

CACCIA E PESCA

COMUNE E PROVINCIA › Deliberazioni

Intestazione

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso straordinario al Capo dello Stato trasposto in sede giurisdizionale, numero di registro generale 1446 del 2022, proposto da Associazione N.L.C., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avvocato Alessandro Zocca, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Regione Veneto, in persona del Presidente pro tempore, rappresentata e difesa dagli avvocati Giacomo Quarneti, Luisa Londei e Francesco Zanlucchi, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso la sede dell'Avvocatura in Venezia, Fondamenta S. Lucia - Cannaregio, 23;

nei confronti

Associazione V.F.V., Associazione V.F., M.D., D.P., non costituitisi in giudizio;

per l'annullamento

- della deliberazione della Giunta Regionale Veneto numero 541 del 9 maggio 2022 pubblicata nel bollettino ufficiale regionale numero 63 del 20 maggio 2022 e relativo allegato B per la parte riguardante le nomine da parte della Regione Veneto dei rappresentanti delle associazioni venatorie all'interno dei Comitati Direttivi degli Ambiti territoriali di caccia e dei Comprensori Alpini della regione Veneto (provincia di Belluno esclusa).

- nonché di ogni altro atto presupposto, o prodromico, connesso o conseguente, ed anche e per quanto occorra, a titolo esemplificativo, delle note e decreti indicati nella citata DGR 541 del 2022, nonché ogni atto precedente, successivo e rilevante ai fini del decidere, nonché quelli indicati nel presente ricorso come impugnati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Regione Veneto;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 maggio 2023 il dott. Stefano Mielli e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo

La ricorrente "Associazione N.L.C." (d'ora in poi, A.), è un'associazione venatoria riconosciuta a livello nazionale, con una presenza anche in Veneto, ed espone di aver designato alla Regione dei propri rappresentanti nei comitati direttivi degli ambiti territoriali di caccia (d'ora in poi ATC) e dei comprensori alpini (d'ora in poi C.), ottenendone la nomina in molti di essi, ma non in tutti.

Il rinnovo dei comitati direttivi si è reso necessario a seguito dell'entrata in vigore del nuovo piano faunistico venatorio approvato con [L.R. 28 gennaio 2022, n. 2](#).

In base alla normativa vigente gli ATC e i C. sono strutture associative senza fini di lucro, che perseguono scopi di programmazione dell'esercizio venatorio e di gestione della fauna selvatica e, in particolare, promuovono ed organizzano le attività di ricognizione delle risorse ambientali e faunistiche, programmano gli interventi per il miglioramento degli habitat naturali, provvedono all'attribuzione di incentivi, anche finanziari, ai proprietari o conduttori dei fondi rustici.

La composizione degli ATC e dei C. è disciplinata dalla legge.

L'[art. 21](#), comma 5, della [L.R. 9 dicembre 1993, n. 50](#), prevede che la Giunta regionale nomini il comitato direttivo scegliendo i rappresentanti tra le tre associazioni riconosciute le più rappresentative a livello nazionale o regionale presenti nell'Ambito stesso, e che sia composta da "tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale e maggiormente rappresentative a livello di ambito", tre rappresentanti delle strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale, due rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni di protezione ambientale riconosciute a livello nazionale, e due esperti in materia, in rappresentanza della Regione.

L'associazione ricorrente, constatando la mancata nomina di propri rappresentanti nei comitati direttivi di alcuni ATC e di alcuni C., in data 23 aprile 2022, ha formulato un'istanza di accesso agli atti del procedimento, precisando di aspirare a veder nominati propri rappresentanti nei comitati direttivi di tutti gli ATC e di tutti i C..

La Regione, con nota prot. (...) del 29 aprile 2022, ha dato riscontro all'istanza, spiegando che l'identificazione della rappresentatività delle associazioni venatorie ai fini della costituzione dei comitati direttivi di ATC e C. è avvenuto mediante il confronto dei dati forniti dalle associazioni venatorie con i dati presenti nell'anagrafica venatoria regionale aggiornata, nella quale sono registrate a cura delle sedi territoriali della direzione regionale le preferenze e le iscrizioni a livello di ciascun ambito venatorio.

Con istanza del 1 giugno 2022, A. ha quindi presentato una nuova istanza di accesso volta ad ottenere l'ostensione degli atti endoprocedimentali citati nella deliberazione impugnata.

La Regione ha quindi rilasciato copia solo di alcuni atti, escludendo quelli ritenuti non ostensibili per motivi di privacy.

Con il ricorso straordinario al Capo dello Stato trasposto in sede giurisdizionale in epigrafe indicato, l'associazione ricorrente impugna la deliberazione di Giunta n. 541 del 9 maggio 2022, con due motivi.

Con il primo motivo lamenta il difetto di motivazione, la violazione degli [articoli 21 e 24 della L.R. n. 50 del 1993](#), l'erroneità e l'irragionevolezza nell'individuazione del solo criterio numerico per stabilire la rappresentatività delle associazioni ambientaliste nei comitati direttivi.

A. ritiene illegittimo che la Regione abbia individuato la maggiore rappresentatività facendo riferimento solamente al dato numerico degli iscritti, quando la giurisprudenza, in altre occasioni, con riguardo ad esempio alla maggiore rappresentatività delle organizzazioni agricole da designare nei comitati direttivi degli ATC (viene citata la sentenza del [Consiglio di Stato, Sez. III, 19 giugno 2019, n. 4183](#)), ha affermato che, sulla base del solo dato numerico, si può verificare un'alterazione della selezione, ed è pertanto necessario ricondurre la rappresentatività al territorio piuttosto che alle persone e riferirsi

così a più criteri che rendano effettiva e reale la rappresentatività dell'organizzazione.

A., con riguardo alle associazioni venatorie, ritiene necessario riferirsi non solo al dato numerico, ma anche alla valorizzazione dell'oggetto sociale, alla tipologia degli associati, alle attività poste in essere, alla diffusione delle strutture organizzative dell'associazione a livello di singolo ATC o C., oppure alle effettive finalità perseguite, perché altrimenti il risultato diviene iniquo.

Con il secondo motivo l'associazione ricorrente lamenta il difetto di motivazione, perché la Regione non ha indicato le ragioni per le quali ha ritenuto di determinare la maggiore rappresentatività facendo riferimento al solo dato numerico del numero degli iscritti, né ha spiegato nella deliberazione impugnata quali siano le operazioni materialmente compiute per pervenire alle nomine, rispetto alle quali, non essendo indicate le associazioni di appartenenza, non è possibile svolgere un effettivo controllo dell'operato dell'Amministrazione.

Si è costituita in giudizio la Regione Veneto replicando alle censure proposte e concludendo per la reiezione del ricorso.

Alla pubblica udienza del 10 maggio 2023, in prossimità della quale le parti hanno depositato memorie a sostegno delle proprie difese, la causa è stata trattenuta in decisione.

Motivi della decisione

Viene all'esame la controversia che oppone A. e la Regione Veneto in merito alla composizione dei comitati direttivi degli ATC e dei C..

La ricorrente lamenta la mancata nomina di propri rappresentanti in tutti gli ATC e C. del territorio regionale.

Con il primo motivo l'associazione ricorrente sostiene che la Regione, nell'applicare la legge regionale in base alla quale i componenti dei comitati direttivi in rappresentanza delle associazioni venatorie devono essere individuati in relazione alla maggiore rappresentatività, avrebbe erroneamente fatto ricorso al dato meramente numerico degli iscritti, mentre avrebbe dovuto utilizzare necessariamente anche altri criteri.

Tale prospettazione non può essere condivisa.

L'art. 14, comma 10, della [L. n. 157 del 1992](#), prevede che negli organi direttivi degli ambiti territoriali di caccia debba essere assicurata la presenza paritaria, in misura pari complessivamente al 60 per cento dei componenti, dei rappresentanti di strutture locali delle organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e delle associazioni venatorie nazionali riconosciute, ove presenti in forma organizzata sul territorio, e che il 20 per cento dei componenti debba essere costituito da rappresentanti di associazioni di protezione ambientale.

Con riguardo agli ATC, la Regione ha attuato tale disposizione con l'art. 21, comma 5, lett. c), prevedendo che "Il comitato direttivo dell'Ambito territoriale di caccia è nominato dalla Giunta regionale scegliendo i rappresentanti tra le tre associazioni riconosciute le più rappresentative a livello nazionale o regionale presenti nell' Ambito stesso ed è composta da:

(...)

a) tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale e maggiormente rappresentative a livello di ambito".

L'art. 24, comma 4, lett. c), per quanto riguarda i C., prevede che "Il Comitato direttivo è nominato dalla Giunta regionale nel rispetto delle tradizioni e consuetudini locali ed è composto da:

(...)

a) tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale e maggiormente rappresentative a livello di comprensorio, ovvero, se le

associazioni riconosciute presenti nel comprensorio sono in numero inferiore a tre, in misura proporzionale alla rappresentatività delle associazioni presenti".

Entrambe le disposizioni fanno riferimento alla nozione della maggiore rappresentatività per la selezione delle associazioni chiamate a designare i propri rappresentanti, e lasciano dei margini di discrezionalità in sede applicativa per l'individuazione dei criteri ai quali fare riferimento per determinare cosa debba intendersi per maggiore rappresentatività.

La Regione è ricorsa al solo dato numerico degli iscritti riferito alla data del 31 dicembre 2021.

Conseguentemente la Regione riferisce di aver chiesto alle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale il numero dei loro iscritti per l'annata 2021, tramite la condivisione in Google Drive di una tabella Excel, contenente l'elenco dei codici fiscali di tutti i loro associati al 31 dicembre 2021, e di aver incrociato i codici fiscali trasmessi con quelli presenti nell'anagrafica venatoria regionale aggiornata al 31 dicembre 2021.

In questo modo è stato possibile quantificare la rappresentatività delle associazioni a livello di singolo ATC e C. e richiedere la comunicazione dei nominativi dei rappresentanti nei contesti in cui le singole associazioni risultavano fra le prime tre in termini di rappresentatività.

Si tratta di un criterio che di per sé nel caso in esame appare privo di profili di manifesta illogicità o irragionevolezza.

Il dato da cui muovere, è infatti l'ampia discrezionalità di cui dispone la Regione in base alle norme sopra citate, circa la selezione dei criteri ai quali riferirsi per determinare la maggiore rappresentatività.

Il criterio del numero di iscritti aderenti alle associazioni può configurare obiettivamente un indice del riconoscimento della rappresentatività di una categoria in quanto indicatore non irragionevole di espressione dell'appartenenza territoriale in un organo rappresentativo (per l'affermazione di tali principi, riferiti alla rappresentanza delle associazioni venatorie nell'Ambito degli ATC, cfr. [Consiglio di Stato, Sez. V, 6 marzo 2023, n. 2302](#)).

È vero che in alcuni arresti giurisprudenziali è stata affermata l'insufficienza del mero dato numerico degli iscritti a determinare la maggiore rappresentatività e la necessità di valorizzare una pluralità di criteri (cfr. [Consiglio di Stato, Sez. III, 19 giugno 2019, n. 4183](#) invocata a sostegno delle proprie tesi dall'associazione ricorrente).

Si tratta tuttavia di un precedente riferibile ad una fattispecie non sovrapponibile a quella in esame, perché in quel caso era emerso che il mero dato numerico degli iscritti comportava degli effetti distorsivi in ordine all'effettiva rappresentatività delle associazioni professionali agricole, in quanto si finiva per dare un peso maggiore ad un'associazione meno rappresentativa della categoria degli agricoltori attivi, dedita a numerose altre attività e che si rivolgeva statutariamente a soggetti inattivi, pensionati, o addirittura estranei al mondo dell'agricoltura, a scapito di un'associazione che perseguiva solamente la finalità di protezione degli interessi degli agricoltori e della loro attività.

L'associazione ricorrente non dimostra che nel caso in esame il mero dato numerico comporti in concreto effetti distorsivi, tali da rendere manifestamente irragionevole la scelta effettuata dalla Regione.

Gli altri criteri invocati nella memoria depositata in giudizio in prossimità dell'udienza pubblica come maggiormente corretti a giudizio dell'associazione ricorrente (quali la difesa dell'attività venatoria, le pratiche e le gare attinenti alla cinofilia, il tiro a volo, il tiro a palla, il tiro alla sagoma, la falconeria, il tiro con l'arco, le attività di gestione del territorio e della fauna selvatica finalizzate al mantenimento dell'habitat e all'esercizio dell'attività venatoria, la collaborazione con organi statali ed enti pubblici territoriali, l'assistenza ai soci con provvidenze tecniche e normative, le attività di divulgazione delle varie conoscenze tecniche, di quelle venatorie, la promozione ed il finanziamento delle iniziative utili a

rendere più proficuo l'esercizio venatorio, l'organizzazione di gare, di mostre, esposizioni, giornate ecologiche ed ogni altra manifestazione di carattere venatorio, attività di volontariato, svolgimento di attività connesse o strumentali, sostenimento di iniziative di altre istituzioni con scopi affini ai propri), rientrano astrattamente nel novero delle possibili alternative adottabili ma non costituiscono delle soluzioni di carattere vincolato, e pertanto attengono al merito delle scelte amministrative che, come è noto, non sono sindacabili in sede di legittimità.

Pertanto la censura con la quale l'associazione ricorrente sostiene che la Regione avrebbe illegittimamente fatto ricorso al solo criterio del numero di iscritti per determinare la maggiore rappresentatività delle associazioni di protezione ambientale, è infondato.

Anche il secondo motivo con il quale l'associazione ricorrente sostiene il difetto di motivazione è infondato.

Infatti la Regione, sia in sede procedimentale che nelle proprie difese, ha chiarito di aver fatto riferimento al criterio numerico degli iscritti per determinare la rappresentatività, compiendo delle mere operazioni matematiche prive di profili di discrezionalità.

Risulta infatti che la Regione abbia chiesto alle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale il numero dei loro iscritti per l'annata 2021, tramite la condivisione in Google Drive di una tabella Excel, contenente l'elenco dei codici fiscali di tutti i rispettivi associati al 31 dicembre 2021, e di aver incrociato i codici fiscali trasmessi con quelli presenti nell'anagrafica venatoria regionale aggiornata al 31 dicembre 2021.

In questo modo ha quantificato la rappresentatività delle associazioni a livello di singolo ATC e C. e conseguentemente ha richiesto la comunicazione dei nominativi dei rappresentanti nei contesti in cui le singole associazioni risultavano fra le prime tre in termini di rappresentatività.

Il riferimento, contenuto nel provvedimento impugnato, al criterio del numero degli iscritti per valutare la maggiore rappresentatività, risulta pertanto sufficiente a rendere intellegibile l'iter logico seguito dall'Amministrazione, tenuto conto che le ulteriori operazioni matematiche compiute - effettivamente prive di profili di discrezionalità - non dovevano essere sorrette da un ulteriore apparato motivazionale.

Le altre censure con le quali la ricorrente lamenta che il provvedimento impugnato non indica le associazioni ammesse alla designazione dei propri rappresentanti, né riporta alcuna graduatoria, non sono fondate.

Infatti non è configurabile un obbligo per l'Amministrazione di rendere noti nel provvedimento finale - in modo esaustivo, analitico ed articolato - tutti i passaggi e le operazioni endoprocedimentali compiuti in sede istruttoria.

Per ottenere la conoscenza di tali elementi, al fine di verificarne la correttezza o meno, la ricorrente avrebbe eventualmente potuto proporre un ricorso di accesso agli atti ai sensi degli [articoli 31 e 117 cod. proc. amm.](#), dopo il parziale diniego che le è stato opposto dall'Amministrazione, ma non può fondatamente dedurre l'illegittimità della deliberazione impugnata perché tutti gli atti endoprocedimentali non sono stati riprodotti nel provvedimento finale.

In definitiva il ricorso deve essere respinto.

Le peculiarità della controversia, per la complessità e la parziale novità di alcune delle questioni trattate, giustificano l'integrale compensazione delle spese di giudizio tra le parti.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Spese compensate.

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

Conclusione

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 10 maggio 2023 con l'intervento dei magistrati:

Maddalena Filippi, Presidente

Stefano Mielli, Consigliere, Estensore

Nicola Bardino, Primo Referendario