui si ispira il legislatore.

In questa prospettiva non è condivisibile supporre alcuna fungibilità tra Valutazione di Incidenza e Valutazione Ambientale Strategica, dovendo la norma di cui all'art. 6, primo comma, lettera b) esser letta nel senso che laddove si ritengano sussistenti i presupposti per la Valutazione di Incidenza, in considerazione di possibili impatti ricadenti sulle finalità di conservazione di siti designati come zone di protezione speciale per la conservazione degli uccelli selvatici e quelli classificati come siti di importanza comunitaria per la protezione degli habitat naturali e della flora e della fauna selvatica, si deve procedere con lo strumento della Valutazione Ambientale Strategica; in altri termini, la norma riconosce alla Valutazione di Incidenza solo rilevanza come mero presupposto, imponendo il ricorso alla V.A.S. nella quale la Valutazione di Incidenza finisce per essere compresa; del resto, di tale assetto vi è espressa conferma nella disposizione di cui all'art. 10 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che, con riferimento alla relazione tra i due subprocedimenti stabilisce che «La VAS e la VIA comprendono le procedure di valutazione d'incidenza di cui all'articolo 5 del decreto n. 357 del 1997; a tal fine, il rapporto ambientale, lo studio preliminare ambientale o lo studio di impatto ambientale contengono gli elementi di cui all'allegato G dello stesso decreto n. 357 del 1997 e la valutazione dell'autorità competente si estende alle finalità di conservazione proprie della valutazione d'incidenza oppure dovrà dare atto degli esiti della valutazione di incidenza. Le modalità di informazione del pubblico danno specifica evidenza della integrazione procedurale». In conclusione, l'impugnata deliberazione di approvazione del Piano è illegittima per mancanza della procedura di Valutazione Ambientale Strategica, vizio in alcun modo eludibile alla luce di quanto previsto dall'art. 11 del d.lgs. 3 aprile 2006 n. 152 che nel rappresentare che «la VAS costituisce per i piani e programmi a cui si applicano le disposizioni del presente decreto, parte integrante del procedimento di adozione ed approvazione», espressamente stabilisce che «i

provvedimenti amministrativi di approvazione adottati senza la previa valutazione ambientale strategica, ove prescritta, sono annullabili per violazione di legge».

Con riferimento al secondo motivo di ricorso, in cui, più esattamente, è stata contestata la violazione dell'art.5, comma settimo del d.p.r. n. 357 del 1997, secondo cui «la valutazione di incidenza di piani o di interventi che interessano proposti siti di importanza comunitaria, siti di importanza comunitaria e zone speciali di conservazione ricadenti, interamente o parzialmente, in un'area naturale protetta nazionale, come definita dalla legge 6 dicembre 1991, n. 394, è effettuata sentito l'ente di gestione dell'area stessa», la censura è meritevole di accoglimento, nei limiti in cui è rimasta incontestata – e, comunque, non è stata offerta prova del fatto contrario - da parte della Regione Campania la circostanza della mancata acquisizione del sentito dell'Arma dei Carabinieri e dell'Ente Riserva Foce Sele, Tanagro e Monti Eremita Marzano, interessati dal Piano approvato.

Deve ritenersi fondato anche il terzo motivo di ricorso, sebbene non per ragioni di difetto assoluto di attribuzione ai sensi dell'art. 21 septies della legge 7 agosto 1990 n. 241, come prospettato dalla associazione ricorrente.

In proposito, l'art. 18 della Legge Regione Campania 9 agosto 2012 n. 26, con riferimento al controllo e prevenzione dei danni da popolazioni di cinghiale in soprannumero, affida alla competenza della Giunta regionale il monitoraggio della popolazione dei cinghiali in soprannumero e dei relativi danni, nonché compiti di raccolta, archiviazione ed elaborazione informatica dei dati relativi; inoltre, secondo quanto prescritto dal secondo comma, la Giunta regionale è competente ad adottare un provvedimento volto a fissare i criteri di prevenzione e contenimento dei danni, specificando obiettivi, modalità, durata temporale e confini spaziali, nonché le necessarie risorse finanziarie. Il terzo comma stabilisce che «per i territori dove sono accertati ricorrenti danni causati da cinghiali selvatici, gli organi di gestione delle aree protette nazionali e regionali, e quelli degli ATC, devono elaborare, entro novanta giorni dal provvedimento, i programmi di prevenzione e controllo delle popolazioni di cinghiale, di concerto con le competenti strutture delle amministrazioni provinciali»; ed il quinto comma stabilisce che «la Giunta regionale, in caso di inerzia degli enti competenti, esercita poteri sostitutivi per l'elaborazione e l'esecuzione dei programmi di prevenzione e controllo selettivo, nel rispetto della normativa di settore». Alla luce di tale disciplina normativa la competenza della Giunta regionale ad elaborare programmi di prevenzione e controllo delle popolazioni di cinghiale assume carattere sostitutivo ed è esercitabile solo in presenza di una situazione di inerzia dei soggetti competenti in via principale, ossia gli organi di gestione delle aree protette nazionali e regionali. La sussistenza di tale presupposto, quale condizione per l'esercizio del potere sostitutivo, avrebbe dovuto costituire oggetto di puntuale accertamento e

motivazione, invece non riscontrabile nel provvedimento di Giunta impugnato; né, come osservato, dalla difesa della associazione ricorrente è ammissibile che di tale fondamentale aspetto possa darsi contezza in giudizio attraverso scritti difensivi, come illustrato nella memoria della difesa regionale, ciò costituendo un inammissibile violazione del divieto di integrazione postuma della motivazione; va comunque evidenziato che non già di acclarato difetto assoluto di attribuzione può trattarsi, quindi di un vizio di nullità, quanto di un profilo di insufficiente motivazione, ragione di annullabilità del provvedimento.

Va aggiunto che, a prescindere dalla sussistenza dei presupposti per l'esercizio di una funzione di pianificazione in via sostitutiva, la Regione è comunque titolare di tali funzioni in primo grado. Tanto risulta dall'art. 22, comma sesto della legge 6 dicembre 1991 n. 394, che, nel dettare norme quadro per la disciplina delle aree naturali protette regionali, stabilisce che «nei parchi naturali regionali e nelle riserve naturali regionali l'attività venatoria è vietata, salvo eventuali prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici. Detti prelievi ed abbattimenti devono avvenire in conformità al regolamento del parco o, qualora non esista, alle direttive regionali per iniziativa e sotto la diretta responsabilità e sorveglianza dell'organismo di gestione del parco e devono essere attuati dal personale da esso dipendente o da persone da esso autorizzate scelte con preferenza tra cacciatori residenti nel territorio del parco, previ opportuni corsi di formazione a cura dello stesso Ente». Ne discende che in assenza di un regolamento del parco, sono previste direttive regionali, da intendersi anche come atti generali di pianificazione, a disciplinare prelievi ed abbattimenti al fine di ricomporre squilibri ecologici. Né tale competenza regionale risulta contraddetta dalla previsione di cui all'art. 22, quarto comma della legge Regione Campania 1° settembre 1993 n. 33, emanata in esecuzione dell'art. 28 della legge statale 6 dicembre 1991 n. 394, secondo cui «in tutto il Territorio del Parco valgono i divieti generali di cui all'art. 11 comma terzo della Legge 394/91. Eventuali deroghe possono essere concesse, secondo le prescrizioni contenute nei commi 4 e 5 dell'art. 11 della Legge 394/ 91, dall' Ente Parco. Divieti aggiuntivi possono essere contenuti nel regolamento di ciascun Parco»; in proposito, l'art.11, terzo comma della legge 6 dicembre 1994 n. 349 prevede che «salvo quanto previsto dal comma 5, nei parchi sono vietate le attività e le opere che possono compromettere la salvaguardia del paesaggio e degli ambienti naturali tutelati con particolare riguardo alla flora e alla fauna protette e ai rispettivi habitat. In particolare sono vietati: a) la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali; la raccolta e il danneggiamento delle specie vegetali, salvo nei territori in cui sono consentite le attività agro-silvo-pastorali, nonché l'introduzione di specie estranee, vegetali o animali, che possano alterare l'equilibrio naturale;(...)». Il quarto comma stabilisce altresì che «Il regolamento del parco

stabilisce altresì le eventuali deroghe ai divieti di cui al comma 3. Per quanto riguarda la lettera a) del medesimo comma 3, esso prevede eventuali prelievi faunistici ed eventuali abbattimenti selettivi, necessari per ricomporre squilibri ecologici accertati dall'Ente parco (...)). Osserva il Collegio che occorre tendere ben distinte, già nella disciplina statale di rinvio, le fattispecie afferenti a «la cattura, l'uccisione, il danneggiamento, il disturbo delle specie animali» e relative deroghe dai «prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici», trattandosi in quest' ultimo caso di attività specificamente funzionali al perseguimento di obiettivi di tutela ambientale; ebbene, il richiamo all'art. 11 fa riferimento unicamente ai divieti generali e relative deroghe, ma non alla differente ipotesi speciale costituita dai «prelievi faunistici ed abbattimenti selettivi necessari per ricomporre squilibri ecologici», per la quale resta operante la disposizione di cui all'art. dall'art. 22, comma sesto della legge 6 dicembre 1991 n. 394, applicabile specificamente alle aree naturali protette regionali.

Dalle considerazioni che precedono deriva anche il rigetto del quinto motivo di impugnazione, nella parte in cui si assume violato dalla disposizioni del Piano l'art. 11 della legge 6 dicembre 1994 n. 349; né è fondata l'ulteriore argomentazione addotta afferente alla assenza di ogni riferimento all'eventuale sussistenza di squilibri ecologici, atteso che, in disparte ogni questione sull'assolvimento corretto di tale esigenza istruttoria, nel provvedimento impugnato le misure di controllo sono espressamente giustificate in considerazione «delle ripetute sollecitazioni ad intervenite con urgenti provvedimenti di competenza regionale atti a fronteggiare la gravissima situazione dei danni arrecati alle colture agricole sull'intero territorio regionale da parte dei cinghiali», nonché in ragione degli «orientamenti e le indicazioni tecnico scientifiche forniti dall'istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA) che univocamente indicano il cinghiale tra le specie faunistiche emergenti in gradi di provocare ingenti danni alle colture agricole, oltre che influire negativamente sugli incrementi riproduttivi di diverse specie faunistiche e che individuano nelle azioni di controllo utili interventi per il contenimento delle popolazioni e la riduzione degli impatti sulle biocenosi naturali e sull'agrosistema» ed ancora per la necessità di dare applicazione agli interventi di controllo sulla specie cinghiale (*sus scrofa*) allo scopo di risolvere i problemi di conflitto causati dalle specie nel territorio regionale, in special modo nei confronti dell'agricoltura, dell'ambiente e delle attività umane».

Deve invece ritenersi inammissibile per carenza di interesse il quarto motivo di impugnazione, con consequenziale irrilevanza della questione di legittimità costituzionale prospettata, atteso che oggetto di giudiziale contestazione è un provvedimento di pianificazione adottato dalla Giunta regionale, senza alcuna implicazione anche di poteri di approvazione di programmi di prevenzione e controllo delle

popolazioni di cinghiale che l'art. 18, terzo comma della legge Regione Campania 9 agosto 2012 n. 26 affida alla competenza degli organi di gestione delle aree protette nazionali; d'altronde, il provvedimento impugnato non costituisce fonte del diritto e come tale sarebbe comunque inidoneo a conferire o sottrarre ad autorità pubbliche poteri e funzioni autoritative, anche di programmazione, ciò ponendosi con il principio costituzionale di riserva di legge di cui all'art. 97 della Costituzione.

Con riferimento ai motivi sesto, settimo ed ottavo di ricorso, con cui sono state sollevate, per varie ragioni, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 18 e 16 della Legge Regione Campania 9 agosto 2012 n. 26 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, rileva il Collegio che le medesime non assumono carattere di rilevanza ai fini della decisione della presente controversia, tanto in ragione del carattere logicamente pregiudiziale che hanno rivestito le questioni afferenti all'osservanza delle norme sul procedimento e alla sussistenza del potere pianificatorio in capo alla Regione Campania in subjecta materia che ne impongono all'amministrazione la rinnovazione e quindi il riesercizio del potere pianificatorio anche sulle criticità denunciate con le ultime tre censure.

Inconsiderazione della particolarità della controversia, sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese processuali, ad eccezione dell'importo del contributo unificato versato che sarà rimborsato all'Associazione ricorrente da parte della Regione Campania, in favore del procuratore dichiaratosi antistatario.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Campania (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie nei sensi e limiti di cui in motivazione e per effetto annulla la deliberazione di Giunta regionale della Campania n. 521 del 7 agosto 2018; dichiara inammissibile il quarto motivo di impugnazione e non rilevanti le questioni di legittimità costituzionale sollevate da parte ricorrente. Spese compensate, con obbligo di rimborso del contributo unificato versato all'associazione ricorrente da parte della Regione Campania in favore del procuratore dichiaratosi antistatario.

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

Così deciso in Napoli nella camera di consiglio del giorno 6 marzo 2019 con l'intervento dei magistrati:

Salvatore Veneziano, Presidente

Paolo Corciulo, Consigliere, Estensore

Maurizio Santise, Primo Referendario
