

Ordinanza del 7 marzo 2014 emessa dal Tribunale amministrativo regionale per il Veneto sul ricorso proposto da Federazione italiana della caccia, Federazione italiana della caccia, sezione provinciale di Vicenza e Filippi Fiorenzo c/Provincia di Vicenza ed altri.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 1068 del 2013, proposto da:

Federazione Italiana della Caccia, con sede in Roma, in persona del presidente;

Federazione Italiana della Caccia, sezione provinciale di Vicenza, in persona del presidente;

Filippo Fiorenzo, residente a Valli del Pasubio, Via Gisbenti 9/a.

Tutti rappresentati e difesi dagli avv. Innocenzo Gorlani, Mario Gorlani, Franco Zambelli, con domicilio eletto presso Franco Zambelli in Venezia-Mestre, Via Cavallotti, 22;

contro

Provincia di Vicenza, rappresentato e difeso dagli avv. Paolo Balzani, Paola Mistrorigo, Giorgio Fracasso, Ilaria Bolzon, Maria Elena Tranfaglia, con domicilio eletto presso Mariagrazia Romeo in Venezia, S. Croce, 205;

Comprensorio Alpino N. 1 - Recoaro Terme, rappresentato e difeso dagli avv. Alessandro Zocca, Andrea Mel, con domicilio eletto presso Andrea Mel in Venezia, San Marco, 4600;

Associazione Cacciatori Veneti - Confavi di Thiene (Vi), rappresentata e difesa dagli avv. Giovanni Ferasin, Federico Casa, Fabio Sebastiano, con domicilio eletto presso Andrea Favaro in Mestre, Via Rampa Cavalcavia, 26/A;

nei confronti di

Ivano Cornale, Angelo Franchetti;

per l'ottemperanza della sentenza del tribunale amministrativo per il veneto n. 86/2013, ovvero, in subordine, per l'annullamento:

1. della deliberazione n. 15 del 7 maggio 2013, del Commissario straordinario della provincia di Vicenza, assunta nell'esercizio dei poteri del Consiglio provinciale con oggetto: "Art. 5, statuto tipo dei Comprensori Alpini di caccia. Modifica in ottemperanza sentenza n. 86/2013 del TAR Veneto;
2. del decreto del Commissario straordinario della provincia di Vicenza n. 8 del giorno 11 giugno 2013, avente ad oggetto: "Comprensorio Alpino n. 1 - Rinnovo organismi";
3. della delibera dell'assemblea del Comprensorio Alpino n. 1, tenutasi il giorno 12 luglio 2013 che ha approvato l'art. 5 dello statuto tipo nel testo licenziato dal Commissario straordinario.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Provincia di Vicenza e di Comprensorio Alpino N. 1 - Recoaro Terme e di Associazione Cacciatori Veneti - Confavi di Thiene (VI);

Viste le memorie difensive;

Visto l'art. 79, co. 1, cod. proc. amm.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2013 il dott. Roberto Vitanza e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto che

è all'esame del Collegio la richiesta di ottemperanza della sentenza del TAR Veneto n. 86/2013, ovvero in subordine, previa conversione del rito, l'annullamento:

- a) della deliberazione n. 15 del 7 maggio 2013, del Commissario straordinario della provincia di Vicenza, assunta nell'esercizio dei poteri del Consiglio provinciale con oggetto: "Art. 5, statuto tipo dei Comprensori Alpini di caccia. Modifica in ottemperanza sentenza n. 86/2013 del TAR Veneto";
- b) del decreto del Commissario straordinario della provincia di Vicenza n. 8 del giorno 11 giugno 2013, avente ad oggetto: "Comprensorio Alpino n. 1 - Rinnovo organismi";
- c) della delibera dell'assemblea del Comprensorio Alpino n. 1, tenutasi il giorno 12 luglio 2013 che ha approvato l'art. 5 dello statuto tipo nel testo licenziato dal Commissario straordinario.

Preliminarmente il Collegio rileva che la decisione di cui si chiede l'ottemperanza (TAR Veneto n. 86/2013) ha annullato il decreto n. 12 del 13 luglio 2011, con il quale il Presidente della provincia di Vicenza aveva provveduto alla nomina del Presidente del Comprensorio Alpino n. 1 e del rappresentante dei soci.

Ora, il ricorrente si lamenta che i provvedimenti in epigrafe censurati, assunti dal Commissario straordinario della Provincia di Vicenza e dall'assemblea del Comprensorio Alpino n. 1, costituiscono un'evidente violazione, ovvero elusione, del giudicato formatosi sulla decisione appena riportata.

È opportuno, per una migliore intelligenza della presente vicenda processuale, definire prioritariamente gli esatti termini della questione.

In primo luogo il Collegio osserva che l'indicata sentenza, ormai passata in giudicato, appartiene alla nota categoria delle decisioni autoesecutive, nel senso che essa non impone nessuna ulteriore attività alla p.a. per la concreta soddisfazione dell'interesse (oppositivo) vantato dal ricorrente, atteso che lo stesso si è compiutamente realizzato per effetto della stessa pronuncia (Cons. St., sez. IV, 30 luglio 2012, n. 4314).

In altri termini, con l'annullamento del provvedimento contestato si è esaurito il *thema decidendum* della questione processuale.

Conseguentemente, dalla riportata decisione, non deriva, né può pretendersi, alcuna ed ulteriore attività in capo alla p.a.

In ciò si consuma la portata oggettiva del giudicato, individuato nella correlazione tra *petitum* e causa *petendi* in funzione della asserita lesione patita, così come espressa nei motivi di ricorso.

Il fatto, poi, che le norme positive prevedano una necessaria attivazione dell'organo sociale provinciale onde definire esattamente gli assetti organizzativi di enti strumentali di riferimento non modifica la natura della sentenza sopra ricordata, né limita la potestà della p.a. nell'esercizio del diritto/dovere di provvedere, se non nei termini prognostici che la motivazione della sentenza è in grado di produrre per la sua intrinseca forza preclusiva, in uno con la conseguentemente potestà di conformazione della successiva azione della p.a., (Cons. St., sez. VI, 16 ottobre 2007, n. 5409).

Nel caso di specie, però, la disamina del mero dato fattuale evidenzia che la p.a. non ha rieditato la propria potestà attraverso la riproposizione pedissequa del provvedimento originariamente cassato, né lo ha confermato con una diversa motivazione.

La p.a. ha agito in radice modificando significativamente l'originario articolato (art. 5) dello statuto tipo dei Comprensivi Alpini, che disciplina le modalità di individuazione ed elezioni dei rappresentanti delle categorie professionali e delle associazioni venatorie, soltanto disapplicato dal giudice con la sentenza n. 86/2013.

Ebbene, emerge proprio dalla ricostruzione della vicenda, in questa sede contestata che, nel caso in questione, non può parlarsi di elusione, ovvero di violazione del giudicato, così da giustificare la proposta azione di ottemperanza, proprio perché il provvedimento censurato non attiene punto alla dinamica della esecuzione del giudicato, in quanto l'azione della p.a. ha investito, malgrado la contraria opinione del commissario straordinario della provincia di Vicenza e del ricorrente, questioni ed aspetti estranei alla decisione.

Nondimeno, lo stesso ricorrente ha segnalato che, nel caso in cui il Collegio non convenisse con la proposta azione di ottemperanza, il presente ricorso, previa conversione della relativa azione ai sensi dell'art. 32 cpa, deve intendersi quale ordinaria azione di annullamento dei censurati provvedimenti.

La norma appena citata, infatti, affida al giudice il compito esclusivo di qualificare l'azione proposta, siccome individuata nei suoi elementi sostanziali.

Conforta, inoltre, la richiesta del ricorrente il recente insegnamento della Plenaria, che ammette la concertazione delle differenti domande di nullità ed annullamento nell'unica azione giudiziaria proposta, e la conseguente conversione della prima con la seconda se, comunque, proposta al giudice naturale dell'ottemperanza (Cons.St., A.P., n. 2/2013).

Nel ricorso in esame, pertanto, previo accertamento dei richiesti requisiti procedurali, si può consentire la conversione della reclamata azione di ottemperanza nella conseguente azione di annullamento, senza obbligo di riassunzione, atteso che, il giudice legittimamente adito per l'ottemperanza, garantisce il rispetto dei necessari e conseguenti gradi di giudizio.

È, quindi, necessario preliminarmente verificare, nel caso di specie, la sussistenza delle condizioni cui l'ordinamento sottopone la generale azione di annullamento, con conseguente verifica della tempestività del ricorso.

I provvedimenti contestati sono stati affissi all'albo comunale in data 7 maggio 2013.

Conseguentemente, la piena conoscibilità dell'atto si è realizzata per gli interessati, anche in costanza della dichiarata immediata eseguibilità, a decorrere dal decimo giorno successivo alla sua pubblicazione, ossia dal 17 maggio 2013 (Cons.St, sez. IV, 23 febbraio 2009, n. 1070), così che la spedizione per posta dei plichi, a mente della L. 53/1994, il giorno 17 luglio 2013 rende tempestivo il ricorso (Corte Costituzionale, 26 novembre 2002, n. 477).

Parimenti risultano ritualmente evocati, oltre alla parte resistente, anche i controinteressati.

Vi è competenza e giurisdizione del giudice adito.

Pertanto il Collegio, convertito l'originario ricorso per l'ottemperanza, ai sensi del citato art. 32 cpa., nella conseguente azione di annullamento, deve coerentemente esaminare le avanzate censure di legittimità.

Preliminarmente deve essere respinta l'eccezione, sollevata dalla resistente, circa il difetto di legittimazione attiva della Federazione italiana della caccia, nella sua consistenza, sia nazionale che provinciale.

Osserva al riguardo il Collegio che la questione, come esattamente definita nei suoi termini essenziali, non attiene, come detto, alla ottemperanza della sentenza n. 86/2013 di questo Tribunale, ma, di contro, riguarda il nuovo provvedimento assunto dall'amministrazione provinciale che ha modificato lo statuto provinciale, già disapplicato con la decisione riportata.

È, altresì, assolutamente inconferente che tale determinazione sia stata assunta quale asserita esecuzione della sentenza sopra riportata.

Ciò che, invece, rileva è la natura giuridica e la conseguente autonoma potestà giuridica espressa nel provvedimento adottato ed in questa sede censurato, il quale, peraltro, deriva, solo indirettamente, dalla sentenza n. 86/2013 di questo Tribunale.

È di tutta evidenza che la modifica statutaria, comprimendo la situazione giuridica soggettiva della Federazione italiana della caccia, nella sua consistenza, sia nazionale che provinciale, legittima quest'ultima, in tutte le sue articolazioni, a censurare l'intervento modificativo assunto dal Commissario straordinario.

L'esame della norma statutaria (art. 5) in uno con la disciplina regionale (art. 21, L.R. Veneto n. 50/1993, come modificato dall'art. 22 della L.R. Veneto n. 37/1997) evidenzia che la disciplina secondaria è formalmente conforme al dettato normativo primario riportato che, al quinto comma, recita:

"...Il Comitato direttivo dell'Ambito territoriale di caccia è nominato dalla Provincia scegliendo i rappresentanti tra le tre associazioni riconosciute le più rappresentative a livello nazionale o regionale presenti nell'Ambito stesso ed è composto da:

1. tre rappresentanti designati dalle strutture locali delle associazioni venatorie riconosciute a livello nazionale o regionale".

Ebbene la modifica apportata allo statuto dal Commissario straordinario della provincia di Vicenza è perfettamente aderente all'articolato regionale appena menzionato, nel senso che la norma prevede che l'organismo direttivo del Comprensorio Alpino sia scelto tra gli appartenenti ad associazioni venatorie anche a carattere regionale.

Or bene, è di tutta evidenza che le censure avanzate nei confronti del citato provvedimento, stante la riferita situazione normativa, non potrebbero trovare positivo accoglimento.

Invero, osserva il Collegio, la normativa regionale riportata è stata modificata, nella sua originaria formulazione, dalla L.R. Veneto n. 37/1997, prevedendo, per le associazioni venatorie regionali, le prerogative originariamente concepite per le sole associazioni nazionali.

Tale innovazione legislativa, a parere del Collegio, si pone in aperto contrasto con la legislazione nazionale e, segnatamente con l'art. 14, comma 10 della L. 157/1992, in uno con l'art. 117, lettera s) della Carta, proprio perché tale organico impianto normativo deve essere inteso nei termini propri di grande riforma economico - sociale e, come tale, evidentemente preminente su ogni contraria disposizione legislativa regionale.

Invero, l'art. 14, comma 10 Legge cit. prevede, in modo cogente, la composizione e la individuazione degli organi direttivi dei Comprensori Alpini, precisando, non solo le categorie professionali rappresentate, ma anche il loro peso percentuale nell'organismo in questione.

Ebbene la mera lettura della norma citata evidenzia che il legislatore nazionale ha, nell'ambito di una insindacabile scelta politica, inteso limitare i rappresentanti negli organi sociali dei Comprensori Alpini a precise tipologie associative.

Il fatto che la norma in argomento non abbia previsto la rappresentanza delle associazioni venatoria a carattere locale, mentre ha indicato la necessaria rappresentanza delle associazioni professionali, questa sì a carattere locale, non è senza significato, atteso che lo stesso legislatore, nel successivo art. 34 della L. 157/1992, ha esattamente individuato e precisato le caratteristiche strutturali e normative che le associazioni venatorie devono possedere per ottenere il riconoscimento ministeriale.

L'assoluta inderogabilità della connotazione nazionale dell'associazione venatoria è stata recentemente ribadita dal giudice amministrativo che ha rilevato come il difetto di tale requisito osti al riconoscimento ministeriale (Cons.St., Sez. VI, 26 maggio 2010, n. 3339).

Pertanto la censura avanzata dal ricorrente al provvedimento statutario assunto dal Commissario straordinario della provincia di Vicenza in merito alla modifica dell'art. 5 dovrebbe trovare positivo accoglimento in assenza della normativa regionale di cui all'art. 21 cit., così come modificato dalla L. R. Veneto n. 37/1997, diversamente il ricorso dovrebbe essere respinto perché infondato.

Ne discende la rilevanza, ai fini del decidere, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 L.R. Veneto n. 50/1993 e s.m.i., proprio perché ove l'indicata norma regionale fosse dichiarata costituzionalmente illegittima, la domanda proposta con il presente ricorso sarebbe sicuramente fondata ed il conseguente art. 5, così come riscritto, cassato.

Tanto premesso, il Tribunale, rilevato che la norma regionale citata (art. 21 L.R. 50/1993), per le ragioni sopra esposte, si pone in contraddizione insanabile con la norma nazionale (L. 157/1992, art. 14, comma 10) per il fatto che il dettato normativo regionale espressamente prevede ed amplia la platea delle associazioni venatorie, anche di carattere locale, titolate ad assumere la rappresentanza negli organismi direttivi dei Comprensori Alpini, considerata rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata.

Ritiene, infatti, il Collegio, che il legislatore regionale ha statuito, nella materia, oltre la possibilità ad essa assegnate dal legislatore nazionale con la Legge citata, così da eccedere, nell'adozione della norma contestata (art. 21 della Legge Regionale del Veneto n. 50/1993 e s.i.m) nella potestà legislativa prevista e disciplinata, oltre che dalla norma nazionale (l'art. 14, comma 10 della L. 157/1992), anche da quella costituzionale di cui all'art. 117, lettera s), della Carta, che statuisce una potestà legislativa esclusiva a favore del legislatore nazionale nella disciplina e tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, come è quello relativo al settore venatorio nel suo complesso, in cui è la stessa Legge quadro citata che individua puntuali, singolari e possibili interventi del legislatore regionale, interventi, all'evidenza, preclusi nella definizione ed individuazione degli organi direttivi e del sistema di rappresentanza dei Comprensori Alpini.

Infatti, la regolamentazione degli organi direttivi dei Comprensori Alpini è rivolta, essenzialmente, a disciplinare gli aspetti organizzativi e programmatici dell'intero sistema venatorio in ambito locale ed a disciplinare le molteplici evenienze che incidono sull'ordinato assetto ambiente, faunistico ed agricolo del territorio che si interconnettono necessariamente con l'attività venatoria.

La scelta del legislatore nazionale, espressa nell'art. 14, comma 10, della Legge citata è, con riferimento alle caratteristiche strutturali richieste nelle associazioni venatorie rappresentative, chiara ed univoca.

In altre parole il sodalizio venatorio deve fornire adeguate e puntuali garanzie funzionali e gestionali, oggetto di verifica dall'autorità statale attraverso costanti e continui controlli connessi e conseguenti alla peculiarità e pericolosità dell'attività in sé esercitata, controlli che, invece, sono assenti per le associazioni venatorie a carattere locale.

Sotto il profilo della rilevanza dell'eccezione di incostituzionalità, il Collegio osserva innanzitutto come il principio di gerarchia delle fonti normative nazionali non consenta di prescindere da una legge regionale contraria a una legge statale quando la prima è successiva alla seconda, come sovviene nella fattispecie concreta.

In conclusione appare rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della Legge Regionale del Veneto n. 50/1993 e s.i.m. per violazione dell'art. 117, lettera s), della Costituzione, in uno con l'art. 14, comma 10 della L. 157/1992, perché sarebbe possibile e necessario annullare i provvedimenti impugnati se la Corte Costituzionale annullasse, in parte qua, l'art. 21 della Legge Regionale del Veneto n. 50/1993 e s.i.m.

Il presente ricorso deve essere, dunque, sospeso, con trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ed ogni conseguente statuizione.

P.Q.M

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Veneto (Sezione Prima) non definitivamente pronunciando:

Visti gli artt. 134 Cost.; 1, Legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1; 23, L. 11 marzo 1953, n. 87:

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 L.R. Veneto n. 50/1993, per violazione dell'art. 117, lettera s), della Costituzione;

Visto l'art. 79, comma 1, cpa, dispone la sospensione del presente giudizio.

Ordina l'immediata trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale.

Ordina che a cura della Segreteria della Sezione la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa, al Presidente della Giunta regionale del Veneto e sia comunicata al Presidente del Consiglio regionale del Veneto.

Così deciso in Venezia nella camera di consiglio del giorno 20 novembre 2013 con l'intervento dei magistrati:

Silvia Coppari, Presidente FF

Enrico Mattei, Referendario

Roberto Vitanza, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE

Il Presidente