

Corte di Cassazione, sez. lavoro,
sentenza 27 settembre 2012, n. 16467

Svolgimento del processo

Il Tribunale di Melfi con sentenza del 17.4.2007 dichiarava l'illegittimità del licenziamento intimato il 20.5.2004 da parte ATC (Ambito territoriale caccia) n. (OMISSIS) della Provincia di Potenza a V.A. ordinando la reintegrazione della stessa nel posto di lavoro, con il risarcimento del danno. Dichiarava il difetto di legittimazione passiva della Provincia di Potenza.

Sull'appello dell'ATC e sull'appello incidentale della V. la Corte di appello di Potenza con sentenza del 12.6.2008 accoglieva parzialmente quello principale revocando l'ordine di reintegrazione nel posto di lavoro, con condanna dell'ATC al risarcimento del danno nella misura di 4 mensilità, accoglieva quello incidentale compensando le spese del primo grado tra il V. e la Provincia di Potenza.

La Corte territoriale rilevava con riferimento alla normativa nazionale ed a quella regionale che l'ATC non poteva essere considerato ente pubblico e in particolare un Ente provinciale mancando un rapporto organico con la Provincia e deliberando attraverso propri organi. La Corte ricostruiva la disciplina associativa interna con la partecipazione di organizzazioni agricole, associazioni venatorie e di protezione ambientale, l'iscrizione dei cacciatori e le attività istituzionali svolte, tra cui non solo la promozione e la facilitazione della caccia, ma anche il sostegno all'attività agricola. Per la Corte l'ATC era quindi definibile come associazione di diritto privato senza scopo di lucro nei cui confronti non appare applicabile l'art. 18 sia in relazione alle sue finalità sia perchè era emerso che non superava la soglia dimensionale. Il licenziamento comunque era da considerarsi illegittimo in quanto intimato con la violazione delle garanzie procedurali con la conseguenza della spettanza alla lavoratrice del solo risarcimento del danno determinato in 4 mensilità; la Corte territoriale riliquidava anche le spese relative al primo grado come da sentenza.

Per la cassazione di tale decisione propone ricorso la V. con tre motivi; resistono l'ATC n. (OMISSIS), e la Provincia di Potenza con controricorso; si è costituita la Consiglieria regionale di parità della Basilicata con atto di intervento L. 10 aprile 1991, n. 225, ex art. 1, art. 4, comma 5.

Motivi della decisione

Con il primo motivo si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 11, 12, 14 e 36 c.c., e della L. n. 157 del 1992, art. 14, della L.R. Basilicata n. 2 del 1995, artt. 23, 24, 25 e 26 e successive modificazioni in relazione al D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 51, comma 2, nonché l'omessa ed insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia; l'ATC è un ente previsto per legge che persegue attività istituzionali e finalità di ordine pubblicistico come anche ritenuto dalla giurisprudenza amministrativa. Gli organi direttivi di tali enti sono disciplinati dalla legge statale e regionale; con la Provincia sussistono rapporti di controllo ed organici e quindi è applicabile la disciplina per i dipendenti delle pubbliche amministrazioni ed in particolare il D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 51.

Con il secondo motivo si allega la violazione e falsa applicazione della L. n. 108 del 1990, art. 4 e della L. n. 300 del 1970, art. 18, nonché l'omessa ed insufficiente motivazione su punti decisivi del giudizio. L'ATC opera comunque secondo il principio di economicità (come emerge dalla legislazione statale del 1992 ed anche da quella regionale del 1995) e per tale ragione non può essere considerata organizzazione di diritto privato "di tendenza".

I due motivi vanno esaminati insieme essendo strettamente correlativi ed appaiono fondati.

Va preliminarmente osservato che la statuizione in ordine alla illegittimità del licenziamento, non essendo stata oggetto di impugnazione, è passata in cosa giudicata e che il thema decidendum è dato unicamente degli effetti risarcitori ed in ordine alla chiesta reintegrazione nel posto di

lavoro. Inoltre non è stata impugnata specificamente la statuizione (di rigetto dell'appello incidentale) con la quale è stata confermata l'estromissione dal giudizio della Provincia di Potenza e che quindi soggetto legittimato passivamente in ordine alle domande risarcitorie e reintegratorie è solo l'ATC n. (OMISSIS) (Provincia di Potenza).

Venendo all'esame dei motivi: la Corte territoriale nell'escludere la natura di ente pubblico dell'ATC ha trascurato una serie di elementi che portano alla conclusione opposta a quella accolta nel provvedimento impugnato; inoltre la stessa Corte territoriale, nel giustificare la ritenuta natura di associazione di tendenza dell'intimato ATC, ha finito per ricordare le finalità di natura pubblica di tale ente, che certamente trascendono i compiti di una mera associazione di diritto privato. In primo luogo va ricordato che gli ATC hanno carattere necessario, essendo stati istituiti per legge statale, che ha demandato alle Regioni solo l'emanazione di norme attuative e l'approvazione dei singoli regolamenti e la ripartizione del territorio agro-silvio pastorale destinato alla caccia programmata. Così si esprime la L. n. 152 del 1992, art. 14: "le Regioni, con apposite norme, sentite le organizzazioni professionali agricole maggiormente rappresentative a livello nazionale e province interessate, ripartiscono il territorio agro-silvo-pastorale destinato alla caccia programmata ai sensi dell'art. 10, comma 6, in ambiti territoriali di caccia". La Regione basilicata con la L.R. n. 2 del 1995, non ha fatto altro che dare attuazione a quanto previsto a livello statale. Direttamente, poi, la legge statale offre una disciplina analitica delle funzioni ed attribuzioni dei Comitati di gestione (con compiti direttivi) degli ATC ed stabilisce, all'art. 14, comma 10, le percentuali delle varie associazioni esponenti di categorie interessate; la Corte costituzionale sin dal 2000 (sentenza n. 4/2000 e ordinanza n. 199/2001) ha vagliato la composizione di tali organi controllando che la legislazione regionale fosse rispettosa sotto il profilo qualitativo e quantitativo del principio inderogabile di rappresentatività stabilito alla L. n. 157 del 1992, art. 14, nella composizione dei Comitati di gestione, come - contraddittoriamente con la tesi sostenuta in sentenza- si ricorda anche nella decisione impugnata. La Corte costituzionale ha precisato che "la L. n. 157 del 1992, tende ad inserire l'esercizio dell'attività venatoria in un regime di programmazione incentrato sull'elaborazione di piani faunistici-venatori e volto ad attuare un bilanciamento di interessi nell'ambito del quale le esigenze dei cacciatori trovano considerazione accanto a quelle di protezione della fauna selvatica ed a quelle produttive degli agricoltori (sentenza n. 169/1999, n. 448/1997, n. 357/1995)". Ed ha aggiunto che "in funzione

del contemperamento di tali esigenze è prevista l'attuazione degli Ambiti territoriali di caccia, ripartizioni del territorio provinciale, rette da organi attraverso i quali si realizza la partecipazione della comunità insediata in quel territorio, al monitoraggio delle risorse faunistiche ed ambientali accanto a quelle di protezione della fauna selvatica ed all'attuazione del regime di caccia programmata (cfr. sentenza n. 4/2000)" (ordinanza Corte cost. n. 299/2001). Come già accennato a partire da tale ricognizione della ratio della normativa del 1992 la Corte ha controllato il rispetto sotto il profilo qualitativo e quantitativo del criterio di rappresentatività voluto dalla legge del 92 per la composizione dei Comitati di gestione degli ATC. Nella sentenza n. 165/2009 (nonostante la caccia sia divenuta nel frattempo di competenza esclusiva regionale) la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale per violazione della L. n. 157 del 1992, art. 34, comma 10, di una norma della L.R. Friuli Venezia Giulia n. 6 del 2008: la Corte delle leggi sottolinea che "risulta evidente la difformità della normativa regionale impugnata rispetto a quanto previsto alla L. n. 157 del 1992, art. 14, comma 10, che, nel fissare i criteri di composizione degli organi preposti alla gestione dell'attività venatoria negli ambiti territoriali individuati secondo le modalità indicate, fissa uno standard minimo ed uniforme degli organi stessi che deve essere garantito su tutto il territorio nazionale". Analoghe considerazioni con analoghe conclusioni sono state poi svolte nella sentenza n. 268/2010 che ha portato alla dichiarazione di illegittimità costituzionale della L.R. Molise n. 19 del 1993, art. 19 comma 1 lettera a) e b) "nella parte in cui, con riferimento alla composizione degli enti di gestione degli ambiti territoriali di caccia non garantisce la paritaria rappresentanza delle associazioni venatorie e delle organizzazioni professionali agricole". Emerge datale giurisprudenza costituzionale sugli organi direttivi degli ATC che l'inderogabilità di alcuni principi e criteri fissati dalla legge del 1992 per tutto il territorio nazionale è stata correlata strettamente alle finalità di tipo pubblicistico perseguite dagli ATC che nella sentenza n. 4 del 2000 la Corte delle leggi ha riportato alla complessa e delicata opera di contemperamento di interessi legati non solo all'esercizio della caccia (nei limiti in cui l'ordinamento lo consente), ma anche al monitoraggio delle risorse faunistiche ed ambientali accanto a quelle di protezione della fauna selvatica ed alla salvaguardia delle esigenze dei produttori agricoli, il che mostra come l'attività degli ATC incida su di un settore ove vengono in gioco interessi che la legge vuole siano protetti unitariamente e complessivamente senza che un'esigenza prevalga sulle altre, il che implica un rigoroso e necessario pluralismo rappresentativo delle associazioni esponenti di tali realtà nella composizione degli organi

direttivi, unitamente alla presenza degli Enti territoriali previsti. Si tratta quindi di fini che non possono essere considerati compatibili con la pretesa natura di associazione privata degli ATP, stante anche il ruolo di predeterminazione organizzativa e strumentale che la legge svolge. Le finalità di natura pubblicistica perseguite dalle ATC emerge dalla stessa L. n. 157 del 1992, nella quale la creazione degli ATP rientra in una complessa operazione di regolamentazione del regime della caccia ed al tempo stesso di protezione della fauna selvatica che richiama (art. 5) ben due direttive europee (n. 85/411/Cee e 91/244/Cee), e che, proprio in relazione al nesso con la normativa sovra-nazionale prevede, in caso di inerzia da parte delle Regioni, poteri sostitutivi da parte del Ministero dell'Ambiente. La natura pubblicistica degli interessi perseguiti con la L. n. 157 del 1992, attraverso la creazione degli ATP emerge peraltro chiaramente anche dalle relazioni alle tre proposte di legge (poi unificate) alla base del provvedimento del 1992: la proposta di legge portante, quella n. 3721 del 15 marzo è intitolata " legge quadro sulla protezione della fauna selvatica e sulla regolamentazione della caccia e recepimento delle direttive Cee 79/409 e 85/411 "ed al punto sei espressamente prevede che "le aree di caccia programmata sono di norma istituite in ambito comunale o intercomunale ed affidate a organismi di gestione sociale gestiti da cacciatori, agricoltori ed esperti, sotto la responsabilità dell'ente pubblico".

Pertanto l'essere gli ATP disciplinati direttamente dalla legge su aspetti sostanziali concernenti la stessa composizione dei loro Comitati direttivi, il carattere certamente pubblicistico dei fini perseguiti trascendenti una dimensione puramente privata, il collegamento tra la materia in esame e la regolamentazione sovranazionale, la presenza di forme di finanziamento non collegate al mercato e di poteri di controllo e vigilanza da parte degli Enti pubblici territoriali (peraltro ricordate anche nella sentenza impugnata) portano a concludere per il carattere di ente pubblico dell'ATP intimato. Conseguentemente, anche in relazione all'art. 97 Cost., in linea di massima il perseguimento di finalità di natura pubblicistica da parte di un ente qualificabili come "pubblico" deve essere condotto con criteri di imparzialità ed efficienza e secondo criteri uniformi e trasparenti e quindi appare applicabile la normativa di natura generale predisposta ad hoc per tale settore e quindi, come ritenuto dal Giudice di prime cure, il D.Lgs. n. 165 del 2001 e segnatamente la norma di cui all'art. 51, comma 2, che dispone l'applicabilità delle L. n. 300 del 1970 alle pubbliche amministrazioni a prescindere dal numero di dipendenti, come già ritenuto dal Giudice di

prime cure. Pertanto si deve ritenere che le conseguenze del licenziamento (pacificamente illegittimo) siano quelle stabilite in primo grado, non essendo applicabile la L. n. 108 del 1990, art. 4, ma il richiamato D.Lgs. n. 165 del 2001, art. 51, in quanto l'ATP, per le ragioni già evidenziate, non è qualificabile come associazione di diritto privato, priva di finalità di lucro. Si deve pertanto cassare la sentenza impugnata e può decidersi nel merito la controversia non essendo necessario alcun approfondimento istruttorio con l'accoglimento della domanda nei sensi del dispositivo di primo grado.

Con il terzo motivo si deduce la violazione e falsa applicazione degli artt. 416 e 437 c.p.c. e degli artt. 2697 e 2709 c.c.: il mancato superamento della soglia numerica per l'applicabilità della L. n. 300 del 1970, art. 18, era stato dedotto solo in appello e comprovato con documentazione proveniente da parte dello stesso ATC. Il motivo è infondato per quanto detto supra: stante l'applicabilità del D.Lgs. n. 165 del 2011, art. 51, appare irrilevante il requisito dimensionale.

Stante la complessità della materia e la mancanza di precedenti specifici sussistono giusti motivi per compensare tra le parti le spese del giudizio di legittimità tra tutte le parti, mantenendosi ferme le spese così come disposte in appello.

P.Q.M.

La Corte:

accoglie i primi due motivi di ricorso e rigetta il terzo motivo, cassa la sentenza impugnata e, decidendo nel merito, accoglie la domanda nei sensi del dispositivo di primo grado. Compensa le spese del giudizio di legittimità tra le parti.

Così deciso in Roma, nella Camera di consiglio, il 5 luglio 2012.

Depositato in Cancelleria il 27 settembre 2012