

# **Gli Ambiti Territoriali di Caccia in Emilia-Romagna**

## **dopo la LR 16/2007**

### **Appunti per la lezione del 2 marzo 2010: Statuto, organi e regolamenti.**

Avv. Stefano Cavatorti

Responsabile Servizio ATTIVITA' CONSULTIVA GIURIDICA E COORDINAMENTO DELL'AVVOCATURA REGIONALE

La legge quadro sulla caccia, l.157/1992, attribuisce alle regioni l'esercizio delle funzioni amministrative e di programmazione ai fini della pianificazione faunistico-venatoria.

Questa ha sostanzialmente la finalità di conservazione delle specie selvatiche e del conseguimento della loro densità ottimale per mezzo, tra l'altro, della regolamentazione del prelievo venatorio.

Ai fini della pianificazione faunistico-venatoria il territorio agrosilvopastorale è soggetto a differenti destinazioni: aree protette, o comunque sottratte stabilmente all'esercizio venatorio, aree di caccia riservata, aree destinate a caccia programmata.

Queste ultime aree sono ripartite, con norme regionali, in ambiti territoriali di caccia.

Questa è la prima definizione di atc.

Ogni cacciatore ha diritto di accesso in uno di tali ambiti secondo le norme regionali, e in altri ambiti, eventualmente, previo consenso dei relativi organi di gestione.

Questa è la popolazione dell'atc

Il regolamento di attuazione dei primi piani faunistico-venatori prevedeva le modalità di costituzione degli organi direttivi degli atc.

Ecco che si individuano gli organi dell'atc.

A questo punto abbiamo un'idea precisa sul piano giuridico, del diritto pubblico per la precisione, dell'ATC. Esso è un territorio sul quale, in relazione alla finalità venatoria, una comunità di persone si organizza con propri organi di governo.

L'analogia con le figure giuridiche degli enti territoriali (regioni province comuni) è evidente. Un organo che gestisce un territorio nell'interesse di una collettività è fatalmente un centro di imputazione di attività giuridiche, quindi un ente.

Quindi, come si fa per questi ultimi (e veramente anche per gli stati) possiamo parlare di atc come territorio o come organizzazione, cioè come ente. Senza voler entrare in approfondimenti di diritto civile estranei a questa sede, devo ricordare che il riconoscimento della soggettività giuridica anche delle organizzazioni non riconosciute come persone giuridiche è ormai un dato giuridicamente acquisito in quanto supportato dalla norma costituzionale sulla libertà di associazione (art. 18 Cost. v. anche art.2 Cost.).

La configurazione giuridica di queste organizzazioni (cioè quale tipo di persona giuridica sono) è determinata dalla legge regionale. La legge 157 infatti fornisce solo alcune indicazioni su come devono essere composti gli organi (art.14, comma 10): gli organi devono essere rappresentativi per il 60% delle organizzazioni agricole e venatorie, per il 20% delle organizzazioni ambientaliste e per il 20% degli enti locali. Per il resto la legge statale si occupa essenzialmente delle funzioni degli organi di gestione. Si tratta di funzioni pubbliche, quindi si sarebbe portati a individuare gli atc come enti pubblici, ma non sempre è così.

La regione Emilia-Romagna come noto ha dato attuazione alla disciplina statale con la legge regionale n.8 del 1994. In essa si provvede anzitutto a individuare le modalità di perimetrazione degli atc intesi come territorio (art.30). subito dopo (art.31) definisce gli ATC come ente: “gli atc sono strutture associative senza scopi di lucro a cui è affidato lo svolgimento delle attività di gestione faunistica e di organizzazione dell’esercizio venatorio in forma programmata nel territorio di competenza.”

Dunque la Regione ha qualificato gli atc come associazioni, alle quali è affidata la gestione del territorio. È noto che nelle associazioni l’elemento personale è quello prevalente, dunque la forma associativa ha lo scopo di valorizzare il ruolo della comunità nel cui interesse è gestito il territorio. Pertanto la legge regionale, al successivo art.32, pur prevedendo che gli atc hanno un consiglio direttivo formato da rappresentanti delle associazioni agricole, venatorie, ambientali e delle province, come chiede la legge dello Stato, introduce un organo assembleare, rappresentativo direttamente della base delle collettività interessate, cioè non solo dei cacciatori, che hanno un’iscrizione e pagano un contributo associativo, ma anche delle altre categorie interessate, realizzando una forma di controllo democratico sulla gestione degli organi esecutivi nominati dalle associazioni. Si noti che la norma regionale non richiede solo che le associazioni siano presenti sul territorio, ma che i loro rappresentanti abbiano un legame personale, di residenza o di iscrizione, con l’atc, nell’ottica di un solido legame tra amministratori e comunità interessate.

L’art.32bis disciplina la potestà statutaria dell’ente: è noto che l’esistenza di uno statuto costituisce sempre un riconoscimento di autonomia di un ente. Non è affatto scontato nella legge statale che gli atc debbano averne uno. È normale che esista nel sistema della legge regionale, che ha strutturato gli enti come associazioni. La redazione degli statuti è peraltro obbligatoria, con potere di intervento delle province, le quali hanno anche il compito di svolgere il controllo di legittimità su di essi.

Fin qui la norma non consente di definire il carattere pubblico o privato dell’ente. In realtà, poiché è noto che non esiste una tipicità degli enti pubblici e tutto sommato neppure di quelli privati – non ci sono solo quelli del cod. civ., e comunque è dubbio che le tipologie ivi indicate siano tassative – non si può dedurre univocamente tale carattere dagli elementi forniti dalla legge.

p.es. le bonifiche sono enti pubblici economici, le ASBUC, secondo qualificati autori, sono private; le partecipanze agrarie sono private secondo la giurisprudenza, ma sono disciplinate secondo la normativa degli enti locali, ecc. per limitarci alle fattispecie più vicine e note al mondo agricolo, che è quello in cui si muovono gli atc.

A questo punto si deve notare che la redazione degli statuti deve avvenire, ai sensi dell’art.32bis comma1, “sulla base di apposite direttive emanate dalla Regione”. Tali direttive, emanate dalla Giunta regionale con delibera n.772/2008, consentono di definire meglio l’identità degli atc. Tale deliberazione ha adottato uno statuto-tipo, che serve da guida nella stesura di quelli di ogni ente.

In tale atto si compie in effetti una scelta relativa alla natura giuridica dell'ente: si dice anzitutto che l'atc è un'associazione di diritto privato ai sensi degli artt.14 ss c.c. quindi possiamo impostare la disciplina degli atc come associazioni non riconosciute. Va precisato che la loro disciplina non può essere ricavata esclusivamente dal codice civile, perché le leggi 157/92 e regionale 8/94 ne configurano diverse caratteristiche molto peculiari. (correttamente lo statuto di ATC BO richiama tutte le leggi citate) ma ormai non sembrano più esservi dubbi in dottrina che le norme del codice non esauriscono tutte le tipologie di associazioni. In particolare queste sono promosse dalla Regione e ne devono seguire le linee di orientamento, ragion per cui ne risultano modificate sia la libertà di determinazione dei fini sia le forme di partecipazione degli associati.

Gli scopi dell'associazione per esempio non possono essere diversi da quelli indicati nella delibera 772.

Gli organi sono determinati combinando le previsioni della legge statale, che richiedono un organo amministrativo di emanazione delle associazioni di categoria, indicandone le percentuali, con le esigenze di controllo democratico proprie delle associazioni. Quindi ad un consiglio si affianca un'assemblea, con compiti di indirizzo e controllo, che approva gli atti fondamentali.

Il primo problema è l'individuazione della base sociale.

Per i cacciatori non vi sono problemi in quanto per loro è prevista un'iscrizione a domanda sulla base della residenza. Però va chiarito che l'iscrizione per i cacciatori non serve principalmente a attribuire i diritti di partecipazione alla vita dell'ente, quanto a fruire del diritto di caccia. La partecipazione all'assemblea dell'atc è una conseguenza *ex lege* della loro iscrizione. Tant'è vero che se anche non esistesse l'assemblea e l'atc non fosse un'associazione la loro iscrizione sarebbe fatta allo stesso modo.

Per i conduttori di fondi agricoli è pure abbastanza facile: si fa riferimento all'ubicazione del fondo e alla loro posizione di proprietari o conduttori del fondo. Si deve intendere che in presenza del conduttore viene meno il diritto del proprietario.

Per gli iscritti alle associazioni ambientaliste è un po' più difficile, perché il diritto è attribuito con riferimento all'iscrizione ad un'altra associazione, che di per sé non ha rapporti diretti con l'atc, e quindi comporta che chi voglia far valere il proprio diritto deve provare la propria condizione. A parte i problemi di riservatezza, ci si dovrà affidare a dichiarazioni dell'associazione, eventualmente controllabili da parte della Regione o della Provincia in caso di contestazioni. (il discorso va approfondito in relazione all'esigenza di una autorizzazione di legge a trattare i dati necessari). Occorre però che gli interessati siano residenti nei comuni dell'ambito, e ciò riduce in genere i problemi di identificazione.

La cosa chiara è che si tratta di facoltà attribuite per legge, quindi la qualifica di associato è virtuale, o potenziale, comunque non dissimile dalla condizione di consorziato nelle bonifiche o di utilista nelle ASBUC, perciò l'associazione è aperta. Infatti le convocazioni si fanno per pubblici proclami. (in qs senso gli statuti che individuano i soci nei cacciatori fanno un'affermazione priva di riscontro anche nella stessa disciplina statutaria. Non è facile neppure comprendere come si possa parlare di durata in carica dell'assemblea, prevista dallo Statuto-tipo, dato che il problema è solo di individuare ogni volta la permanenza dei requisiti dei partecipanti).

L'assemblea ha compiti simili a quelli dell'assemblea nelle società o dei consigli negli enti locali. In effetti approva il bilancio preventivo, atto tipico degli enti pubblici, e il consuntivo, i regolamenti e tutti gli atti di amm.ne straordinaria.

Si pone il problema di quali siano gli atti di amm.ne straordinaria, ma basterà dire che è una questione di impatto sul patrimonio dell'ente e sulle sue capacità di assolvere le obbligazioni future.

Infine l'assemblea può eleggere un'assemblea di delegati. In questo caso il problema del diritto a partecipare all'assemblea si pone come diritto all'elettorato attivo. Una particolarità dell'assemblea dei delegati è che l'elettorato passivo è riservato a soggetti iscritti alle associazioni di categoria, che tra l'altro sono eletti con vincolo di mandato, sicchè decadono se non più iscritti alla stessa associazione. Ciò evidenzia l'assemblea generale abbia, almeno sulla carta, un carattere di maggiore aderenza alla composizione della base degli interessati.

Il sistema elettorale, pur individuato in modo molto stringato, sembra proporzionale corretto, in quanto è posto il tetto dei 2/3 dei seggi per la lista più votata. Si deve supporre che i seggi non attribuiti vadano ripartiti tra le altre liste. Le sostituzioni avvengono nell'ambito della stessa lista.

L'individuazione del numero dei componenti dell'assemblea presuppone la collaborazione delle associazioni.

In ogni caso l'elezione dei delegati è possibile anche se una componente non partecipa.

La modalità di nomina del consiglio direttivo sono simili a quelle previste per la Camera di Commercio. La procedura di individuazione della rappresentatività e le designazioni dei consiglieri sono svolte dallo stesso consiglio dell'atc e alla Provincia spetta il compito di verificare la legittimità degli atti e nominare i designati.

L'art.32 della lr 8/94 prevede che le designazioni avvengano in base alla rappresentatività sul territorio delle singole associazioni. Si deve intendere che il numero dei designati deve essere proporzionale alla presenza dell'associazione sul territorio dell'atc. Si deve ammettere che la disciplina di legge non è molto dettagliata su come si determina la rappresentatività, rimettendo molto allo statuto, ma gli statuti a loro volta non forniscono indicazioni dettagliate: le modalità sono disciplinate da direttive regionali.

Gli ultimi articoli degli statuti si occupano degli aspetti finanziari: l'approvazione di un preventivo e di un consuntivo inquadra un bilancio di tipo autorizzatorio, come negli enti pubblici, caratteristico peraltro di enti soggetti a controllo di base e non aventi finalità commerciali. Le entrate sono date dai contributi dei cacciatori ed eventualmente di enti pubblici. Le risorse sono destinate esclusivamente al perseguimento delle finalità dell'atc, che sono quelle attribuite dalla legge. Non si possono svolgere attività non statutariamente previste e non è ammesso riparto di fondi. Infine è previsto il caso di liquidazione dell'ente.

Nell'ambito delle finalità previste la procedura di spesa non è codificata e quindi esiste una certa libertà degli amministratori. Però è il caso di ricordare il principio del codice civile in materia di responsabilità degli amministratori di enti non riconosciuti: oltre che con il patrimonio dell'ente, gli amministratori rispondono in proprio delle obbligazioni assunte. Pertanto le spese, anche se autorizzate in bilancio, in caso di insufficienza delle risorse sono direttamente a carico di chi le ha assunte.

È da escludere la responsabilità degli amministratori per obbligazioni *ex lege*, come quelle per responsabilità civile, mentre sembra poco verosimile che l'ente sia soggetto a giurisdizione della Corte dei Conti, stante che si alimenta con contributi di privati e non con entrate pubbliche.