



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana

(Sezione Seconda)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1647 del 2015, proposto da: Associazione Nazionale Libera Caccia, Associazione Nazionale Libera Caccia Sezione di Grosseto, rappresentate e difese dagli avv. Fabio Tavarelli, Costanza Chiarelli, con domicilio eletto presso Costanza Chiarelli in Firenze, viale Matteotti 70;

contro

Provincia di Grosseto in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avv. Chiara Canuti, Stefania Sorrenti, con domicilio eletto presso Segreteria T.A.R. in Firenze, Via Ricasoli 40;

nei confronti di

Federazione Italiana della Caccia, Federazione Italiana della Caccia Toscana Sezione Provinciale di Grosseto, rappresentate e difese dall'avv. Alberto Maria Bruni, con domicilio eletto presso Alberto Maria Bruni in Firenze, Via Lamarmora 14; Ambito Territoriale di Caccia Atc Grosseto, rappresentato e difeso dall'avv. Alfredo Bragagni, con domicilio eletto presso Stefano Ceni in Firenze, Via Guerrazzi n. 21; Arcicaccia, Arcicaccia Sezione Provinciale di Grosseto, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro Sezione Provinciale di Grosseto, Annu Associazione dei Migratori Italiani, Annu Associazione dei Migratori Italiani Sezione Provinciale di Grosseto, Enzo Mori, Guido Donnini, Luciano Biscontri, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

della deliberazione n. 19 del 12/05/2015 del Consiglio provinciale di Grosseto, seduta del 12/05/2015 (I.P. 1160/2015- Area Pianificazione e gestione territoriale) avente ad oggetto "Legge regionale n. 88 del 3012/2014 di modifica della LRT 3/1994- nomina comitato di gestione ATC Grosseto" nella parte in cui il Consiglio provinciale della Provincia di Grosseto ha nominato per l'Ambito Territoriale di Caccia di Grosseto quali rappresentanti delle associazioni venatorie i signori Enzo Mori, Luciano Biscontri e Guido Donnini; nonché di tutti gli altri atti presupposti, conseguenti e/o consequenziali, nessuno escluso, che in qualsiasi modo abbiano attinenza con il

procedimento amministrativo de quo, e ogni altro atto desumibile dai motivi di impugnazione, ancorché non espressamente richiamato, del quale si chiede in ogni caso la disapplicazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Grosseto, Federazione Italiana della Caccia e Federazione Italiana della Caccia Toscana Sezione Provinciale di Grosseto e di Ambito Territoriale di Caccia Atc Grosseto;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di ed il ricorso incidentale proposto dai ricorrenti incidentali Federazione Italiana della Caccia, Federaccia Toscana Sezione Provinciale di Grosseto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 15 giugno 2016 il dott. Luigi Viola e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con deliberazione 12 maggio 2015 n. 19, il Consiglio provinciale di Grosseto nominava i componenti del Comitato di gestione dell'A.T.C. di Grosseto; i tre posti spettanti alle associazioni venatorie di livello nazionale erano attribuiti ai Sigg. Guido Donnini, Enzo Mori e Luciano Biscontri, congiuntamente designati da Federaccia Toscana, Arci Caccia, A.N.U.U. e Enalcaccia che congiuntamente venivano a rappresentare l'80,10% dei rappresentati; nessun rappresentante era pertanto attribuito all'associazione Libera Caccia che organizza il 19,08% dei rappresentati.

La deliberazione del Consiglio provinciale di Grosseto era impugnata dall'associazione Libera Caccia (che lo riteneva illegittimo nella parte in cui non le attribuiva un posto dei tre spettanti alle associazioni venatorie di livello nazionale) con ricorso straordinario al Presidente della Repubblica; a seguito dell'atto di opposizione notificato da alcuni dei controinteressati e dall'A.T.C. di Grosseto, il gravame era trasposto in sede giurisdizionale e depositato presso la Segreteria del T.A.R. in data 19 ottobre 2015.

A base dell'impugnazione erano poste censure di: 1) violazione dell'art. 6 bis della l. 241 del 1990 (violazione dell'obbligo di astensione del responsabile del procedimento, conflitto di interessi, violazione del procedimento, eccesso di potere; 2) violazione e falsa applicazione art. 3 d.P.G.R. 33/R/2011, erronea valutazione dei fatti, irragionevolezza e illogicità della motivazione, ingiustizia manifesta, disparità di trattamento.

Si costituivano in giudizio la Provincia di Grosseto, l'Ambito territoriale di caccia di Grosseto (che, alla pubblica udienza del 15 giugno 2016, rinunciava agli atti ed alle difese esperite), e la controinteressata Federaccia Toscana, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezioni preliminari di inammissibilità dei motivi nuovi non contenuti nel ricorso straordinario e del primo motivo di ricorso (non notificato al funzionario in conflitto di interessi); la controinteressata Federaccia Toscana presentava altresì ricorso incidentale sulla base di censure di:

1) violazione e falsa applicazione artt. 11 e 11-ter l.r. 3 del 1994 come modificati dalla l.r. 88 del 2014, eccesso di potere per assoluta carenza dei presupposti, illogicità e contraddittorietà manifeste, difetto assoluto di motivazione e violazione del giusto procedimento; 2) violazione e falsa applicazione rt. 4 l. 241 del 1990, eccesso di potere per travisamento dei fatti, carenza di presupposti, illogicità manifesta e difetto di motivazione.

Con ordinanza 11 gennaio 2016, n. 15, la Sezione rigettava l'istanza cautelare proposta con il ricorso.

Il ricorso è fondato e deve pertanto essere accolto nei limiti indicati in motivazione, restando sostanzialmente ininfluenza, ai fini che ci occupano, l'eccezione di inammissibilità dei "motivi intrusi" contenuti nella parte in fatto del ricorso.

Per quello che riguarda il primo motivo di ricorso, la Sezione ha già rilevato, in sede cautelare, come <<la partecipazione al procedimento della dott. Giorgia Romeo risult(i) essersi limitata, anche in considerazione dell'assenza dal servizio nel periodo destinato all'elaborazione della proposta di deliberazione, ad attività "neutre" (come la richiesta alle associazioni venatorie della designazione del proprio candidato) che non determinano l'illegittimità del provvedimento finale adottato dalla Provincia di Grosseto>> (T.A.R. Toscana, sez. II, ord. 11 gennaio 2016, n. 15).

Ed in effetti, l'esame della documentazione depositata in giudizio evidenzia come la dott. Romeo si sia limitata, in buona sostanza, a sottoscrivere la nota 25 marzo 2015 n. 47873 (indirizzata a tutte le associazioni venatorie ed avente ad oggetto l'attività "neutra" di richiesta della designazione dei nominativi da sottoporre a valutazione ai fini della nomina), risultando poi assente per tutto il periodo dal 13 al 24 aprile 2015, ovvero nel periodo in cui sono state elaborate, in data 20 aprile 2015, la proposta di deliberazione ed i pareri di regolarità tecnica e contabile; il riferimento ad un ruolo di responsabile del procedimento svolto dalla dott. Romeo nell'atto impugnato (frutto di probabile errore) non appare pertanto significativo di un ruolo effettivo svolto dalla stessa nel procedimento (se non per le attività sopra richiamate) che possa portare all'annullamento dell'atto a seguito della rilevazione dell'effettivo conflitto di interessi del responsabile del procedimento.

Manifestamente irrilevante, ai fini che ci occupano, appare poi il fatto che la dott. Romeo abbia svolto in data successiva (si veda, al proposito, la nota del 13 maggio 2015; doc. 9 del deposito della ricorrente) funzioni relative all'A.T.C. di Grosseto o che alla stessa sia stata inflitta una sanzione disciplinare per l'omessa dichiarazione di rapporti con Federcaccia, trattandosi, da un lato, di comportamenti successivi all'intervento del provvedimento impugnato e dall'altro, di circostanza che non può infirmare il ruolo secondario svolto dalla stessa nella vicenda che ci occupa.

Con riferimento alla seconda censura proposta dalla ricorrente, deve preliminarmente rilevarsi come la Sezione abbia già affrontato la problematica delle modalità di calcolo (a livello nazionale o locale) del requisito della cd. rappresentatività delle associazioni venatorie in precedenti decisioni (peraltro rese su ricorsi proposti dall'odierna ricorrente); in quella sede si è già rilevato come <<la lettura della norma che offre la ricorrente è fuorviante poiché non tiene conto che l'essere un'associazione riconosciuta a livello nazionale è requisito per poter presentare la richiesta, ma la scelta della Provincia deve tener conto del livello di rappresentatività locale anche perché sarebbe assurdo che potessero aver voce in capitolo associazioni che non hanno una rilevante presenza nell'ATC da gestire>> (T.A.R. Toscana, sez. II, 22 aprile 2013 n. 680; nello stesso senso si vedano anche le sentenze 22 aprile 2013 n. 676 e 897 della Sezione e Cons. Stato, sez. V, 14 aprile 2015, n. 1870, anche se relativa ad associazioni rappresentative di diversa natura) ed appare pertanto del tutto corretto il calcolo operato all'Amministrazione resistente che opera un diretto riferimento alla rappresentatività a livello provinciale.

Per quello che riguarda i rapporti tra il principio di rappresentatività ed il principio di tutela delle minoranze, la giurisprudenza del T.A.R. Toscana ha seguito poi un percorso ricostruttivo che, in ipotesi di norme che operino un riferimento generico al principio di rappresentatività, non caratterizzato da una più precisa qualificazione in termini di <<maggiore rappresentatività>>, considera legittimo il temperamento del principio di rappresentatività con il principio di partecipazione pluralistica: <<tale normativa, come di frequente succede in casi analoghi, non indica alcun criterio per determinare la “rappresentatività” delle associazioni; anzi in questo caso non compare per le associazioni venatorie nemmeno la specificazione della “maggiore” rappresentatività in altri casi richiesta (nel comitato de quo essa è prevista per le organizzazioni professionali agricole).

In quei casi la giurisprudenza amministrativa si è data carico di integrare il criterio della maggiore rappresentatività con il criterio pluralistico, che sarebbe “codificato dal nostro ordinamento” (Cons. di Stato, VI, n. 1486 del 1997) e che implica che “in caso di più seggi disponibili l’assegnazione degli stessi a una sola organizzazione è possibile solo ove questa dimostri di possedere una consistenza e un grado di rappresentatività almeno doppi di quella meno rappresentativa”; ma, si ripete, tale precisazione è stata fatta per un caso in cui era richiesta la “maggiore” rappresentatività e non soltanto una (qualunque) rappresentatività come nell’ipotesi ora sottoposta all’esame del Collegio. Altra giurisprudenza (Cons. di Stato, VI, n. 1070 del 1977) ha chiarito che è legittima l’assegnazione di un seggio a un’associazione minoritaria che sia dotata di una “certa rappresentatività” della categoria, essendosi addirittura affermato che, una volta accertata l’esistenza di una obiettiva consistenza dell’associazione minoritaria dell’associazione medesima di designare un proprio rappresentante...anche se ciò comporti, nei rapporti fra le varie associazioni, una deroga al principio della potenziale proporzionalità” (Cons. di Stato, VI, n. 159 del 1993), poiché “la misura della rappresentatività e l’intensità del grado di espressività degli interessi non sono da assumere in funzione del solo dato quantitativo, ma anche in base alla specialità, qualità e rilevanza degli interessi collettivi espressi” (Cons. di Stato, VI, n. 846 del 1989).

E’ richiesto ovviamente che la P.A., nel procedere a siffatte nomine sulla base delle designazioni ricevute, debba congruamente motivare le proprie scelte alla stregua degli indici di valutazione concretamente reperiti con adeguato procedimento istruttorio (Cons. di Stato, VI, n. 462 del 1995).

In un’analogia controversia, questo T.A.R. (sez. I, n. 428 del 1998) ha affermato che le norme del regolamento regionale n. 3/96 non impongono “la nomina dei rappresentanti delle associazioni venatorie secondo un criterio meramente proporzionale rapportato alla rilevanza numerica degli iscritti e territoriale” delle associazioni medesime e ha privilegiato il “criterio di scelta fondato sul principio, di rilievo costituzionale, del pluralismo partecipativo, che si traduce nella necessità di pervenire alla nomina in seno ai Comitati dei designati delle associazioni...secondo l’ordine di importanza rappresentativa di ciascuna e con riguardo all’organizzazione e alla presenza sul territorio...delle medesime, fino a concorrenza dei posti disponibili”>> (T.A.R. Toscana, sez. III, 4 dicembre 2002, n. 2875; per ulteriori riferimenti al principio pluralistico, si vedano le già citate sentenze 22 aprile 2013 n. 676, 680 e 897 della Sezione).

Del resto, l’orientamento del T.A.R. Toscana appare sostanzialmente in linea con l’orientamento assunto dal Consiglio di Stato in data precedente (si vedano, al proposito, le sentenze citate da T.A.R. Toscana, sez. III, 4 dicembre 2002, n. 2875) e successiva (si veda, al proposito, Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2012, n. 2136) alla decisione toscana: in particolare, Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2012, n. 2136 ha rilevato, in fattispecie molto vicina a quella in decisione, la sostanziale impossibilità di attribuire tutti e tre i posti a disposizione alle associazioni maggiormente rappresentative (<<seguendo questo ragionamento si potrebbe, infatti, arrivare alla nomina di tre rappresentanti di una stessa associazione venatoria, ipotesi questa che non solo contrasterebbe con

quanto disposto dall'art. 21, comma 5, L.R. n. 50 del 1993 ma anche con il disposto della legge n. 157 del 1992>>)), dovendo darsi applicazione ad un principio di <<partecipazione pluralistica alla gestione del mondo venatorio (che) rappresenta un principio ormai acquisito della legislazione in materia, nel presupposto che un'ampia partecipazione dei rappresentanti delle associazioni venatorie maggiormente rappresentative negli organi direttivi delle associazioni può garantire un più ampio ed approfondito esame degli interessi di categoria>>, con consequenziale attribuzione di un rappresentante a ciascuna delle associazioni presenti sul territorio (Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2012, n. 2136).

Anche con riferimento alla fattispecie che oggi ci occupa, la legislazione regionale (art. 11-ter della l.r. 12 gennaio 1994, n. 3; art. 3, 1° comma lett. b) del d.P.G.R. 26 luglio 2011, n. 33/R) prevede, con riferimento ai rappresentanti delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale e diversamente da quanto previsto con riferimento ai rappresentanti delle organizzazioni professionali agricole (ove è presente un riferimento alla maggiore rappresentatività), un generico riferimento al principio di rappresentatività che deve essere temperato con il correttivo individuato da T.A.R. Toscana, sez. III, 4 dicembre 2002, n. 2875 e Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2012, n. 2136.

Una volta riportata la problematica più generale all'impostazione seguita dalla giurisprudenza del T.A.R. e del Consiglio di Stato (così rettificando l'impostazione prospettata in sede cautelare) rimane da affrontare la problematica in ordine alla legittimità dell'utilizzazione di un criterio di nomina che considera utilizzabili i "raggruppamenti" di candidati spontaneamente proposti dalle associazioni venatorie partecipanti alla procedura; a questo proposito, la Sezione non può mancare di rilevare come la formulazione dell'art. 3, 3° comma ult. parte del d.P.G.R. 26 luglio 2011, n. 33/R (<<in caso di mancato accordo sulle designazioni, la provincia, entro sessanta giorni dalla richiesta, nomina i membri secondo la rappresentatività espressa dalle organizzazioni e associazioni>>) preveda un riferimento ad un possibile accordo tra le associazioni venatorie in ordine alla designazione che, oltre che nell'ipotesi di "accordo totalitario" sulle persone da designare (che rende vincolato il potere di nomina dell'organo provinciale competente), sembra rilevare anche nell'ipotesi in cui il potere di designazione sia interamente attribuito all'ente provinciale, costituendo indubbiamente utile strumento per una valutazione effettiva e più accurata dell'effettivo "pluralismo" di vedute che sussiste in ambito venatorio.

In altre parole, la sussistenza di una convergenza di vedute tra organizzazioni affini costituisce certamente elemento da valutare nel difficile bilanciamento tra rappresentatività a livello locale e tutela del pluralismo che la Provincia è destinata ad effettuare nell'esercizio del potere di nomina.

La considerazione dei "raggruppamenti" spontaneamente creati da associazioni venatorie non può però portare all'utilizzazione di soli criteri "maggioritari" nell'effettuazione delle nomine.

La rilevazione operata dagli uffici della provincia di Grosseto evidenzia, infatti, la presenza di un'associazione esterna al raggruppamento sopra citato (l'associazione Libera Caccia ricorrente) fornita di un sufficiente grado di rappresentatività (il 19,08% dei rappresentati), ma non considerata ai fini delle nomine, essendosi data applicazione, in buona sostanza, al solo criterio della rappresentatività; è pertanto sostanzialmente mancato proprio quel contemperamento tra principio di rappresentatività e principio pluralistico sopra richiamato, essendosi data applicazione al solo criterio della rappresentatività numerica.

Del resto, l'accoglimento del ricorso non può trovare ostacolo nel ricorso incidentale proposto da Federcaccia Toscana, palesemente infondato nel merito, alla luce delle previsioni di cui all'art. 11, ult. comma dello statuto dell'Associazione nazionale Libera Caccia che attribuisce al Presidente

provinciale (come in effetti avvenuto) il compito di designare <<i>vari rappresentanti dell'associazione nell'ambito del territorio di loro competenza>> e dell'art. 18, 1° comma che attribuisce al Presidente nazionale la rappresentanza legale dell'associazione (ed in questo caso, il ricorso è stato proposto dal Presidente nazionale).

Il ricorso deve pertanto essere accolto, con consequenziale annullamento dell'atto impugnato, nella parte in cui viene disposta la nomina dei componenti del Comitato di Gestione dell'Ambito Territoriale di Caccia di Grosseto, in qualità di rappresentanti delle associazioni venatorie; il ricorso incidentale presentato da Federcaccia Toscana deve, al contrario, essere rigettato.

La particolare complessità della materia trattata permette di procedere alla compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Sezione Seconda), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto::

a) accoglie il ricorso, come da motivazione e, per l'effetto, dispone l'annullamento della deliberazione 12 maggio 2015 n. 19 del Consiglio provinciale di Grosseto, nella parte in cui viene disposta la nomina dei componenti del Comitato di Gestione dell'Ambito Territoriale di Caccia di Grosseto, in qualità di rappresentanti delle associazioni venatorie;

b) rigetta il ricorso incidentale proposto da Federcaccia Toscana.

Compensa le spese di giudizio tra le parti.

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

Così deciso in Firenze nella camera di consiglio del giorno 15 giugno 2016 con l'intervento dei magistrati:

Saverio Romano, Presidente

Luigi Viola, Consigliere, Estensore

Alessandro Cacciari, Consigliere

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 24/06/2016

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)