

# Nomina dei Comitati di Gestione dei nuovi Ambiti Territoriali di Caccia (ATC)

Cons. Stato, Sez. V 6 marzo 2023, n. 2302 - Quadri, pres. f.f.; Fasano, est. - Federcaccia Toscana, Sezione Provinciale di Pistoia di Federcaccia Toscana (avv. Bruni) c. Provincia di Pistoia (avv. Donativi) ed a.

## Caccia e pesca - Caccia - Nomina dei Comitati di Gestione dei nuovi Ambiti Territoriali di Caccia (ATC).

(*Omissis*)

FATTO

1. Con decreto 24 giugno 2015 n. 209 prot. n. 73988, il Presidente della Provincia di Pistoia nominava i componenti del Comitato di gestione dell'A.T.C. di Pistoia; i tre posti spettanti alle associazioni venatorie di livello nazionale erano attribuiti ai sigg. Antonio Drovandi (designato dalla Sezione provinciale di Federcaccia) Roberto Niccolai (designato da Arcicaccia) e Nicola Barbarito (designato da Libera Caccia).

Ai sensi dell'art. 14 della L.R. Toscana 30 dicembre 2014, n. 88, le Province dovevano provvedere alla nomina dei Comitati di Gestione dei nuovi Ambiti Territoriali di Caccia (ATC) secondo i criteri fissati dalla Giunta Regionale Toscana con deliberazione n. 388 del 30 marzo 2015, sulla base del Regolamento regionale n. 33/R/2011. L'art. 3 di tale Regolamento, in ossequio all'art. 14, comma 10, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 e all'art. 11 ter della L.R. Toscana 12 gennaio 1994, n. 3, stabiliva che il Comitato di Gestione dell'ATC doveva essere composto da dieci membri di cui: tre appartenenti a strutture delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; tre appartenenti alle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; due appartenenti alle associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; due designati dalla Provincia, con il criterio del voto limitato. La Provincia, inoltre, doveva provvedere alla nomina dei membri del Comitato di Gestione sulla base dei nominativi indicati dagli organismi, tenendo conto dell'intesa eventualmente raggiunta; ovvero, in caso di mancato accordo, tale nomina doveva avvenire entro 60 giorni dalla richiesta secondo la rappresentatività espressa dalle organizzazioni e associazioni.

Le associazioni venatorie riconosciute e stabilmente organizzate sul territorio della Provincia di Pistoia (Federcaccia, Arci Caccia e Libera Caccia) non raggiungevano unitariamente alcuna intesa riguardo ai componenti del Comitato di Gestione, e ognuna di esse trasmetteva singolarmente le proprie proposte di candidatura alla Provincia.

2. Ai fini della nomina dei tre componenti, il Presidente della Provincia di Pistoia seguiva un criterio che faceva riferimento alla "rappresentatività numerica a livello locale", ma con il temperamento "del principio di partecipazione pluralistica in modo da assicurare la massima partecipazione delle categorie interessate alla gestione dell'ambito territoriale"; ne conseguiva l'attribuzione di "un rappresentante a ciascuna delle tre associazioni che hanno espresso candidature", pur in presenza di una "rappresentatività numerica a livello locale" matematicamente caratterizzata dall'attribuzione a Federcaccia Toscana di 2,5240 rappresentanti ed alle due altre associazioni dei residui 0,2656 (per Libera Caccia) e 0,2104 (per Arcicaccia).

3. La Federcaccia Toscana, Sezione provinciale di Pistoia (in seguito anche Federcaccia), proponeva ricorso dinanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 3 della l.r. 88/14, degli artt. 11 e 11 ter l.r. 3/94, dell'art. 3 d.P.G.R. 33/R/2011, l'eccesso di potere per assoluta carenza dei presupposti, l'illogicità e contraddittorietà manifeste, il difetto assoluto di motivazione e sviamento. In particolare, parte ricorrente censurava il fatto che, con il suddetto criterio, erano stati assegnati componenti a associazioni prive di una rilevante presenza sul territorio, dato che la Federcaccia era l'organizzazione di riferimento di circa il 90% dei cacciatori del territorio.

La ricorrente lamentava, altresì, la violazione e falsa applicazione art. 3 L.R. n. 88 del 2014, artt. 11 e 11-ter L.R. n. 3 del 1994, art. 3 d.P.G.R. 33/R/2011, l'eccesso di potere per assoluta carenza dei presupposti, l'illogicità e contraddittorietà manifeste, il difetto assoluto di motivazione e sviamento, atteso che, nonostante la sproporzione rappresentativa tra associazioni, la Provincia aveva dato ingresso al criterio pluralistico quando, a livello normativo, l'unico criterio previsto era quello della rappresentatività.

Con ricorso per motivi aggiunti La Federcaccia denunciava violazione e falsa applicazione artt. 11 e 11-ter L.R. n. 3 del 1994, come modificati dalla L.R. n. 88 del 2014, rilevando che l'associazione Libera Caccia aveva provveduto a designare il proprio rappresentante mediante lettera del presidente provinciale e non attraverso un organo associativo dotato di legittimazione e rappresentanza legale dell'associazione.

4. Il Tribunale amministrativo per la Toscana, con sentenza n. 1067 del 2016, respingeva il ricorso principale e il ricorso per motivi aggiunti, sulla base del rilievo che la giurisprudenza del T.A.R. Toscana aveva in precedenza già seguito un



percorso ricostruttivo che, in ipotesi di norme che operavano un riferimento generico al principio di rappresentatività, non caratterizzato da una più precisa qualificazione in termini di “*maggior rappresentatività*”, considerava legittimo il temperamento del principio di rappresentatività con il principio di partecipazione pluralistica “*codificato dal nostro ordinamento*”. La legislazione regionale prevedeva, infatti, un generico riferimento al principio di rappresentatività, che doveva essere temperato con il correttivo individuato dal T.A.R. Toscana, sez. III, 4 dicembre 2002, n. 2875 e dal Cons. Stato, sez. VI, 16 aprile 2012, n. 2136, come in effetti era avvenuto con il provvedimento impugnato con il ricorso. Infine, il Tribunale amministrativo riteneva infondati i motivi aggiunti alla luce della previsione di cui all’art. 11, ult. comma dello Statuto dell’Associazione nazionale Libera Caccia, che attribuiva al Presidente provinciale il compito di designare “*i vari rappresentanti dell’associazione nell’ambito del territorio di loro competenza*”, come in effetti era avvenuto.

5. Con atto di appello, notificato nei tempi e nelle forme di rito, illustrato anche con memorie, la Federaccia Toscana, Sezione Provinciale di Pistoia, ha impugnato la suddetta pronuncia invocandone l’integrale riforma, denunciando: “1) *Omessa, contraddittoria e comunque insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia; Violazione e falsa applicazione artt. 2, 3, 5 e 118 Cost.; Falsa ed erronea applicazione del principio pluralistico; Violazione e falsa applicazione art. 14, comma 10, L. 11.7.1992 n. 157; Violazione e falsa applicazione artt. 11 e 11 ter della L.R. Toscana 12.1.1994 n. 3 nonché art. 3 del Decreto del Presidente della Giunta Regionale Toscana 26.7.2011 n. 33/R.; 2) Omessa, contraddittoria e comunque insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia; Violazione e falsa applicazione artt. 11 e 11 ter L.R. Toscana 12/1/1994 n. 3, come modificata ed integrata dalla L.R. Toscana 20.12.2014 n. 88; Erronea e svante interpretazione dello Statuto della Libera caccia; 3) Omessa pronuncia circa un punto decisivo della controversia: violazione e falsa applicazione dell’art. 11 bis e ter L.R. Toscana n. 3 del 1994”.*

5.1. La Provincia di Pistoia si è costituita in resistenza, concludendo per l’improcedibilità dell’appello, oltre che per l’infondatezza nel merito dell’impugnazione.

6. Le parti, con successive memorie, hanno articolato in maniera più approfondita le proprie difese, in particolare, l’appellante, a fronte della eccezione di improcedibilità dell’appello, ha prospettato il proprio interesse all’accertamento dell’illegittimità del provvedimento impugnato a fini risarcitori.

7. All’udienza straordinaria del 14 dicembre 2022 la causa è stata trattenuta in decisione.

## DIRITTO

8. Con il primo mezzo, parte appellante ha lamentato l’erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto di dover temperare il principio della rappresentatività con quello di partecipazione pluralistica, e ciò in ragione del fatto che il criterio della rappresentatività effettiva non potrebbe prescindere dalla percentuale di iscritti e dall’effettivo grado proporzionale di rappresentatività. Inoltre, anche se temperato dal principio pluralistico, il criterio della rappresentatività consentirebbe, nel caso di un numero limitato di seggi, l’assegnazione degli stessi a una sola organizzazione qualora la stessa dimostri, come nel caso di specie, di avere un grado di rappresentatività almeno doppio rispetto alle altre.

9. Con il secondo motivo, l’appellante lamenta l’erroneità della sentenza di primo grado relativamente alla statuizione di infondatezza dei motivi aggiunti, riproponendo la censura relativa all’incompetenza del Presidente provinciale dell’associazione Libera Caccia alla designazione dei rappresentanti del Comitato di Gestione dell’A.T.C..

10. Con la terza censura, infine, la Federaccia Toscana deduce l’erroneità delle conclusioni raggiunte dal Collegio di prima istanza, rilevando che l’art. 11 bis della L.R. Toscana n. 3 del 1994 prevede, quale ulteriore organo rappresentativo degli ambiti territoriali di caccia, l’assemblea dei delegati delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, garantendo pertanto l’effettiva partecipazione nel rispetto del principio pluralistico. Essendo, dunque, assicurata nell’organo assembleare la presenza di tutte le associazioni, a fortiori, non dovrebbe trovare applicazione il principio pluralistico per la nomina dell’organo direttivo dell’A.T.C.

11. Le suddette critiche vanno trattate congiuntamente in quanto attinenti a profili connessi.

11.1. Va, preliminarmente, respinta l’eccezione di improcedibilità dell’appello proposta dalla Provincia di Pistoia per sopravvenuta carenza di interesse. La Provincia ha eccepito la sopravvenuta carenza di interesse della controparte, in considerazione del fatto che il provvedimento impugnato in primo grado ha cessato la propria efficacia, e il Comitato di Gestione dell’A.T.C., nominato con lo stesso provvedimento, ha cessato le proprie funzioni. Parte appellante ha obiettato di avere comunque interesse alla pronuncia giudiziale, ai fini del proponimento di una eventuale azione risarcitoria nei confronti dell’Amministrazione Provinciale e delle altre associazioni venatorie.

Secondo il recente indirizzo espresso da questo Consiglio di Stato, nell’Adunanza Plenaria n. 8 del 2022, per procedersi all’accertamento dell’illegittimità dell’atto, ai sensi dell’art. 34, comma 3, cod. proc. amm., è sufficiente dichiarare di avervi interesse a fini risarcitori; non è, pertanto, necessario specificare i presupposti dell’eventuale domanda risarcitoria né tanto meno averla proposta nello stesso giudizio di impugnazione; la dichiarazione deve essere resa nelle forme e nei termini previsti dall’art. 73 cod. proc. amm.. Una volta manifestato l’interesse risarcitorio, il giudice deve limitarsi ad accertare se l’atto impugnato sia o meno legittimo, come avrebbe fatto in caso di permanente procedibilità dell’azione di annullamento, mentre gli è precluso pronunciarsi su una questione in ipotesi assorbente della fattispecie risarcitoria,



oggetto di eventuale successiva domanda.

11.2. Passando all'esame del merito, le doglianze sono fondate.

Questa Sezione non condivide l'approdo argomentativo sostenuto dal giudice di prima istanza, in ordine al principio della "partecipazione pluralistica", secondo cui in caso di mancato accordo delle associazioni venatorie sulla designazione dei propri rappresentanti, la Provincia deve tenere conto della "rappresentatività espressa" delle Associazioni operanti nel territorio.

Il Tribunale di primo grado, respingendo il ricorso della Federcaccia, ha infatti ritenuto legittimo l'operato della Provincia, rilevando che, nel caso di norme che operino un riferimento generico al principio di rappresentatività, non caratterizzato da una più precisa qualificazione in termini di maggiore rappresentatività, è legittimo il temperamento del principio di rappresentatività con il principio di "partecipazione pluralistica".

L'art. 11 ter della L.R. Toscana n. 3 del 1994 dispone: "1. Il Comitato di gestione dell'A.T.C. è composto da dieci membri, di cui: a) tre designati dalle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; ciascuna delle organizzazioni designa un rappresentante; b) tre designati dalle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio, in proporzione alla rispettiva documentata consistenza associativa a livello di A.T.C.; c) due designati, secondo le modalità definite con deliberazione di Giunta regionale dalle associazioni di protezione ambientale presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio e riconosciute ai sensi dell'art. 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349 (Istituzione del Ministero dell'Ambiente e norme in materia di danno ambientale); d) due individuati dal Consiglio regionale tra sindaci, assessori e consiglieri dei comuni ricadenti nel comprensorio. 2. I membri del Comitato di gestione di cui al comma 1, lettere a), b) e c), sono scelti tra la generalità dei proprietari o conduttori di fondi inclusi nell'A.T.C., tra i cacciatori iscritti, tra gli appartenenti alle associazioni ambientali residenti nel comprensorio". L'art. 3 del Regolamento attuativo (33/R/11), stabilisce che: "1. Il comitato di gestione dell'A.T.C. è composto da dieci membri, di cui: a) tre appartenenti a strutture delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; b) tre appartenenti alle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; c) due appartenenti alle associazioni di protezione ambientale presenti nel Consiglio nazionale per l'ambiente, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio; d) due designati dalla provincia, con il criterio del voto limitato. 2. (...) La Provincia, sulla base dei nominativi indicati dagli organismi di cui al comma 1, procede alla nomina dei membri del comitato. 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".

Dalla piana lettura del Regolamento regionale, si evince che la Provincia è tenuta al rispetto della designazione congiunta delle associazioni venatorie e, in caso di mancato accordo, che la stessa provveda, entro sessanta giorni, alla nomina dei membri del Comitato «secondo la rappresentatività espressa dalle organizzazioni e associazioni».

Non è contestato che, nella fattispecie, non si è raggiunto un accordo tra le associazioni venatorie riconosciute e stabilmente organizzate sul territorio la Provincia, nel nominare i membri del Comitato di Gestione dell'A.T.C., sicché in ragione dei suddetti principi, la Provincia avrebbe dovuto tener conto del solo criterio della "rappresentatività espressa". Orbene, il criterio della "rappresentatività espressa" è stato, condivisibilmente, interpretato, in fattispecie analoga, da questa Sezione con sentenza 28 settembre 2016, n. 4017, secondo cui: "Non può invece convenirsi con gli assunti di Libera Caccia, fatti propri dal giudice di primo grado, secondo cui l'obbligatorietà del temperamento pluralistico si evincerebbe dalla mancata qualificazione del criterio di nomina in termini di maggiore rappresentatività, come invece previsto dall'art. 3, comma 1, lett. a) del regolamento regionale per i membri del comitato di gestione designati dalle organizzazioni professionali agricole. In contrario, si rileva innanzitutto che questo temperamento avrebbe dovuto essere oggetto di espressa previsione, mentre nel presente giudizio esso è invocato in via meramente interpretativa, laddove unico vincolo derivante dal dato normativo è quello di riconoscere all'associazionismo venatorio una rappresentanza corrispondente ai rapporti di forza presso la base".

La Federcaccia Toscana – Sezione Provinciale di Pistoia vantava, all'epoca dei fatti per cui si procede, un numero di iscritti pari all'84% dei cacciatori residenti nel territorio provinciale, a fronte del 9% rappresentato da Libera Caccia e del 7% di Arcicaccia. Il criterio della rappresentatività va certamente misurato sulla base del numero degli iscritti aderenti, indice del riconoscimento dell'Associazione ai fini rappresentativi di una categoria. La percentuale degli iscritti è un indicatore del perimetro di espressione dell'appartenenza territoriale di un organo rappresentativo.

Questa Sezione, nella richiamata pronuncia, confermata da altri precedenti in linea con i principi espressi (Cons. Stato, n. 4015 del 2016; Cons. Stato, n. 5767 del 2018), ha precisato che il dato fondamentale da cui occorre muovere è l'ampia discrezionalità di cui dispone la Provincia ai sensi dell'art. 3 del Regolamento regionale nella nomina dei membri espressi dalle associazioni venatorie. In particolare, questa discrezionalità è limitata al solo rispetto della "rappresentatività" delle associazioni nel territorio provinciale. Ciò precisato, "non può ritenersi violato il criterio previsto a livello normativo allorché si registri una convergenza sui tre nominati da parte di associazioni rappresentative della maggior parte del movimento venatorio locale".

Il Collegio condivide tale approdo argomentativo, anche laddove i precedenti enunciati precisano che l'art. 3, comma 1,

lett. a) del Regolamento regionale circoscrive ‘a monte’ il novero dei soggetti presso i quali selezionare la rappresentanza delle organizzazioni agricole in ambito venatorio. Ciò in ragione del confronto tra le due ipotesi previste dall’art. 3, cit., secondo cui, rispettivamente per tali organizzazioni e per le associazioni venatorie, non è in alcun modo ricavabile l’ulteriore conseguenza della necessità in questo secondo caso del correttivo pluralistico. In realtà, in entrambi i casi la rappresentanza può legittimamente essere espressiva in modo proporzionale dei rapporti di forza tra i vari organismi di categoria (Cons. Stato, n. 4017 del 2016).

Sulla base di questi elementi, deve essere censurata la scelta della Provincia di attribuire a ciascuna delle associazioni venatorie presenti sul territorio un componente nel Comitato di gestione dell’A.T.C., atteso che la componente dell’organo gestorio dell’ambito di caccia del movimento venatorio non risulta essere la concreta espressione del territorio della Provincia di Pistoia.

Dalle argomentazioni sopra espresse consegue che non può essere apprezzabile il percorso interpretativo illustrato dal giudice di primo grado, secondo cui l’obbligatorietà del temperamento pluralistico si evincerebbe dalla mancata qualificazione del criterio di nomina in termini di maggiore rappresentatività, come invece previsto dall’art. 3, comma 1, lett. a), del Regolamento regionale per i membri del comitato di gestione designati dalle organizzazioni professionali agricole.

Va, altresì, precisato che, con riferimento al correttivo della partecipazione pluralistica, i precedenti giurisdizionali invocati dal giudice di primo grado a sostegno della propria decisione hanno riguardato ipotesi nelle quali la stessa normativa regionale prevedeva il principio della pluralità. Al contrario, l’art. 3 della L.R. Toscana n. 3 del 1994 prevede che la Provincia, nella nomina dei membri delle associazioni venatorie, sia condizionata al solo rispetto della ‘rappresentatività’ delle associazioni nel territorio provinciale.

11.3. Con specifico riferimento al terzo motivo di impugnazione, va chiarito che, come osservato dall’associazione appellante, nel caso della nomina del comitato di gestione degli ambiti di caccia il pluralismo è assicurato dalla presenza nell’organo di diverse componenti professionali. Oltre alle associazioni venatorie e alle organizzazioni agricole, l’art. 3 del Regolamento regionale prevede infatti, conformemente alla legge quadro nazionale (legge 11 febbraio 1992, n. 157, Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), che facciano parte di esso due appartenenti alle associazioni di protezione ambientale e due designati dalla Provincia.

La composizione pluralista del Comitato è, dunque, garantita dalle diverse componenti che in esso sono destinate a trovare una rappresentanza, ma non è richiesta anche all’interno della singola componente (altrimenti dandosi luogo, utilizzando l’espressione impiegata dall’Associazione appellante, al «pluralismo del pluralismo»).

11.4. Va accolto anche il secondo mezzo, atteso che, ai sensi dell’art. 22 dello Statuto della Libera Caccia, ai Presidenti provinciali è affidato solo il compito di sovrintendere all’attività dei Presidenti dei Circoli nell’ambito della Provincia, coordinandone il lavoro e consentendo i regolari contatti con il Presidente Regionale. Inoltre, l’art. 11, ultimo comma, del predetto Statuto, attribuisce al Presidente provinciale il compito di designare ‘i vari rappresentanti dell’associazione nell’ambito del territorio di loro competenza’, mentre l’art. 18, primo comma, dello stesso Statuto attribuisce al Presidente nazionale la rappresentanza legale dell’associazione. Neppure l’art. 11 ter della L.R. Toscana n.3 del 1994 dispone nulla con riferimento al potere del Presidente provinciale di Libera Caccia di designare il proprio rappresentante, stabilendo solo che il comitato di gestione dell’A.T.C. sia composto da 10 membri di cui: “tre designati dalle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale, ove presenti in forma organizzata sul territorio del comprensorio, in proporzione alla rispettiva documentata consistenza associativa a livello di A.T.C.”.

12. In definitiva, l’appello va accolto e, per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata, va accolto il ricorso introduttivo e il ricorso per motivi aggiunti proposti da parte appellante.

13. Le ragioni della decisione e il recente consolidarsi degli indirizzi espressi da questo Consiglio di Stato sulle questioni trattate, rispetto all’epoca della introduzione della lite, giustificano la compensazione delle spese del doppio grado di giudizio.

(Omissis)