

STUDIO ASSOCIATO PROF. AVV. PAOLO SCAPARONE

AVV. PROF. PAOLO SCAPARONE
VIA SAN FRANCESCO D'ASSISI N. 14
10122 TORINO
paoloscaparone@pec.ordineavvocatitorino.it

STUDIO ASSOCIATO PROF. AVV. PAOLO SCAPARONE

AVV. JACOPO GENDRE
VIA SAN FRANCESCO D'ASSISI N. 14
10122 TORINO
jacopogendre@pec.ordineavvocatitorino.it

**TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE
PER IL PIEMONTE**

Ricorso

della **Federazione italiana della Caccia – Federazione della Caccia Regione Piemonte** (C.F. 97524640014) con sede in Torino, via Mantova n. 21/d, in persona del Presidente, rappresentata e difesa, congiuntamente e disgiuntamente, dall'avv. prof. Paolo Scaparone (C.F. SCPPLA41C27A479D – paoloscaparone@pec.ordineavvocatitorino.it – fax 011/540250) e dall'avv. Jacopo Gendre (C.F. GNDJCP78R27A479X – jacopogendre@pec.ordineavvocatitorino.it – fax 011/540250) ed elettivamente domiciliata presso lo studio del primo in Torino, via San Francesco d'Assisi n. 14, per procura ed elezione di domicilio in calce al presente atto

contro

la **Regione Piemonte** in persona del Presidente

e nei confronti

dell'**Unione nazionale Enalcaccia Pesca e Tiro – Delegazione regionale del Piemonte** in persona del Presidente legale rappresentante

per l'annullamento

previa concessione della misura cautelare

della **deliberazione della Giunta regionale 6.7.2018 n. 28-7183**, recante "*Legge regionale 5/208, articolo 11 "Comitati di gestione degli ATC e dei CA". Parziale annullamento dell'Allegato alla DGR 28 dicembre 1998, n. 10-26362 e ss.mm.ii e disposizioni per l'avvio della procedura di designazione dei componenti dei Comitati di gestione*", pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione Piemonte 12.7.2018 n. 28, nella parte in cui stabilisce:

a) *la rappresentanza delle associazioni e organizzazioni agricole, ambientaliste e venatorie ... è effettuata assegnando un rappresentante a testa alle associazioni o organizzazioni con il maggior numero di iscritti.*

All'associazione o organizzazione agricola, ambientalista o venatoria avente una percentuale di iscritti pari o superiore al 55 per cento spettano due rappresentanti”;

b) *“la consistenza degli iscritti per ciascuna associazione o organizzazione è valutata in riferimento al mese di novembre dell'anno solare di scadenza del Comitato di gestione (31 dicembre). Limitatamente al rinnovo dei Comitati di gestione, attualmente commissariati, tale consistenza viene valutata con riferimento al mese di dicembre 2017”;*

c) *“L'incompatibilità si verifica nelle seguenti ipotesi: - Relativamente ai rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole il possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), impedisce la designazione per le altre categorie; - Relativamente ai rappresentanti delle Associazioni venatorie l'ammissione all'esercizio venatorio nell'A.T.C. e/o C.A., impedisce la designazione per le altre categorie; - Relativamente ai rappresentanti delle Associazioni di protezione ambientale il rivestire attivamente una carica all'interno degli organi monocratici e/o collegiali impedisce la designazione per le altre categorie; - Relativamente ai rappresentanti degli Enti locali il rivestire una carica pubblica elettiva ovvero l'essere dipendenti dell'Ente locale impedisce la designazione per le altre categorie”;*

di tutti gli atti preparatori, presupposti, consequenziali e comunque connessi dei relativi procedimenti.

***** _____ *****

FATTO

I. La Federazione Italiana della Caccia Regione Piemonte ha impugnato avanti al TAR Piemonte, con ricorso R.G. n. 1057/2016, le deliberazioni della Giunta regionale 26.9.2016 nn. 34-3979 e 35-3980 nella parte in cui hanno previsto che: *i)* a ciascuna delle associazioni venatorie maggiormente rappresentative nell'ATC e nel CA spetta il diritto di designare un solo componente, ad eccezione dell'associazione che raggiungendo o superando il 68% di rappresentatività all'interno del

singolo ATC o CA può designare due componenti; ii) “non possono essere designati per una categoria soggetti che esercitano attività ricadenti in altre categorie”.

Il **TAR Piemonte**, con la **sentenza, II, 29.11.2017 n. 1289**, ha annullato la prima previsione perché irragionevole e in contrasto con il riconosciuto principio generale di rappresentatività. Segnatamente, l'irragionevolezza è stata ravvisata nel fatto che il meccanismo di assegnazione dei seggi attribuiva “*lo stesso peso rappresentativo a tutte le associazioni di categoria anche nel caso in cui una di queste abbia una rappresentatività, non solo preponderante rispetto alle altre, ma superiore al 50% della categoria rappresentata; con l'ulteriore effetto, altrettanto irragionevole, di invertire i rapporti di forza all'interno della categoria rappresentata, ponendo l'associazione dotata di rappresentatività maggiore in una condizione addirittura peggiore rispetto a quelle minoritarie, attribuendo alla prima un numero di seggi inferiore alla somma di quelli assegnati alle seconde, e in tal modo esponendola al rischio concreto di essere posta in minoranza sulle singole questioni da deliberare, a tutto discapito degli interessi tutelati dall'associazione maggioritaria, associabili alla maggioranza numerica dei cacciatori iscritti al singolo ATC o CA*”.

Proprio al fine di evitare la produzione dei descritti ‘effetti distorsivi’ la sentenza ha fissato i criteri per ‘combinare’ il principio di rappresentatività con il principio pluralistico: “*a) come criterio generale, l'assegnazione dei tre seggi spettanti alla componente venatoria secondo il **principio di rappresentatività proporzionale**, tale per cui **l'associazione che vanta una percentuale di rappresentatività pari o superiore al 50% abbia diritto di conseguire 2 seggi**; b) nel contempo, come **contemperamento pluralistico**, l'assegnazione di **1 seggio alla seconda associazione maggiormente rappresentativa di categoria** anche nel caso in cui la prima vanta una percentuale di rappresentatività superiore al 68% (percentuale che in astratto le*

attribuirebbe il diritto di conseguire tutti e 3 i seggi); in modo tale che, in tal caso, l'associazione maggioritaria conseguia (solo) 2 seggi e la seconda 1 seggio". Insomma, l'associazione venatoria che, all'interno del singolo ATC o CA, presenta un numero di iscritti pari o superiore al 50% ha diritto a 2 dei 3 seggi disponibili.

II. La Regione Piemonte ha disatteso completamente le prescrizioni della sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017 e nella nuova **legge regionale sulla caccia 19.6.2018 n. 5** - approvata a distanza di otto mesi dalla pubblicazione della sentenza stessa - ha disciplinato la designazione dei membri del comitato di gestione da parte delle associazioni venatorie nel modo seguente: *"... la rappresentanza delle associazioni e organizzazioni agricole, ambientaliste e venatorie ... è effettuata assegnando un rappresentante a testa alle associazioni o organizzazioni con il maggior numero di iscritti. All'associazione o organizzazione agricola, ambientalista o venatoria avente una percentuale di iscritti pari o superiore al 55 per cento spettano due rappresentanti"* (art. 11 co. 8). Il criterio di assegnazione dei seggi del comitato di gestione per le categorie venatoria, agricola e ambientalista fissato dalla legge prevede quindi che a ciascuna associazione spetta la designazione di un solo rappresentante con l'unica eccezione di quella che raggiunge un numero di iscritti pari o superiore al 55% alla quale spettano due rappresentanti.

In attuazione della riportata previsione legislativa la Giunta regionale ha adottato la deliberazione 6.7.2018 n. 28-7183 sostanzialmente riproducendone il testo ed esplicitando ancor più il fondamento della designazione sui principi di rappresentatività e proporzionalità rispetto alla consistenza degli iscritti: testualmente dispone che *"La designazione è effettuata sulla base della rappresentatività e in proporzione alla consistenza dei rispettivi iscritti"* (art. 3 co. 4 Allegato DGR 10-26262/1998). Nella stessa deliberazione la Giunta ha anche stabilito che *"la consistenza degli iscritti per ciascuna associazione o organizzazione*

[ai fini della designazione dei nuovi comitati di gestione] è valutata in riferimento al mese di novembre dell'anno solare di scadenza del Comitato di gestione (31 dicembre). Limitatamente al rinnovo dei Comitati di gestione, attualmente commissariati, tale consistenza viene valutata con riferimento al mese di dicembre 2017”.

III. La deliberazione in questione ha altresì annullato le precedenti deliberazioni della Giunta nella parte in cui avevano introdotto il divieto delle categorie designanti di indicare come propri rappresentanti nei comitati di gestione soggetti che svolgono attività ricadenti in altre categorie e, sulla scorta dell'introduzione di tale divieto in via legislativa (art. 11 co. 9 l. r. n. 5/2018), ha stabilito: “L'incompatibilità si verifica nelle seguenti ipotesi: - *Relativamente ai rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole il possesso della qualifica di imprenditore agricolo professionale (IAP), impedisce la designazione per le altre categorie;* - *Relativamente ai rappresentanti delle Associazioni venatorie l'ammissione all'esercizio venatorio nell'A.T.C. e/o C.A. impedisce la designazione per altre categorie;* - *Relativamente ai rappresentanti delle Associazioni di protezione ambientale il rivestire attivamente una carica all'interno degli organi monocratici e/o collegiali impedisce la designazione per le altre categorie;* - *Relativamente ai rappresentanti degli Enti locali il rivestire una carica pubblica elettiva ovvero l'essere dipendente dell'Ente locale impedisce la designazione per altre categorie”.*

IV. Le disposizioni sui criteri di attribuzione dei seggi nei comitati di gestione e sulla disciplina dell'incompatibilità contenute nella deliberazione della Giunta regionale e, prima ancora, nella l.r. Piemonte n. 5/2018 costituiscono vere e proprie regole *contra personam*, cioè contro la Federazione italiana della caccia nella sua articolazione regionale.

La Federazione Caccia ha proposto appello - ed è in attesa di decisione - contro il capo della sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017 che ha respinto la domanda di annullamento della parte della deliberazione della

Giunta regionale n. 35-3980/2016 configurante l'incompatibilità dei cacciatori designati da parte delle altre categorie designanti.

Relativamente alla recente deliberazione della Giunta regionale n. 28-7183/2018 la Federazione italiana della Caccia – Federazione della Caccia Regione Piemonte in persona del Presidente è ancora una volta costretta a reagire in sede giudiziaria. Essa la impugna avanti al TAR Piemonte denunciandone l'illegittimità per i seguenti motivi di

DIRITTO

I. SONO ILLEGITTIME LE PREVISIONI - LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE - PER CUI A CIASCUNA DELLE ASSOCIAZIONI VENATORIE MAGGIORMENTE RAPPRESENTATIVE NELL'ATC E NEL CA SPETTA IL DIRITTO DI DESIGNARE UN SOLO COMPONENTE NEL COMITATO DI GESTIONE INDIPENDENTEMENTE DALLA PERCENTUALE DEI SUOI ISCRITTI AMMESSI NEL RISPETTIVO AMBITO CON LA SOLA ECCEZIONE DELL'ASSOCIAZIONE CHE RAGGIUNGENDO O SUPERANDO IL 55% DEGLI ISCRITTI PUÒ DESIGNARE DUE RAPPRESENTANTI: A) illegittimità costituzionale dell'art. 11 co. 8 l. r. Piemonte 19.6.2018 n. 5 per contrasto con gli artt. 97 e 117 co. 2 lett. s) Cost. nonché con i principi di ragionevolezza-proporzionalità e riserva della giurisdizione anche per inosservanza del giudicato; B) illegittimità derivata della DGR 6.7.2018 n. 28-7183

1. Le previsioni censurate - che hanno identico contenuto - sono l'**art. 11 co. 8 l. r. Piemonte 19.6.2018 n. 5** e l'**art. 3 co. 5** dell'allegato della **deliberazione Giunta regionale 28.12.1998 n. 10-26362** nel testo introdotto dal **provvedimento impugnato**.

Alla semplice lettura testuale di esse emerge la loro identità sostanziale con la disposizione che il **TAR Piemonte** ha annullato con la **sentenza n. 1289/2017**. L'unica differenza è la riduzione dal 68% al 55% della percentuale di iscritti richiesta per l'attribuzione di 2 seggi sui 3 disponibili.

La nuova disciplina legislativa regionale della distribuzione dei posti nei comitati di gestione riservati alle quattro categorie designanti e, in specie, l'individuazione della percentuale del 55%, anziché del 68%, non supera i rilievi di **irragionevolezza** e, di conseguenza, di **violazione del principio di rappresentatività** della precedente disciplina accolti dalla **sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017**.

La pronuncia – **passata in giudicato nella parte qui d'interesse** – ha rilevato che, in un collegio composto da 10 membri di cui tre seggi spettano alle associazioni venatorie, il principio di ragionevolezza nell'applicazione del principio di rappresentatività impone che l'associazione venatoria con una percentuale di iscritti pari o superiore al 50% abbia diritto a due seggi perché solo così non si verificano gli effetti illegittimi consistenti: *a)* nell'attribuzione dello stesso peso rappresentativo a tutte le associazioni di categoria anche nel caso in cui una di queste abbia una rappresentatività non solo preponderante rispetto alle altre, ma superiore al 50% della categoria rappresentata; *b)* nell'inversione dei rapporti di forza all'interno della categoria rappresentata, venendo l'associazione dotata di rappresentatività maggioritaria a trovarsi in una condizione addirittura peggiore rispetto a quelle minoritarie con l'attribuzione alla prima di un numero di seggi inferiore alla somma di quelli assegnati alle seconde anche se complessivamente minoritarie.

La fissazione in via legislativa della percentuale minima del 55% di iscritti per l'ottenimento di due seggi sui tre disponibili produce i descritti effetti distorsivi della rappresentatività a cui dava luogo la precedente percentuale del 68%. Mentre nella **sentenza del TAR il principio pluralistico** era ammesso come **temperamento del principio rappresentativo avente portata generale** e quindi il primo ne costituiva **un limite derogatorio**, nella nuova legge il principio pluralistico è assunto come principio generale e quello di rappresentatività opera in via eccezionale.

L'esame dei dati del numero degli **iscritti** delle associazioni venatorie nei singoli ATC e CA piemontesi all'**ultima rilevazione effettuata**, cioè al **31.12.2015**, in connessione con le nomine dei comitati di gestione - poi annullate dalla sentenza TAR Piemonte n. 1289/2017 - ne costituisce prova lampante.

In particolare, nell'**ATC TO 1** la Federazione ricorrente presenta un numero di iscritti pari al 51,8% (inferiori alla soglia del 55%); le altre associazioni venatorie con un maggior numero di adesioni sono l'ARCI e l'ANCL con percentuali pari rispettivamente al 17,6% e al 14,5%. Le tre associazioni avrebbero diritto ad un seggio ciascuna perché nessuna supera la soglia del 55%. Pertanto, le associazioni venatorie ARCI Caccia e ANLC hanno due seggi ancorché la somma degli iscritti sia ben inferiore al numero di iscritti alla Federazione Caccia che ne ha solo uno: ecco il risultato irragionevole, prefigurato dalla sentenza del TAR Piemonte, n. 1289/2017, consistente nel porre *“l'associazione dotata di rappresentatività maggioritaria in una condizione addirittura peggiore rispetto a quelle minoritarie, attribuendo alla prima un numero di seggi inferiore alla somma di quelli assegnati alle seconde”*.

Analoghe considerazioni valgono:

- i) per il **CA TO 3**, dove la Federazione Caccia vanta un numero di iscritti pari al 52,9% e le due associazioni venatorie con maggiori adesioni sono l'ANLC con appena il 16,8% e l'Enalcaccia con il 13,7%;
- ii) per il **CA TO 5**, nel quale i cacciatori iscritti alla Federazione ricorrente sono il 51,9%, mentre solo il 12,5% aderisce all'ARCI Caccia e addirittura il 5,2% all'Enalcaccia con il risultato che la Federazione ha lo stesso numero di seggi dell'Enalcaccia;
- iii) per l'**ATC AL 3**, dove gli iscritti alla Federazione sono al 54,82%, cioè in misura di poco inferiore alla soglia del 55%, mentre la seconda associazione più rappresentativa è l'ARCI Caccia con

appena il 10,43% di adesioni e la terza associazione, Libera Caccia, raggiunge il 6,38%;

iv) per il **CA CN 2** e il **CA CN 6**, ambiti di caccia in cui la Federazione supera il 50% degli iscritti (ma non anche il 55%), percentuale non raggiunta dalla somma degli iscritti delle altre due associazioni venatorie maggiormente rappresentative;

v) per l'**ATC CN 1** dove gli aderenti alla Federazione ricorrente raggiungono addirittura il 54,96% 'fermandosi' ad una distanza di 0,4% dalla soglia del 55%.

2. Peraltro, la disposizione legislativa contestata contrasta non solo con il canone costituzionale della ragionevolezza, ma anche con il **principio di rappresentatività** di per sé quale posto per gli organi direttivi degli ambiti di caccia dall'art. 14 co. 10 l. 11.2.1992 n. 157. Principio che, secondo l'ormai consolidato insegnamento della **Corte Costituzionale**, costituisce un **vincolo inderogabile** all'esercizio del potere legislativo regionale in materia di caccia (ord. n. 299 del 2001 e sent. n. 268 del 2010) siccome riconducibile alla materia della tutela dell'ambiente attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Siffatto principio impone che almeno il 30% dei componenti dei comitati di gestione sia designato dalle associazioni venatorie, ma non esige che sia assicurata *“la presenza di un rappresentante per ciascuna associazione [venatoria] operante in forma organizzata sul territorio”*. Nel solco della Corte Costituzionale il **Consiglio di Stato**, in alcune recenti pronunce (V, nn. 4015/2016, 4016/2016 e 4017/2016), originate proprio da contestazioni circa la corretta applicazione del principio di rappresentatività nelle nomine dei componenti dei comitati di gestione degli ATC e dei CA della Regione Toscana, ha affermato che **l'applicazione di detto principio non comporta l'obbligo per l'Amministrazione nominante di assicurare che ogni associazione venatoria avente una qualche rappresentatività sul territorio abbia (almeno) un rappresentante nel singolo**

comitato di gestione: il principio di rappresentatività deve invece garantire che **la composizione di tale organo rispecchi in modo fedele la reale rappresentatività delle associazioni venatorie presenti sul territorio, cosicché alle associazioni con maggior numero devono spettare più rappresentanti rispetto alle associazioni con minor numero di aderenti.** Invero, come ricorda il Consiglio di Stato, è il concetto stesso di rappresentatività ad implicare che *“la rappresentanza deve essere limitata alle organizzazioni dotate di maggiore forza e dunque realmente espressive della base, essendo invece escluse quelle che non abbiano una corrispondente capacità rappresentativa”*. Ciò significa che un’associazione venatoria non ha titolo ad essere rappresentata nel comitato di gestione per il solo fatto di essere dotata di una qualche rappresentatività dei cacciatori ammessi al relativo ATC o CA e ciò perché, in tal caso, un’altra associazione dotata di maggiore forza rappresentativa dovrebbe rinunciare ad un proprio rappresentante per fare spazio ad un componente designato dalla prima a dispetto della minore capacità rappresentativa di questa. Più chiaramente, detto principio richiama il **principio di proporzionalità** nel senso che la rappresentatività di un’associazione di categoria è inscindibilmente legata al numero degli iscritti: maggiore è il numero di questi, maggiore è la forza rappresentativa della relativa associazione e quindi maggiore deve essere il numero dei rappresentanti designati dall’associazione stessa. Il che comporta, in concreto, quanto meno, che, dato il numero di posti da coprire (tre), **all’associazione che ha una percentuale di iscritti superiore alla somma delle altre due associazioni venatorie che hanno il più alto numero di iscritti dopo quello della prima deve essere assicurata la maggioranza di tali posti, ancorché la prima non raggiunga il 50% dei cacciatori iscritti.** Proprio così, se non si vuole infrangere il principio generale della rappresentatività va inteso il limite che ad esso può apportare il principio pluralistico e cioè - si ribadisce -

all'associazione maggioritaria spettano due seggi in tutti i casi in cui la somma degli iscritti alle due maggiori associazioni minoritarie non è pari o superiore al numero dei suoi iscritti.

Ciò in armonia con la *ratio decidendi* della **sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017**. In caso contrario le ‘storture’ della rappresentatività sarebbero evidenti. Basti pensare, ad esempio, alla composizione del comitato di gestione dell’**ATC AL 1** dove la Federazione italiana della caccia, pur rappresentando il 47,85 dei cacciatori, avrebbe diritto ad un solo seggio o, ancor più, dell’**ATC TO 5** nel quale gli aderenti alla Federazione ricorrente raggiungono la percentuale del 48,3%.

Del resto, se il sistema di designazione è configurato in modo tale da non garantire all’associazione più rappresentativa un numero adeguato di seggi - cioè proporzionale alla sua forza rappresentativa-, il criterio della rappresentatività è violato non solo in relazione ai rapporti tra le associazioni di una medesima categoria, ma anche indirettamente con riguardo ai rapporti tra le diverse categorie. Pare ovvio – ma è utile farlo presente – che se la componente venatoria, alla quale spettano tre seggi, è effettivamente rappresentata nel comitato di gestione da membri designati da associazioni venatorie con una ridotta forza rappresentativa, il peso decisionale della componente stessa sarà inevitabilmente ridotto: i membri di provenienza venatoria non rappresentano effettivamente la categoria e quindi la loro opinione avrà meno forza. In altri termini, **non c’è rappresentanza se non c’è rappresentatività**. Non è la stessa cosa se ad un tavolo di confronto sindacale siede la FIOM o un’altra associazione sindacale minore.

3. L’incostituzionalità della norma impugnata va predicata anche sotto un terzo ed ulteriore aspetto: la **violazione del principio della riserva di giurisdizione** in concorso come quello dell’**intangibilità della cosa giudicata** nell’accezione più ampia e cioè consistente nella “*esclusiva competenza dei giudici - ordinari e speciali - a definire con una*

pronuncia secondo diritto le controversie, che coinvolgono diritti soggettivi o interessi legittimi” (Corte Cost., sent. n. 85 del 2013).

Detto principio – che, secondo la citata sentenza della Corte Costituzionale, “*non è enunciato esplicitamente da una singola norma costituzionale, ma chiaramente desumibile in via sistematica da tutto il Titolo IV della Parte II della Costituzione*” – pone un chiaro **limite all’esercizio del potere legislativo** precludendogli “... *con la forma di legge ... di vanificare gli effetti di una pronuncia giurisdizionale divenuta intangibile, violando i principi relativi ai rapporti tra potere legislativo e potere giurisdizionale e concernenti la tutela dei diritti e degli interessi legittimi*” (Corte Cost., sent. n. 94 del 2009).

Il medesimo principio è anche affermato dalla giurisprudenza della **Corte Europea dei diritti dell’Uomo (sent. 14.2.2012, Arras c. Italia)**: “*il principio dello stato di diritto e la nozione di giusto processo custoditi nell’articolo 6 precludono, tranne che per impellenti ragioni di interesse pubblico, l’interferenza dell’assemblea legislativa nell’amministrazione della giustizia al fine di influenzare la determinazione giudiziaria di una controversia*”.

La **disposizione legislativa regionale**, ancorché introduca una regola astratta e cioè destinata a replicarsi nella concreta applicazione, **interferisce direttamente nell’esecuzione del ‘giudicato’ della sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017** perché la composizione dei nuovi comitati di gestione degli ATC e CA piemontesi - di cui è in corso il procedimento di rinnovo -, anziché avvenire secondo le chiare statuizioni della riportata sentenza, sarà regolata dalla nuova previsione legislativa regionale che, come prima illustrato, produce effetti distorsivi della rappresentatività della Federazione ricorrente. Il risultato ‘positivo’ ottenuto in sede giudiziaria dalla Federazione Caccia è vanificato dall’intervento legislativo regionale: donde la denunciata violazione del principio costituzionale della riserva di giurisdizione.

Nella materia della caccia la 'navetta' tra Giunta regionale e Consiglio regionale nell'assunzione di un provvedimento a seguito della valutazione negativa della versione amministrativa di esso da parte del Giudice amministrativo è un dato ricorrente nella prassi piemontese, tanto che codesto **TAR** con **ordinanza n. 1262/2017** ha rimesso alla Corte Costituzionale, sotto il profilo della violazione della riserva di giurisdizione, una legge regionale piemontese che, in pendenza di giudizio, ha riprodotto il contenuto di un atto della Giunta sospeso in sede cautelare. Non è certo una novità che la Giunta regionale, a seguito della mala parata in sede di giurisdizione amministrativa, ponga rimedio presentando al Consiglio regionale un disegno di legge da trasformare in legge.

II. E' ILLEGITTIMA LA PREVISIONE CHE INDIVIDUA IL MOMENTO DELLA RILEVAZIONE DELLA CONSISTENZA DEGLI ISCRITTI DELLE ASSOCIAZIONI VENATORIE AI FINI DEL RINNOVO DEI COMITATI DI GESTIONE COMMISSARIATI: violazione di legge in relazione agli artt. 14 l.n. 157/1992 e 11 l. r. Piemonte n. 5/2018 nonché del principio di ragionevolezza e logicità. Eccesso di potere per contraddittorietà.

1. La deliberazione regionale impugnata contiene la disciplina generale della rilevazione della consistenza degli iscritti delle associazioni di categoria al fine della designazione dei componenti dei comitati di gestione dei singoli ATC e CA.

La disciplina definisce sia il tempo di tale rilevazione, cioè il momento in cui il numero degli iscritti va accertato in funzione della concreta individuazione, per ciascun ATC e CA, delle associazioni venatorie che hanno titolo per designare i membri degli organi direttivi, sia le modalità della rilevazione stessa, cioè come va verificata l'adesione dei cacciatori all'associazione venatoria.

La regola generale stabilisce al mese di novembre dell'anno solare di scadenza dei comitati di gestione il tempo al quale va riferita la

consistenza degli iscritti delle associazioni venatorie e fissa al momento del “ritiro del tesserino o della timbratura dello stesso, nel caso di ammissioni successive alla prima”, il rilascio della dichiarazione del cacciatore circa la sua adesione ad un'associazione venatoria. In sostanza, le variazioni della consistenza degli iscritti che intervengono nel periodo della durata pluriennale del comitato di gestione sono valutate solo in sede di rinnovo del comitato di gestione alla sua scadenza.

Il provvedimento impugnato, però, detta una disposizione speciale per il rinnovo dei comitati di gestione la cui ‘elezione’ è stata annullata dalla sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017: il tempo dell'accertamento della consistenza degli iscritti delle singole associazioni venatorie è collocato nel mese di dicembre 2017 e non nel novembre dell'anno di scadenza dei comitati di gestione da rieleggere risalente al 2015.

2. L'illegittimità della disposizione speciale deriva dalle concrete modalità di rilevazione dell'adesione dei cacciatori alle associazioni venatorie.

Posta la norma per cui la consistenza degli iscritti è valutata al novembre dell'anno di scadenza della durata pluriennale dei comitati di gestione, gli incaricati degli ATC e dei CA registrano l'appartenenza del cacciatore ad un'associazione venatoria solo in occasione del ritiro o della timbratura (in caso di ammissioni successive alla prima a più ambiti di caccia) del tesserino nell'anno della scadenza stessa. Negli altri anni la registrazione è omessa in ragione dell'irrilevanza della relativa informazione.

In siffatta situazione la **disposizione speciale** che deroga alla disciplina generale stabilendo come diverso tempo di rilevanza del numero degli iscritti alle associazioni il dicembre 2017, **non assicura in alcun modo il rispetto del principio di rappresentatività delle associazioni venatorie** in seno ai comitati di gestione perché **a tale momento gli ATC e i CA, in occasione del ritiro del tesserino o della timbratura, non hanno compiuto la rilevazione delle adesioni dei cacciatori alle associazioni venatorie** risultando il precedente comitato di gestione appena rinnovato. Ciò è attestato dal fatto che **in**

ciascun ATC e CA risulta una percentuale insolitamente alta di cacciatori non aderenti ad alcuna associazione venatoria. Infatti, molti iscritti alla Federazione Caccia hanno comunicato di non aver dichiarato la propria adesione alla Federazione al momento del ritiro o della timbratura del tesserino relativamente alla stagione venatoria 2017/2018 perché i funzionari degli ATC e dei CA di appartenenza non hanno richiesto tale informazione.

Ne viene che i dati in possesso degli ATC e CA non rispecchiano in modo fedele la reale forza rappresentativa delle singole associazioni nell'ambito territoriale di caccia e, per quanto d'interesse, della Federazione ricorrente con conseguente alterazione del procedimento di designazione dei prossimi comitati di gestione a danno principalmente della Federazione stessa.

III. SONO ILLEGITTIME LE PREVISIONI - LEGISLATIVE E AMMINISTRATIVE - PER CUI LE ASSOCIAZIONI VENATORIE, AL PARI DELLE STRUTTURE ASSOCIATIVE AFFERENTI ALLE ALTRE CATEGORIE E DEGLI ENTI LOCALI, NON POSSONO DESIGNARE COME RAPPRESENTANTI NEI COMITATI DI GESTIONE SOGGETTI CHE SVOLGONO ATTIVITÀ RICADENTI IN ALTRE CATEGORIE: illegittimità costituzionale dell'art. 11 co. 9 l.r. Piemonte 19.6.2018 n. 5 per contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. s) Cost. e con il principio di ragionevolezza-proporzionalità

1. L'art. 11 co. 9 l. r. Piemonte 19.6.2018 n. 5 statuisce: *“Per garantire il rispetto delle disposizioni della legge 157/1992 e mantenere l'equilibrio di rappresentanza, i componenti di cui ai commi 7 e 8, non possono esercitare attività ricadenti in altre categorie. L'incompatibilità si estende a tutto il territorio regionale”*.

In parziale attuazione di tale disposizione la Giunta regionale, con la **deliberazione impugnata**, ha precisato: *“L'incompatibilità si verifica nelle seguenti ipotesi: - Relativamente ai rappresentanti delle Organizzazioni professionali agricole il possesso della qualifica di*

imprenditore agricolo professionale (IAP), impedisce la designazione per le altre categorie; - Relativamente ai rappresentanti delle Associazioni venatorie l'ammissione all'esercizio venatorio nell'A.T.C. e/o C.A., impedisce la designazione per altre categorie; - Relativamente ai rappresentanti delle Associazioni di protezione ambientale il rivestire attivamente una carica all'interno degli organi monocratici e/o collegiali impedisce la designazione per le altre categorie; - Relativamente ai rappresentanti degli Enti locali il rivestire una carica pubblica elettiva ovvero l'essere dipendente dell'Ente locale impedisce la designazione per altre categorie”.

Va ricordato che la disposizione legislativa e la sua attuazione nel provvedimento amministrativo impugnato riproducono precedenti scelte regionali già impuginate dalla Federazione ricorrente e da altri soggetti, oggetto dei giudizi d'appello R.G. n. 2925/2018 e 2899/2018 in attesa di decisione. L'attuale impugnazione - nelle more della decisione dell'appello - è tuzioristicamente necessaria per la tutela degli interessi della Federazione ricorrente a fronte della attribuzione della forza di legge alla fonte della prescrizione prima contenuta soltanto in un provvedimento amministrativo e quindi alla formale innovazione di quest'ultimo.

2. Le disposizioni censurate sono irragionevoli.

La ragionevolezza esprime la ‘giustificabilità’ della decisione amministrativa secondo il senso comune e la giustificabilità è da escludere quando il contenuto di essa “*forza oltre la misura di ciò che si può giustificare*” (G. Zagrebelsky). Più precisamente, l'**irragionevolezza**, a differenza dell'irrazionalità che integra una contraddizione interna all'ordine normativo, comporta un'**incongruenza** della norma o dell'atto che incide sulla realtà **rispetto alla realtà** stessa. Ciò significa che la ragionevolezza di un provvedimento va verificata **in concreto** e quindi non tanto e non solo in rapporto **ai fini da perseguire** o agli interessi da curare, ma quanto e soprattutto, alla ricostruzione della **realtà da incidere** (nella giurisprudenza l'irragionevolezza di un provvedimento è

spessp ricondotta al difetto di istruttoria) e ai **mezzi previsti** per la realizzazione o la cura del fine o degli interessi stessi.

In questa linea deve farsi riferimento all'**impatto** degli **effetti** della **previsione legislativa** secondo la logica che conforma abitualmente la **valutazione di proporzionalità**. Una decisione può essere irragionevole anche se persegue, in astratto, fini 'giusti' ma con misure che determinano, nella realtà incisa, storture o effetti ingiusti o eccessivamente compromettenti interessi contrapposti meritevoli di tutela.

Il fine perseguito dalla disposizione legislativa - e dalla stessa espressamente indicato - è il mantenimento dell'equilibrio di rappresentanza tra le quattro categorie aventi il potere di designazione dei membri dei comitati di gestione degli ATC e CA secondo la ripartizione fissata inderogabilmente dall'art. 14 l. n. 157/1992: 30% alle associazioni venatorie, 30% alle associazioni agricole, 20% alle associazioni ambientaliste e 20% agli enti locali.

La norma censurata muove dal presupposto che la persona che esercita un'attività in una categoria non può essere designata da associazione di altra categoria perché in seno al comitato di gestione rappresenterebbe gli interessi della prima anziché della seconda con il conseguente risultato di una sovrarappresentazione - rispetto alle percentuali stabilite dalla l. n. 157/1992 - di una categoria a danno delle altre.

3. L'irragionevolezza della norma censurata sta sia nella **infondatezza del presupposto** assunto sia nell'**inefficacia del rimedio** introdotto.

Quanto alla **fondatezza del presupposto**, essa è da escludere, innanzitutto, perché l'assunto non è dimostrato: non risultano lamentele da parte di associazioni di categoria nei confronti di soggetti dalle stesse designati motivate con la circostanza che i membri indicati, anziché rappresentare nel comitato di gestione gli interessi dell'associazione designante, hanno tutelato interessi di un'altra categoria a motivo del

fatto che esercitano attività ricadenti in quest'ultima. Non si ha notizia - né nei lavori preparatori della l. r. Piemonte n. 5/2018 si rinviene traccia - ad esempio, di Comuni che hanno designato come propri rappresentanti cacciatori e hanno contestato l'operato di questi perché, anziché seguire gli indirizzi dell'ente locale, si sono comportati come difensori degli interessi delle associazioni venatorie; oppure di associazioni venatorie che hanno individuato come proprio rappresentante un sindaco o un dipendente di ente locale e hanno riscontrato come lo stesso abbia 'fatto gli interessi' dell'ente di appartenenza anziché dell'associazione che lo ha designato.

Né a dare fondatezza all'assunto è sufficiente il mero dato che la maggioranza dei componenti dei comitati di gestione pratici l'attività venatoria. Il semplice fatto di essere 'cacciatore' non può giustificare il sospetto di parzialità e, in specie, di non fare gli interessi dell'associazione designante, bensì quelli delle organizzazioni venatorie. E' un **pregiudizio inaccettabile nei confronti dei cacciatori perché basato sul nulla.**

In ogni caso non si può parlare di sovrarappresentazione delle associazioni venatorie per il fatto che gli altri soggetti legittimati alla designazione di propri rappresentanti nei comitati di gestione indichino persone che svolgono attività di caccia.

L'art. 14 l. n. 157/1992 stabilisce che i membri dei comitati di gestione sono designati da quattro categorie - associazioni venatorie, agricole, ambientali e enti locali - nella seguente misura: 30% per le associazioni venatorie, 30% per le associazioni agricole; 20% per le associazioni ambientali e 20% per gli enti locali. Secondo il modello legislativo l'**equilibrio** è garantito dal rispetto di tali percentuali e precisamente dall'**appropriata provenienza della designazione.** Ciò che conta, ai fini della valutazione di un eventuale squilibrio, è il numero di soggetti designati dalla singola categoria. Se questo è superiore alla misura stabilita dalla legge vi è sovrarappresentazione - con conseguente

sottorappresentazione almeno di un'altra categoria -. Non vi è invece sovrarappresentazione allorquando un soggetto correttamente designato da una categoria esercita una qualche attività riconducibile ad altra categoria. L'equilibrio tra le categorie designanti è ampiamente rispettato anche se i comuni indicano come propri rappresentanti due agricoltori o due cacciatori o due ambientalisti, purché siano due.

In altri termini, ai fini dello svolgimento di un incarico di rappresentanza di interessi - quale è quella qui in considerazione - è **determinante l'elezione-designazione del rappresentante da parte del gruppo rappresentato**. Se elezione non c'è, non può parlarsi di rappresentanza: **la rappresentanza 'spontanea' del rappresentante senza alcuna investitura da parte del rappresentato non è riconducibile alla figura della rappresentanza**.

Ancor più chiaramente, se possibile, **non possono considerarsi rappresentanti dei cacciatori coloro che esercitano sì la caccia ma non sono designati dalle associazioni venatorie**. Per contro, l'idea che sembra guidare la Regione è che il semplice esercizio della caccia, ovunque avvenga, anche in terra lontana o, al limite, all'estero, condizioni lo svolgimento del mandato rappresentativo dell'esponente di una categoria non venatoria in misura tale da farlo ricondurre alla categoria venatoria.

Nella prospettiva della **rappresentanza** *l'animus* regionale è nel senso che un cacciatore è sempre cacciatore, è 'cacciatore dentro' e quindi sempre portatore del prevalente o, almeno, condizionante interesse venatorio nello svolgimento di un compito di rilevanza pubblica anche se formalmente rappresentante dell'interesse di altra categoria. La Regione non ritiene possibile che un cacciatore designato da un comune possa perseguire gli interessi di questo in quanto condizionato da tale caratterizzazione e la sua presenza nel comitato di gestione compromette l'imparzialità di questo. Ora, se la realtà dovesse conformarsi a siffatto pensiero, sarebbero da ritenere contrastanti con il principio di

imparzialità amministrativa tutte le numerose disposizioni di legge che, nel disciplinare i requisiti per far parte di organi della pubblica amministrazione la cui composizione è fondata sulla rappresentanza degli interessi (quali, a titolo di esempio, il CNEL e le camere di commercio), non prescrivono il divieto di nomina da parte di una categoria di soggetti che svolgono attività riconducibile ad altra categoria (ad esempio il commerciante che svolge anche attività agricola non potrebbe essere designato dalla categoria dei commercianti e neppure da quella degli agricoltori). Forse che un magistrato che va a caccia non può giudicare una controversia coinvolgente una parte venatoria per non perdere la qualità di giudice "*terzo e imparziale*" costituzionalmente prevista (art. 111 co. 2 Cost.)? La risposta positiva è quanto meno poco realistica o, più correttamente, irragionevole. Analoghe considerazioni si possono fare per il magistrato agricoltore o il magistrato ambientalista.

4. Quanto all'inefficacia del rimedio introdotto, va, innanzitutto, rilevato l'effetto limitativo del potere di scelta dei propri rappresentanti da parte delle associazioni designanti. Tanto più che è oggettivamente difficile determinare con sufficiente certezza la situazione di 'ineleggibilità' a componente dei comitati di gestione consistente nell'esercizio di "*attività ricadenti in altre categorie*". Con riferimento all'attività venatoria, che cosa si intende con tale espressione? Rileva anche solo un'attività occasionale o l'attività deve essere esercitata con regolarità? E' sufficiente la titolarità della licenza di caccia oppure occorre l'effettiva utilizzazione di questa? Il dipendente di un comune che viene invitato in un'azienda faunistico-venatoria diviene ineleggibile alla carica di componente del comitato di gestione come rappresentante del comune? Ancora, lo stesso dipendente che è stato privato del porto d'armi ad uso caccia per la sua inaffidabilità dall'autorità di pubblica sicurezza e quindi non può andare a caccia, può invece essere designato come membro del comitato di gestione?

5. Inoltre, è il tipo di rimedio previsto, consistente in una **causa**

d'incompatibilità/ineleggibilità, ad essere incongruo rispetto al fine perseguito.

L'ordinamento conosce due fattispecie di conflitto di interesse: quello tra rappresentante e rappresentato e quello tra organo ed ente di appartenenza. Per le due fattispecie sono previsti rimedi differenti.

Il conflitto tra rappresentante e rappresentato è risolto con gli strumenti previsti dagli artt. 1394 cod. civ. e 6 *bis* l. n. 241/1990, cioè rispettivamente con il potere del primo di annullare gli atti assunti dal secondo in conflitto e con il potere del secondo di astensione.

Il conflitto tra organo ed ente di appartenenza è invece superato con lo strumento della **causa di incompatibilità**, cioè con la previsione dell'impossibilità della persona chiamata a ricoprire un determinato incarico di conservare contemporaneamente anche una distinta posizione con conseguente obbligo di scelta per l'uno o l'altro ruolo.

La differenza dei rimedi è giustificata per le ragioni seguenti. Nel caso di conflitto tra rappresentante e rappresentato l'interesse tutelato dall'ordinamento è quello del rappresentante e quindi è logicamente rimesso a questo la decisione se l'azione del rappresentato sia o meno posta per il perseguimento di un interesse in contrasto o comunque diverso da quello suo proprio. Per contro, nell'ipotesi di conflitto tra ente di appartenenza e organo la tutela degli interessi del primo impone di impedire che la persona portatrice di interessi (anche potenzialmente) confliggenti assuma l'incarico immedesimandosi in tal modo con l'ente con conseguente 'confusione' tra interessi del primo e interessi dell'ente.

In tale contesto, se il fine legislativamente perseguito è la tutela dell'equilibrio di rappresentanza l'introduzione della causa di incompatibilità impugnata non dà luogo ad alcun significativo effetto in termini di riduzione della sovrarappresentazione di una categoria rispetto ad un'altra categoria: la misura censurata non garantisce che i componenti designati da una categoria non si schierino apertamente a favore di un'altra categoria votando in modo sistematico a favore di

provvedimenti rispondenti ad interessi di categoria diversa da quella che li ha proposti come componenti del comitato di gestione.

6. La denunciata **irragionevolezza** della norma impugnata **travolge** anche la **legittimità della previsione amministrativa attuativa**. Quest'ultima, pur riducendone l'ambito di applicazione, non supera ugualmente il vaglio di ragionevolezza-proporzionalità. Anzi ne aggrava l'incongruenza: se – si ripete – l'intenzione della norma è evitare che le associazioni agricole, ambientaliste e gli enti locali designino cacciatori nei comitati di gestione, la precisazione – contenuta nella deliberazione impugnata – secondo cui il divieto di designazione opera nei confronti dei cacciatori iscritti nell'ATC e nel CA vuole dire che cacciatori non iscritti in ATC o CA possono essere membri del comitato di gestione. Ciò determinerebbe comunque – nella (distorta) prospettiva regionale - una sovrarappresentazione della componente venatoria. Il che prova ancora una volta l'inidoneità della causa di incompatibilità contestata alla soddisfazione del dichiarato obiettivo. Da qui il giudizio di irragionevolezza-sproporzionalità delle previsioni – legislativa e amministrativa – impuginate.

ISTANZA DI MISURA CAUTELARE

Il ricorso è fondato e, quanto alla componente cautelare del *periculum in mora*, il pregiudizio grave e irreparabile va rinvenuto nella circostanza che il procedimento di nomina dei nuovi comitati di gestione degli ATC e CA piemontesi – resosi necessario a seguito della sentenza del TAR Piemonte n. 1289/2017 che ha annullato tutte le ultime nomine dei componenti dei comitati di gestione - è tuttora in corso: la Città metropolitana di Torino e le Amministrazioni provinciali hanno già chiesto alle associazioni agricole, venatorie, ambientaliste e agli enti locali di designare i propri rappresentanti al fine dell'adozione dei relativi atti di nomina. Allo scopo di scongiurare la protrazione dell'ennesimo contenzioso è nell'interesse sia della Federazione ricorrente sia dell'Amministrazione regionale sospendere la deliberazione impugnata

fino alla decisione della Corte Costituzionale sulla già denunciata incostituzionalità dell'art. 11 l. r. Piemonte n. 5/2018.

La rimessione della questione di legittimità costituzionale nella fase cautelare - oltre ad essere ormai considerata ammissibile dalla giurisprudenza, ordinaria e amministrativa, e dalla Corte Costituzionale - rappresenta l'unico percorso per l'effettiva realizzazione della tutela giurisdizionale che - si vuole ricordare - trova nella tutela cautelare una componente essenziale in quanto assicura l'effettività della giurisdizione (art. 1 cod. proc. amm.; Corte Cost, sent. n. 249 del 1996). Ciò vale a maggior ragione nei casi in cui la legge che prevede la misura segue ad un provvedimento amministrativo di identico contenuto e quindi, con apparente sconvolgimento della gerarchia delle fonti ma con piena aderenza alla specificità della vicenda rilevante, dà applicazione "rinforzata" all'atto amministrativo anziché trovare in questo l'atto realmente applicativo: là dove la Regione 'amministra con legge' la sola forma di tutela cautelare possibile è la sospensione degli atti impugnati congiuntamente alla rimessione della questione di legittimità costituzionale della legge stessa. Negare ciò significa negare la giurisdizione nel caso concreto.

Per tutti i suesposti motivi

la **Federazione italiana della Caccia – Federazione della Caccia Regione Piemonte** in persona del legale rappresentante, tramite i propri difensori, chiede, con riserva di proposizione di motivi aggiunti di ricorso, che codesto Tribunale:

A) previa rimessione alla Corte Costituzionale della questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 co. 8 e 9 l. r. Piemonte 19.6.2018 n. 5, per contrasto con l'art. 117 co. 2 lett. s) Cost. nonché con i principi di riserva di giurisdizione, logicità e ragionevolezza-proporzionalità;

B) in via cautelare: conceda la misura cautelare richiesta;

C) in via istruttoria: disponga l'acquisizione di tutti gli atti del procedimento;

D) nel merito: accolga il presente ricorso e, per l'effetto, annulli i provvedimenti impugnati.

DICHIARAZIONE DI VALORE AI SENSI DELL'ART. 13 DPR N. 115/2002

Ai sensi dell'art. 13 co. 6 *bis* dpr 30.5.2002 n. 115 il ricorso è assoggettato al contributo unificato di € 650,00.

Con il favore del compenso professionale e delle spese di giudizio.

Torino, 2 ottobre 2018

avv. prof. Paolo Scaparone

avv. Jacopo Gendre