

N. 00007/2020 REG.PROV.COLL.

N. 00035/2019 REG.RIC.



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle D'Aosta

(Sezione Unica)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 35 del 2019, integrato da motivi aggiunti, proposto da
- Comitato Regionale per la Gestione Venatoria della Regione Autonoma Valle d'Aosta, Federcaccia (F.I.D.C.) Valle d'Aosta, Enalcaccia Valle d'Aosta, Arcicaccia Valle d'Aosta, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro-tempore, rappresentati e difesi dall'Avv. Andrea Poesio e domiciliati ai sensi dell'art. 25 cod. proc. amm.;

contro

- il Comune di Valgrisenche, in persona del Sindaco pro-tempore, rappresentato e difeso dall'Avv. Piercarlo Carnelli ed elettivamente domiciliato presso lo studio dello stesso in Aosta, Via Losanna n. 17;
- il Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta, in qualità di Prefetto, e il Ministero dell'Interno, rappresentati e difesi per legge dall'Avvocatura Distrettuale dello Stato di Torino e domiciliati presso la sede della stessa in Torino, Via dell'Arsenale n. 21;

per l'annullamento

quanto al ricorso introduttivo:

- dell'ordinanza adottata dal Sindaco del Comune di Valgrisenche n. 7/2019, prot. n. 2712 del 4 luglio 2019, e relativi allegati, con cui è stata istituita una zona di divieto di esercizio dell'attività venatoria nel territorio comunale;

- nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso;

quanto al ricorso per motivi aggiunti,

- dell'ordinanza del Sindaco del Comune di Valgrisenche n. 10/2019, prot. n. 3910 del 10 ottobre 2019, con cui è stata confermata la precedente ordinanza n. 7/2019, con indicazione della durata del divieto di caccia dal giorno 8 settembre 2019 e fino al giorno 26 gennaio 2020 compreso;

- nonché di ogni altro atto presupposto, conseguente e comunque connesso.

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Valgrisenche e del Ministero dell'Interno – Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta;

Visti tutti gli atti della causa;

Designato relatore il consigliere Antonio De Vita;

Uditi, all'udienza pubblica del 14 gennaio 2020, i difensori delle parti, come specificato nel verbale;

Ritenuto in fatto e considerato in diritto quanto segue.

FATTO

1. Con ricorso introduttivo, notificato in data 3 ottobre 2019 e depositato il 4 ottobre successivo, le Associazioni ricorrenti hanno impugnato l'ordinanza adottata dal Sindaco del Comune di Valgrisenche n. 7/2019, prot. n. 2712 del 4 luglio 2019, e relativi allegati, con cui è stata istituita una zona di divieto di esercizio dell'attività venatoria nel territorio comunale, con decorrenza immediata e fino alla sua eventuale revoca.

Tale provvedimento è stato originato dalle numerose segnalazioni riguardanti la presenza di cacciatori nella zona della Diga di Beauregard, da cui sarebbe scaturito un diffuso allarme sociale, con conseguente necessità di tutelare l'incolumità delle persone e di garantire altresì l'ordine pubblico, unitamente all'esigenza di prevenzione dell'emissione di rumori molesti. In data 3 settembre 2019, il ricorrente Comitato Regionale per la Gestione Venatoria della Regione Autonoma Valle d'Aosta ha trasmesso al Comune un'istanza di annullamento in autotutela, inoltrandola per conoscenza altresì al Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta, in qualità di Prefetto; tuttavia, in assenza di un riscontro da parte del Sindaco, è stata proposta impugnazione avverso la predetta ordinanza, di cui è stato chiesto l'annullamento.

A sostegno del ricorso sono stati dedotti, in primo luogo, la violazione ed erronea applicazione degli artt. 50 e 54 del D. Lgs. n. 267 del 2000 e l'eccesso di potere per carenza dei presupposti, per difetto di istruttoria e di motivazione e per contraddittorietà.

Ulteriormente, sono stati dedotti la violazione ed erronea applicazione degli artt. 50 e 54 del D. Lgs. n. 267 del 2000, la violazione ed erronea applicazione della legge n. 157 del 1992, in particolare degli artt. 9, 10 e 21, la violazione ed erronea applicazione della legge regionale n. 64 del 1994, in particolare degli artt. 5, 10 e 32, l'eccesso di potere per sviamento di potere e l'incompetenza.

Inoltre, sono stati eccepiti la violazione ed erronea applicazione della legge n. 157 del 1992, in particolare dell'art. 21, la violazione ed erronea applicazione della legge regionale n. 64 del 1994, in particolare dell'art. 32, l'eccesso di potere per carenza dei presupposti, il difetto di istruttoria, il difetto di motivazione, l'illogicità e la contraddittorietà.

Infine, sono stati dedotti la violazione ed erronea applicazione degli artt. 50 e 54, in particolare il comma 4, secondo periodo, del D. Lgs. n. 267 del 2000, la violazione degli artt. 5, 11 e 15 della legge regionale n. 64 del 1994, l'eccesso di potere per carenza dei presupposti, la violazione delle regole procedurali e lo straripamento di potere.

Si è costituito in giudizio il Ministero dell'Interno – Presidente della Regione Autonoma Valle d'Aosta, che ha chiesto il rigetto del ricorso.

2. Con ricorso per motivi aggiunti, notificato il 25 ottobre 2019 e depositato in pari data, le Associazioni ricorrenti hanno altresì impugnato l'ordinanza del Sindaco del Comune di Valgrisenche n. 10/2019, prot. n. 3910 del 10 ottobre 2019, con cui è stata confermata la precedente ordinanza n. 7/2019, con indicazione della durata del divieto di caccia dal giorno 8 settembre 2019 e fino al giorno 26 gennaio 2020 compreso.

In seguito alla notifica del ricorso introduttivo, il Comune ha adottato una nuova ordinanza, previo riesame della situazione in fatto e in diritto, anche alla luce delle osservazioni svolte dal Comitato Regionale per la Gestione Venatoria nella propria istanza di autotutela e dalla Presidenza della Regione Autonoma Valle d'Aosta, che in precedenza aveva chiesto dei chiarimenti.

Assumendo l'illegittimità anche della nuova ordinanza, le parti ricorrenti ne hanno chiesto l'annullamento, in primo luogo, per eccesso di potere per illogicità, per contraddittorietà, per carenza dei presupposti e per ingiustizia manifesta.

Successivamente sono state reiterate le stesse censure già contenute nel ricorso introduttivo e rivolte avverso l'ordinanza n. 7 del 4 luglio 2019, salvo specifiche e limitate integrazioni, legate alle peculiarità del nuovo provvedimento impugnato.

Si è costituito in giudizio il Comune di Valgrisenche, che ha chiesto il rigetto dei ricorsi.

3. In prossimità dell'udienza di trattazione del merito della controversia, i difensori delle parti hanno depositato memorie e documentazione a sostegno delle rispettive posizioni; in particolare, la difesa del Comune ha eccepito, in via preliminare, l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse, mentre ha chiesto il rigetto nel merito del ricorso per motivi aggiunti; la difesa delle parti ricorrenti ha replicato all'eccezione sollevata dalla difesa comunale, chiedendone il rigetto, ed ha insistito per l'accoglimento dei gravami.

Alla pubblica udienza del 14 gennaio 2020, su conforme richiesta dei difensori delle parti, la controversia è stata trattenuta in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare, va dichiarata l'improcedibilità del ricorso introduttivo per sopravvenuta carenza di interesse, in quanto con l'adozione dell'ordinanza n. 10/2019, prot. n. 3910 del 10 ottobre 2019, è stato riesaminato e confermato quanto disposto con la pregressa ordinanza n. 7/2019, prot. 2712 del 4 luglio 2019, impugnata con il citato ricorso introduttivo, il cui contenuto precettivo allo stato risulta venuto meno; pertanto, è sull'ordinanza n. 10/2019, impugnata con il ricorso per motivi aggiunti –

che si pone alla stregua di un atto di conferma in senso proprio, adottato a seguito di riesame della fattispecie e con l'aggiunta, rispetto alla originaria versione, del termine finale di validità, oltre che con l'avvenuta sua trasmissione al Presidente della Regione, in qualità di Prefetto (cfr., sul regime processuale dell'atto confermativo in senso proprio rispetto a quello dell'atto meramente confermativo, Consiglio di Stato, IV, 27 gennaio 2017, n. 357; T.A.R. Lombardia, Milano, II, 9 dicembre 2019, n. 2628; 10 maggio 2018, n. 1242) – che si concentra l'interesse concreto e attuale delle parti ricorrenti ad una decisione di merito.

2. Passando all'esame del ricorso per motivi aggiunti, lo stesso è fondato.

3. Con tutte le doglianze del ricorso, da trattare congiuntamente in quanto strettamente connesse, si assume l'illegittimità dell'ordinanza sindacale n. 10/2019, con cui è stato istituito un divieto di caccia su una parte del territorio comunale – zona della Diga di Beauregard –, poiché nella specie difetterebbero tutti i presupposti per l'adozione di un provvedimento contingibile e urgente, ossia non sarebbe stata accertata la sussistenza di alcun pericolo attuale e concreto, non diversamente fronteggiabile, riscontrato all'esito di una adeguata istruttoria e palesato attraverso un'adeguata motivazione; oltretutto, in relazione all'attività venatoria, non sussisterebbe alcuna competenza del Comune, considerato che la stessa sarebbe compiutamente disciplinata dalla legislazione statale e regionale; infine, l'ordinanza impugnata sarebbe contraddittoria con riguardo ai poteri effettivamente utilizzati dal Sindaco, atteso che il contemporaneo riferimento sia all'art. 50 che all'art. 54 del Testo unico degli Enti locali non chiarirebbe la natura del potere esercitato, come pure sarebbe mancata una effettiva interlocuzione con la Regione e le Associazioni di categoria interessate.

3.1. Le doglianze sono complessivamente fondate.

Appare opportuno premettere che la competenza in materia di caccia spetta, ai sensi della legge n. 157 del 1992, allo Stato e alle Regioni (cfr., per queste ultime, in particolare gli artt. 9 e 14), mentre nessuna competenza ordinaria è attribuita sul punto ai Comuni (si veda anche la legge regionale n. 64 del 1994).

Tuttavia, in linea generale e astratta, pur a fronte di una disciplina settoriale che non riconosce in capo al Comune alcuna competenza in materia di attività venatoria, si deve ritenere applicabile la normativa generale, espressione di un potere atipico e residuale, in materia di ordinanze contingibili e urgenti, come stabilita dall'art. 50, comma 5, e dall'art. 54, comma 4, del D. Lgs. n. 267 del 2000 (T.U.E.L.), allorché se ne configurino i relativi presupposti (cfr. Consiglio di Stato, V, 29 maggio 2019, n. 3580; 12 giugno 2009, n. 3765; T.A.R. Lombardia, Milano, IV, 8 giugno 2010, n. 1758).

Pur essendo, quindi, astrattamente utilizzabile, anche nella materia *de qua*, lo strumento dell'ordinanza contingibile e urgente, è comunque necessario che ne ricorrano i presupposti giustificativi in grado di supportare il legittimo esercizio di tale potere (Consiglio di Stato, V, 22 maggio 2019, n. 3316).

Difatti, secondo la consolidata giurisprudenza, *«il potere sindacale di emanare ordinanze contingibili ed urgenti ai sensi degli articoli 50 e 54 D. Lgs. n. 267 del 2000 richiede la sussistenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, debitamente motivata a seguito di approfondita istruttoria. In altri termini, presupposto per l'adozione dell'ordinanza extra ordinem è il pericolo per l'incolumità pubblica dotato del carattere di eccezionalità tale da rendere indispensabile interventi immediati ed indilazionabili, consistenti nell'imposizione di obblighi di fare o di non fare a carico del privato»* (Consiglio di Stato, V, 16 febbraio 2010, n. 868).

Nel caso di specie, dal preambolo del provvedimento impugnato – come pure dalla pregressa ordinanza n. 7/2019, gravata con il ricorso introduttivo – emerge che l’urgenza e la necessità di provvedere sono state rinvenute dal Sindaco in generiche ragioni di pericolo connesse alla tipologia di attività esercitata, ossia la caccia, e agli strumenti che vengono utilizzati per il suo svolgimento, ossia le armi da fuoco (o, comunque, gli strumenti atti a sopprimere la fauna cacciata); tuttavia, il pericolo paventato non rappresenta altro che una conseguenza ordinaria e affatto eccezionale dell’attività venatoria («non è legittimo adottare ordinanze contingibili ed urgenti per fronteggiare situazioni prevedibili e permanenti»: Consiglio di Stato, V, 26 luglio 2016, n. 3369), che proprio in ragione delle peculiari modalità di svolgimento è oggetto di minuziosa disciplina da parte del legislatore statale (cfr. in particolare gli artt. 12 e 13 della legge n. 157 del 1992). Peraltro a fondamento del provvedimento impugnato, nemmeno risulta essere stata posta una adeguata attività istruttoria, attraverso la quale sarebbero dovuti emergere gli elementi di fatto rilevanti e in grado di giustificare l’intervento comunale di urgenza, risultando nella specie del tutto insufficiente la circostanza, nemmeno documentata, che vi sarebbero state numerose segnalazioni attestanti la presenza di cacciatori nella zona della Diga di Beauregard (si veda il preambolo dell’ordinanza n. 7/2019).

Ne discende che l’assoluta carenza di istruttoria e la generica e apodittica esigenza di tutelare la pubblica incolumità, unitamente alla necessità di garantire un ipotetico ordine pubblico, non possono rappresentare presupposti idonei a fondare l’adozione di una ordinanza contingibile e urgente (Consiglio di Stato, V, 29 maggio 2019, n. 3580; 21 febbraio 2017, n. 774; 22 marzo 2016, n. 1189).

Del resto, se può ammettersi, come già evidenziato in precedenza, un potere di intervento *extra ordinem* del Sindaco, pur in presenza di una competenza di altro ente, i presupposti di un tale intervento straordinario devono essere individuati e verificati, nella loro esistenza, in modo rigoroso, rischiandosi altrimenti di derogare all’ordine legale delle competenze in aperta violazione di legge.

Con riguardo alle ordinanze sindacali, in generale, è stato osservato che le stesse possono incidere, per la natura delle loro finalità (incolumità pubblica e sicurezza urbana) e per i loro destinatari (le persone presenti in un dato territorio), sulla sfera generale di libertà dei singoli e delle comunità amministrative, ponendo prescrizioni di comportamento, divieti, obblighi di fare e di non fare, che, pur indirizzati alla tutela di beni pubblici importanti, impongono comunque, in maggiore o minore misura, restrizioni ai soggetti considerati, determinando una compressione della libertà e della proprietà individuale, che pure costituiscono principi tutelati dalla Carta costituzionale (Corte costituzionale, sentenza n. 115 del 2011).

Pertanto, il ricorso allo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti deve essere riservato alle sole fattispecie in cui ne ricorrono i presupposti giustificativi, da riscontrare in maniera rigorosa e di cui deve essere data una interpretazione fortemente restrittiva.

3.2. Inoltre, appare illegittimo anche il contemporaneo richiamo all’art. 50 e all’art. 54 del D. Lgs. n. 267 del 2000 (Testo unico degli Enti locali), trattandosi di due disposizioni aventi un differente spettro di applicazione ed espressione di poteri, sebbene assimilabili, comunque diversi. L’art. 50, in particolare il comma 5, ammette un intervento, connotato dai caratteri della contingibilità e dell’urgenza, del Sindaco, quale rappresentante della comunità locale, in presenza di «*emergenze sanitarie o di igiene pubblica a carattere esclusivamente locale [oppure] in relazione all’urgente necessità di interventi volti a superare situazioni di grave incuria o degrado del territorio, dell’ambiente e del patrimonio culturale o di pregiudizio del decoro e della vivibilità urbana, con particolare riferimento alle esigenze di tutela della tranquillità e del riposo dei residenti, anche intervenendo in materia di orari di vendita, anche per asporto, e di somministrazione di bevande alcoliche e superalcoliche*».

Diversamente, l'art. 54, comma 4, prevede che *«il sindaco, quale ufficiale del Governo, adotta, con atto motivato provvedimenti contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire e di eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana»*.

Come risulta dalla semplice esegesi dei predetti testi normativi, in un caso – quello dell'art. 50 – il Sindaco agisce in qualità di rappresentante della comunità locale e si occupa di ambiti in cui vengono in rilievo interessi di tipo territoriale e riguardano materie di competenza (anche) comunale, mentre nell'altro – quello di cui all'art. 54 – il Sindaco agisce in qualità di ufficiale di Governo e in settori, quali l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana, che sono di competenza dello Stato, essendo tali materie finalizzate alla prevenzione dei reati e al mantenimento dell'ordine pubblico, inteso quest'ultimo quale *«complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l'ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale»* (Corte costituzionale, sentenze n. 129 del 2009; n. 290 del 2001).

3.3. Da ciò discende l'accoglimento delle scrutinate censure.

4. Alla fondatezza delle doglianze sopra esaminate, segue l'accoglimento del ricorso per motivi aggiunti e il contestuale annullamento dell'ordinanza n. 10/2019 adottata dal Sindaco del Comune di Valgrisenche.

5. Avuto riguardo alle peculiarità della controversia, le spese di giudizio possono essere compensate tra tutte le parti, fatta salva la rifusione del contributo unificato (relativo ad entrambi i ricorsi) in favore delle parti ricorrenti e a carico del Comune di Valgrisenche.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale della Valle d'Aosta (Sezione Unica), definitivamente pronunciando, dichiara improcedibile il ricorso introduttivo e accoglie il ricorso per motivi aggiunti e, per l'effetto, annulla l'ordinanza n. 10/2019 adottata dal Sindaco del Comune di Valgrisenche.

Spese compensate, fatta salva la rifusione del contributo unificato in favore delle parti ricorrenti e a carico del Comune di Valgrisenche.

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

Così deciso in Aosta nella camera di consiglio del 14 gennaio 2020 con l'intervento dei magistrati:

Andrea Migliozi, Presidente

Carlo Buonauro, Consigliere

Antonio De Vita, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Antonio De Vita

IL PRESIDENTE
Andrea Migliozi

IL SEGRETARIO