

N. 01064/2016 REG.PROV.COLL.

N. 01646/2015 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 1646 del 2015, proposto da: Associazione Nazionale Libera Caccia, Associazione Nazionale Libera Caccia - Sezione di Firenze, rappresentate e difese dagli avv. Fabio Tavarelli, Costanza Chiarelli, con domicilio eletto presso Costanza Chiarelli in Firenze, viale Matteotti 70;

contro

Città Metropolitana di Firenze in persona del Sindaco pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Stefania Gualtieri, con domicilio eletto presso Uff. Legale Città Metropolitana in Firenze, Via De Ginori 10;

nei confronti di

Federazione Italiana della Caccia, Federazione Italiana della Caccia Toscana Sezione Provinciale di Firenze, rappresentate e difese dall'avv. Alberto Maria Bruni, con domicilio eletto presso Alberto Maria Bruni in Firenze, Via Lamarmora 14; Arcicaccia, Arcicaccia Toscana Sezione Provinciale di Firenze, Piero Certosi, Massimo Fabbri, Mauro Dainelli, Ambito Territoriale di Caccia Atc Firenze-Prato, non costituite in giudizio;

per l'annullamento

del decreto del Sindaco Metropolitano n. 22 del 470572015 della Città Metropolitana di Firenze (Classifica 011.03.05 - Anno 2015), avente ad oggetto la "Nomina dei componenti del comitato di gestione dell'ambito territoriale di caccia Firenze-Prato, rappresentanti delle associazioni venatorie, delle associazioni di protezione ambientale e delle organizzazioni professionali agricole" nella parte in cui viene disposta la nomina quali componenti del Comitato di Gestione dell'Ambito Territoriale

di Caccia Firenze- Prato come rappresentanti delle associazioni venatorie, i signori Massimo Fabbri, Mauro Dainelli e Piero Certosi; 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 atto desumibile dai motivi di impugnazione, ancorché non espressamente richiamato, del quale si chiede in ogni caso anche la disapplicazione.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Città Metropolitana di Firenze, Federazione Italiana della Caccia e Federazione Italiana della Caccia Toscana Sezione Provinciale di Firenze;

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

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 decreto 4 maggio 2015 n. 22, il Sindaco Metropolitan di Firenze nominava i componenti del Comitato di gestione dell'A.T.C. di Firenze-Prato; i tre posti spettanti alle associazioni venatorie di livello nazionale erano attribuiti ai Sigg. Massimo Fabbri, Mauro Dainelli (designati da Federcaccia Toscana, che secondo il rapporto istruttorio richiamato dal decreto, appare essere caratterizzata da 10.306 iscritti, con indice di rappresentatività pari a 1,89 rappresentanti) e Piero Certosi (designato da Arcicaccia, caratterizzata da 5.264 iscritti, con indice di rappresentatività pari a 0,94 rappresentanti); nessun rappresentante era pertanto attribuito all'associazione Libera Caccia che organizza solo 852 iscritti (circa l'8,2%), con indice di rappresentatività pari a 0,15.

La deliberazione del Sindaco Metropolitan di Firenze 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 alcune delle controinteressate, 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 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 Città Metropolitana di Firenze e la controinteressata Federcaccia Toscana, controdeducendo sul merito del ricorso e formulando eccezione preliminare di inammissibilità del ricorso, a seguito dell'omessa impugnazione della deliberazione 8 aprile 2015 n. 22 del Consiglio della Città Metropolitana di Firenze che ha preregolamentato i criteri di nomina; la

controinteressata Federcaccia Toscana presentava altresì ricorso incidentale, contestando la partecipazione della ricorrente alla procedura sulla base di censure 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. 14, la Sezione rigettava l'istanza cautelare proposta con il ricorso.

In via preliminare, la Sezione deve rilevare come non possa trovare accoglimento l'eccezione di inammissibilità del ricorso per effetto dell'omessa impugnazione della deliberazione 8 aprile 2015 n. 22 del Consiglio della Città Metropolitana di Firenze che ha preregolamentato i criteri di nomina.

Come già rilevato dalla Sezione in precedenti decisioni (T.A.R. Toscana, sez. II, 5 dicembre 2012 n. 1936, sulla base di Cons. Stato, sez. VI, 3 dicembre 2003, n. 7955), il Consiglio provinciale non risulta, infatti, titolare di competenze con riferimento alle nomine che ci occupano, trattandosi di un potere di integrale competenza del Presidente della Provincia (del Sindaco della Città metropolitana, nel caso di specie); non è pertanto possibile attribuire alcuna rilevanza all'omessa impugnazione di un provvedimento di predeterminazione dei criteri di nomina emesso da organo incompetente in materia e le cui determinazioni non possono pertanto vincolare l'organo effettivamente competente ad effettuare le nomine.

Nel merito, il ricorso è poi fondato e deve pertanto essere accolto nei limiti indicati in motivazione.

A questo proposito, la Sezione deve preliminarmente rilevare come il decreto 4 maggio 2015 n. 22 del Sindaco Metropolitan di Firenze sia, in realtà, motivato mediante richiamo per relationem della relazione istruttoria 30 aprile 2015 del Responsabile della P.O. Caccia e Pesca della Città Metropolitana che reca una congrua esplicazione delle modalità di calcolo della rappresentatività a livello locale e dei criteri complessivamente seguiti nel procedimento di designazione.

Con riferimento alle ulteriore censure proposte da parte ricorrente, deve poi 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 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’analogha 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 conseguenziale 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.

Nella vicenda che ci occupa, la rilevazione operata dagli uffici della Città metropolitana di Firenze evidenzia la presenza di un'associazione (l'associazione Libera Caccia ricorrente) fornita di un sufficiente grado di rappresentatività (852 iscritti, circa l'8,2% della categoria rappresentata), ma non considerata ai fini delle nomine, essendosi data applicazione, in buona sostanza, al solo criterio della rappresentatività; in buona sostanza, 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 conseguenziale annullamento dell'atto impugnato, nella parte in cui viene disposta la nomina dei componenti del Comitato di Gestione dell'Ambito Territoriale di Caccia Firenze- Prato 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 del decreto 4 maggio 2015 n. 22 del Sindaco Metropolitan di Firenze, nella parte in cui viene disposta la nomina dei componenti del Comitato di Gestione dell'Ambito Territoriale di Caccia Firenze- Prato 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.)