

N. 01069/2016 REG.PROV.COLL.

N. 01897/2015 REG.RIC.



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 1897 del 2015, proposto da: Associazione Nazionale Libera Caccia, Associazione Nazionale Libera Caccia - Sezione Provinciale di Lucca, rappresentate e difese dagli avv. Fabio Tavarelli, Costanza Chiarelli, con domicilio eletto presso Costanza Chiarelli in Firenze, viale Matteotti 70;

contro

Provincia di Lucca in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Gaetano Vicicone, con domicilio eletto presso Gaetano Vicicone in Firenze, viale G. Mazzini n. 60;

nei confronti di

Federazione Italiana della Caccia, Federazione Italiana della Caccia Toscana Sezione Provinciale di Lucca, Micaela Bortolotti, Giulio Ambrosini Nobili, rappresentati e difesi dall'avv. Alberto M. Bruni, con domicilio eletto in Firenze, via La Marmora n. 14 presso Alberto M. Bruni; Arcicaccia, Arcicaccia Toscana Sezione Provinciale di Lucca, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro, Unione Nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro Sezione Provinciale di Lucca, Annu Associazione dei Migratoristi Italiani, Annu Associazione dei Migratoristi Italiani Sezione Provinciale di Lucca, Associazione Nazionale Italiana per la Caccia e La Pesca Italcaccia, Italcaccia - Itelpesca Associazione Italia per la Caccia Provinciale di Lucca, Giuseppe Coltelli, Ambito Territoriale di Caccia Atc Lucca, non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

- della Deliberazione n. 171 del 11.09.2015 della Giunta provinciale di Lucca, prot. gen. n. 0189273 del 21.09.2015, avente ad oggetto "DPGRT 33/R/2011 art. 3. Nomina del Membri del Comitato di Gestione ATC Lucca" nella parte in cui la Giunta provinciale di Lucca ha nominato per l'Ambito Territoriale di Caccia di Lucca quali rappresentanti delle associazione venatorie i signori Micaela Bortolotti, Giulio Ambrosini Nobili e Giuseppe Coltelli;

- nonchè di tutti gli altri atti presupposti, conseguenti e/o consequenziali, nessuno escluso, che in qualsiasi modo abbiano attinenza con il provvedimento amministrativo de quo, e ogni atto desumibile dai motivi di impugnazione, ancorché non espressamente richiamato, dei quali di chiede in ogni caso anche la disapplicazione;

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio di Provincia di Lucca ;

Visto l'atto di costituzione in giudizio ed il ricorso incidentale proposto dai ricorrenti incidentali Federazione Italiana della Caccia, Sezione Provinciale di Lucca di Federcaccia Toscana, Micaela Bortolotti, Giulio Ambrosini Nobili;

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 11 settembre 2015 n. 171, la Giunta provinciale di Lucca nominava i componenti del Comitato di gestione dell'A.T.C. di Lucca; i tre posti spettanti alle associazioni venatorie di livello nazionale erano attribuiti ai Sigg. Micaela Bortolotti (designati congiuntamente da Federcaccia Toscana, Arci Caccia e A.N.U.U.) e Mario Giuseppe Coltelli (designato da Enalcaccia Pesca Tiro).

In particolare, ai fini della nomina dei tre componenti spettanti alle associazione venatorie di livello nazionale, la Giunta provinciale di Lucca seguiva un criterio che guardava alla <<rappresentatività numerica a livello locale>> (si veda, al proposito, il preciso riferimento agli iscritti a livello provinciale contenuto nell'atto impugnato), ma con il temperamento del principio di <<più ampia partecipazione delle associazioni rappresentative riconosciute presenti sul territorio>> riconosciuto peraltro dalla risoluzione 23 dicembre 2014 n. 293 del Consiglio regionale; ne conseguiva la nomina dei due rappresentanti congiuntamente designati da Federcaccia Toscana, Arci Caccia e A.N.U.U., pur in presenza di una <<rappresentatività numerica a livello locale>> che avrebbe potuto portare all'attribuzione della nomina del rappresentante indicato dall'associazione Libera Caccia (terza associazione per presenza sul territorio con una rappresentatività di circa l'11%).

La deliberazione del Consiglio provinciale di Lucca era impugnata dall'associazione Libera Caccia, che la riteneva illegittima nella parte in cui non le attribuiva un posto dei tre spettanti alle

associazioni venatorie di livello nazionale; a base dell'impugnazione erano poste censure di 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 Lucca e alcuni dei controinteressati, controdeducendo sul merito del ricorso; i controinteressati presentavano altresì ricorso incidentale, contestano la partecipazione della ricorrente alla procedura, alla luce delle previsioni statutarie e sulla base di unica censura di 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.

Con ordinanza 11 gennaio 2016, n. 16, la Sezione rigettava l'istanza cautelare proposta con il ricorso.

Il ricorso è fondato e deve pertanto essere accolto, nei limiti indicati in motivazione.

A questo proposito, 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 poi seguito 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 <<maggior 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 "maggior" 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 maggior 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 "maggior" 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 sostanzialmente 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 differentemente 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 Lucca evidenzia, infatti, la presenza di un’associazione esterna al raggruppamento sopra citato (l’associazione Libera Caccia ricorrente) fornita di un sufficiente grado di rappresentatività (l’11% della categoria, con una rappresentatività tale da portare a riconoscere alla ricorrente il ruolo di terza associazione per presenza sul territorio), ma non considerata ai fini delle nomine, essendosi data applicazione, in buona sostanza, al solo criterio della rappresentatività; è pertanto sostanzialmente mancato proprio quel temperamento 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 dai controinteressati, 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 conseguenziale annullamento dell’atto impugnato, nella parte in cui viene disposta la nomina dei componenti del Comitato di Gestione dell’Ambito Territoriale di Caccia di Lucca, in qualità di rappresentanti delle associazioni venatorie; il ricorso incidentale presentato dai controinteressati 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 11 settembre 2015 n. 171 della Giunta provinciale di Lucca, nella parte in cui viene

disposta la nomina dei componenti del Comitato di Gestione dell'Ambito Territoriale di Caccia di Lucca, in qualità di rappresentanti delle associazioni venatorie;

b) rigetta il ricorso incidentale proposto dai controinteressati.

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.)