

1^a SERIE SPECIALE

Spediz. abb. post. - art. 1, comma 1
Legge 27-02-2004, n. 46 - Filiale di Roma

Anno 160° - Numero 4

GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

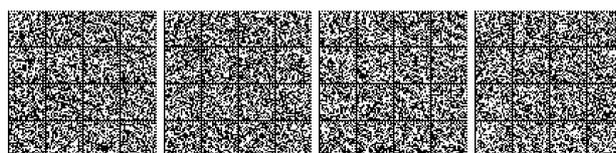
PARTE PRIMA

Roma - Mercoledì, 23 gennaio 2019

SI PUBBLICA IL MERCOLEDÌ

DIREZIONE E REDAZIONE PRESSO IL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA - UFFICIO PUBBLICAZIONE LEGGI E DECRETI - VIA ARENULA, 70 - 00186 ROMA
AMMINISTRAZIONE PRESSO L'ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO - VIA SALARIA, 691 - 00138 ROMA - CENTRALINO 06-85081 - LIBRERIA DELLO STATO
PIAZZA G. VERDI, 1 - 00198 ROMA

CORTE COSTITUZIONALE





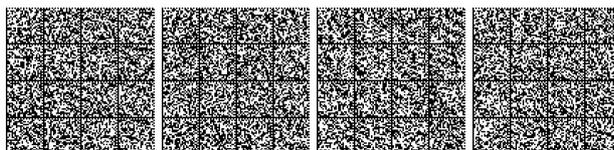
S O M M A R I O

SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

- N. 7. Sentenza 5 dicembre 2018 - 17 gennaio 2019
 Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.
Caccia – Divieto di cacciare determinate specie di animali.
 – Legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), art. 39, comma 1, e legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», art. 1, comma 1. Pag. 1
- N. 8. Ordinanza 9 - 17 gennaio 2019
 Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.
Correzione di errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 204 del 24 ottobre – 15 novembre 2018...... Pag. 13

ATTI DI PROMOVIAMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

- N. 85. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Armonizzazione del trattamento economico del personale della Città metropolitana di Venezia e delle altre Province transitato nei ruoli della Regione - Rideterminazione del fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale e del fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato del personale della Giunta regionale con qualifica dirigenziale.
 – Legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 (Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), artt. 1, 2, 3 e 4. Pag. 15
- N. 86. Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018 (del Presidente del Consiglio dei ministri)
Caccia - Norme della Regione Marche - Tesserino di caccia - Annotazione del numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati.
 – Legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell'equilibrio ambientale e disciplina dell'attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), art. 2. Pag. 18
- N. 195. Ordinanza del Tribunale di Catanzaro del 18 gennaio 2018
Enti locali - Norme della Regione Calabria - Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Indennità di funzione.
 – Legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria), art. 9, primo comma, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4). Pag. 20



- N. 196. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 29 giugno 2018
Elezioni - Consigli circoscrizionali - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17, recante modifiche di norme in materia di composizione del consiglio comunale, anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali.
- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3. Pag. 30
- N. 197. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 29 giugno 2018
Elezioni - Consigli circoscrizionali - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17, recante modifiche di norme in materia di composizione del consiglio comunale, anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali.
- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3. Pag. 35
- N. 198. Ordinanza del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana del 29 giugno 2018
Elezioni - Consigli circoscrizionali - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17, recante modifiche di norme in materia di composizione del consiglio comunale, anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali.
- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3. Pag. 40
- N. 199. Ordinanza del Giudice di pace di Roma del 3 luglio 2018
Patrocinio a spese dello Stato - Processo civile - Casi in cui le parti possono stare in giudizio personalmente - Mancata previsione dell'anticipazione al richiedente il gratuito patrocinio del solo contributo unificato.
- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 74, comma 2. Pag. 45



SENTENZE ED ORDINANZE DELLA CORTE

N. 7

Sentenza 5 dicembre 2018 - 17 gennaio 2019

Giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale.

Caccia – Divieto di cacciare determinate specie di animali.

- Legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), art. 39, comma 1, e legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», art. 1, comma 1.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

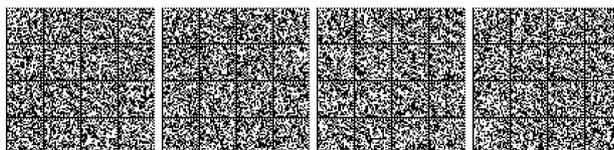
SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, nel procedimento vertente tra la Federazione Italiana della Caccia e altri e la Regione Piemonte e altri, con ordinanza del 23 novembre 2017, iscritta al n. 29 del registro ordinanze 2018 e pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione della Federazione Italiana della Caccia e altri, della Regione Piemonte e della Lega per l'Abolizione della Caccia e altri, nonché l'atto di intervento dell'Associazione Nazionale Libera Caccia con sede in Roma;

udito nella udienza pubblica del 4 dicembre 2018 il Giudice relatore Luca Antonini;

uditi gli avvocati Antonella Anselmo per l'Associazione Nazionale Libera Caccia, Paolo Scaparone per la Federazione Italiana della Caccia e altri, Giulietta Magliona per la Regione Piemonte e Francesco Mainetti per la Lega per l'Abolizione della Caccia e altri.



Ritenuto in fatto

1.- Con ordinanza del 23 novembre 2017 (r.o. n. 29 del 2018), il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», in riferimento agli artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

2.- Il TAR rimettente è chiamato a decidere un ricorso per l'annullamento della deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 11 aprile 2016, n. 21-3140 (Art. 18 l. 157/1992, art. 40 l.r. 5/2012. Approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2016/2017 e delle relative Istruzioni operative supplementari), con la quale è stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e dalle cui determinazioni deriva l'esclusione della possibilità di cacciare alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

2.1.- Secondo quanto riferito dal giudice *a quo*, il ricorso - proposto dalla Federazione italiana della caccia - Federazione della caccia Regione Piemonte, dall'Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro - Delegazione regionale del Piemonte, dall'Associazione nazionale libera caccia (ANLC) con sede in Alessandria, dall'Associazione dei migratori italiani, dai Comprensori alpini (CA) To1, To2, To3, To4, Cn1, Cn2, Cn4, Cn5 e Cn7, dagli Ambiti territoriali di caccia (ATC) A11 e A14 nonché dall'Ente produttori selvaggina - è articolato in quattro motivi, due dei quali rilevano in questa sede.

Nello specifico, uno di essi investe l'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015, giacché il divieto di caccia alle specie pernice bianca, allodola e lepore variabile, stabilito da questa norma e recepito nel calendario venatorio, sarebbe costituzionalmente illegittimo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.; un altro, invece, si fonda sulla violazione dell'art. 18 della legge n. 157 del 1992 e dell'art. 40 della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), dal momento che la Regione avrebbe illegittimamente ommesso di inserire, nell'elenco delle specie cacciabili contenuto nel calendario venatorio, numerose specie di uccelli acquatici.

Il rimettente, quindi, espone che - dopo la costituzione della Regione Piemonte e l'intervento ad opponendum della Lega per l'Abolizione della Caccia (LAC), della LAC - Sezione Piemonte, della Fondazione per l'ecospiritualità Onlus, della Pro natura Torino Onlus e della Lega antivivisezione (LAV) - in sede cautelare è stato accolto il motivo da ultimo descritto, mentre l'esame della prospettata illegittimità costituzionale è stato rinviato alla fase di merito; le ulteriori censure mosse nei confronti della suddetta deliberazione regionale, che qui non rilevano, sono state, infine, disattese.

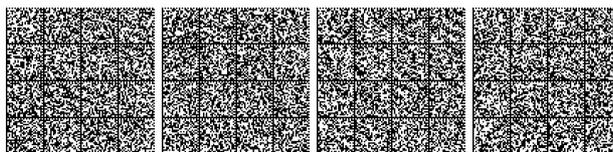
Secondo quanto precisato dal giudice *a quo*, inoltre, con successiva deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 4 agosto 2016, n. 97-385 (*recte*: n. 97-3835), recante «Ordinanza del TAR Piemonte n. 280 del 27/07/2016. Adeguamento della DGR n. 21-3140 dell'11/04/2016 di approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2016/2017», è stato modificato il calendario venatorio in ottemperanza all'ordinanza cautelare.

È in seguito intervenuta la legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, il cui art. 1, comma 1, ha vietato di abbattere o catturare anche le specie oggetto della pronuncia cautelare. Conseguentemente, con deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 9 gennaio 2017, n. 10-4551, recante «Legge regionale n. 27 del 27/12/2016 "Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012 n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)". Modifica al calendario venatorio 2016/2017 di cui alla D.G.R. n. 97-3835 del 4.8.2016», è stato adottato un nuovo calendario venatorio nel quale sono state espunte, dall'elenco delle specie cacciabili, quelle indicate dalla norma appena menzionata.

I ricorrenti hanno, pertanto, chiesto l'annullamento, mediante motivi aggiunti, anche di questa deliberazione, sostenendo la illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, in riferimento agli artt. 102 e 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Con sentenza non definitiva 20 novembre 2017, n. 1235, il TAR Piemonte ha, infine, respinto i motivi del ricorso estranei alle questioni di legittimità costituzionale poi sollevate con l'ordinanza di rimessione del 23 novembre 2017.

2.2.- Fatte tali premesse, in punto di rilevanza il giudice *a quo* evidenzia che entrambe le deliberazioni impugnate, nell'escludere numerose specie dall'elenco di quelle che possono essere oggetto di prelievo venatorio, si fondano sui divieti di caccia posti dalle norme denunciate: le questioni di legittimità costituzionale avrebbero, pertanto, natura pregiudiziale ai fini della decisione da assumere nel processo principale, dal momento che esse in sostanza coincidono con le censure mosse nei confronti dei provvedimenti gravati.



2.3.- In ordine alla non manifesta infondatezza, il rimettente osserva che, secondo il consolidato orientamento di questa Corte, tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione - e, quindi, nel caso in esame le specie non cacciabili - quanto l'elencazione delle possibili eccezioni - e, quindi, nel caso in esame le specie cacciabili - investirebbero un interesse unitario proprio della comunità nazionale e sarebbero, pertanto, affidate allo Stato, la cui normativa sarebbe inderogabile da parte della legislazione regionale.

Rammentato il rilievo attribuito dal legislatore statale alle linee guida e ai pareri dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) al fine di garantire l'osservanza di livelli minimi e uniformi di protezione ambientale, il giudice *a quo*, richiamando la giurisprudenza di questa Corte, sostiene che, pur costituendo la caccia materia affidata alla competenza legislativa residuale delle Regioni (art. 117, quarto comma, Cost.), il disposto dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. imporrebbe comunque il rispetto, da parte della legislazione regionale, delle regole minime uniformi dettate dallo Stato a tutela dell'ambiente nella legge n. 157 del 1992.

In particolare, nel caso in esame, l'art. 18 della legge appena menzionata individua puntualmente le specie cacciabili e i periodi di caccia per ciascuna di esse, attribuendo alle Regioni soltanto il potere di modificare tali periodi e di predisporre il calendario venatorio, previo parere dell'ISPRA.

Le norme censurate, vietando la caccia a numerose specie di animali, introducono, invece, una disciplina più restrittiva in assenza di una legge dello Stato che contempra siffatta possibilità: esse lederebbero, conseguentemente, l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Sotto altro profilo, il rimettente ravvisa il vulnus al testé citato parametro costituzionale nella violazione del principio - desumibile dall'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992 ed enunciato nella sentenza n. 20 del 2012, di cui sono richiamati ampi passaggi motivazionali - secondo cui il calendario venatorio deve essere approvato necessariamente mediante atto amministrativo, non potendo essere adottato con legge.

Questo principio sarebbe, del resto, confermato dal rilievo che, secondo quanto previsto dal comma 3 dell'art. 18 della legge appena menzionata, al livello statale, la possibilità di modificare l'elenco delle specie cacciabili è affidata a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 si porrebbe in contrasto anche con l'art. 102, primo comma, Cost.

La disposizione censurata, infatti, stabilisce il divieto di cacciare diverse specie di uccelli ed è stata approvata nel corso del giudizio pendente dinanzi al TAR Piemonte, dopo che, proprio in conseguenza dell'omessa inclusione della maggior parte delle medesime specie nell'elenco di quelle cacciabili, era stata sospesa, in sede cautelare, l'efficacia del calendario venatorio approvato con delib. Giunta reg. Piemonte n. 21-3140 del 2016 per la stagione 2016-2017: ad avviso del rimettente, pertanto, tale intervento normativo si connoterebbe quale vera e propria legge-provvedimento e sarebbe «potenzialmente idoneo ad intaccare la separazione dei poteri e la riserva di giurisdizione prevista dall'art. 102 Cost., da intendersi quale divieto per il legislatore di incidere intenzionalmente su concrete fattispecie sub iudice, secondo l'autorevole insegnamento della Corte (sent. n. 525 del 2000)».

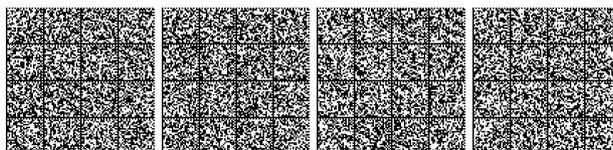
Infine, il TAR Piemonte dubita della legittimità costituzionale di entrambe le norme denunciate in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost., in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE e agli artt. 114 e 193 del TFUE.

Le disposizioni oggetto dell'odierno scrutinio contrasterebbero con i principi del diritto europeo in materia ambientale - che imporrebbero, prima dell'adozione di misure di maggior tutela della fauna, l'obbligo di un'accurata istruttoria e di motivazione - segnatamente per essere state approvate in assenza, appunto, di «un'adeguata istruttoria tecnico-scientifica e senza richiedere il parere dell'ISPRA».

In particolare, il giudice *a quo* richiama, anzitutto, il considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE, secondo cui «[...] l'attività legislativa in campo ambientale deve fondarsi sulla migliore valutazione scientifica ed economica disponibile e sulla conoscenza dello stato dell'ambiente e delle tendenze in atto, secondo quanto stabilito dall'art. 174 del Trattato». Quindi, gli artt. 114 e 193 del TFUE, dai quali deriverebbe che gli Stati membri possono «incrementare il livello di tutela ambientale previsto dalle norme comunitarie» a condizione che le misure più restrittive siano non discriminatorie, adeguatamente motivate e supportate da dati scientifici ulteriori e documentati. Il principio, desumibile da tali norme, per cui le decisioni normative o amministrative devono essere precedute dall'attività istruttoria, con il coinvolgimento di organismi indipendenti e riconosciuti dalla comunità scientifica, sarebbe stato affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale.

3.- Si è costituita in giudizio la Regione Piemonte, chiedendo la declaratoria d'inammissibilità o il rigetto delle questioni.

3.1.- L'eccezione d'inammissibilità investe, in particolare, le censure attinenti alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. ed è basata su un duplice rilievo critico.



Sotto un aspetto, non si comprenderebbe se il giudice rimettente reputi che le Regioni non possano comunque adottare provvedimenti derogatori della disciplina statale ovvero se ad esse sia solo consentito, in sede di approvazione del calendario venatorio, modificare i periodi di prelievo: di qui l'eccezionale inammissibilità delle questioni per asserita oscurità della motivazione dell'ordinanza sul punto.

Sotto altro aspetto, la difesa regionale sostiene la contraddittorietà del ragionamento del giudice *a quo*, il quale, da un lato, sembrerebbe ritenere che le Regioni non possano impedire la caccia ad alcune specie neppure mediante l'adozione del calendario venatorio; dall'altro, dopo aver richiamato la giurisprudenza di questa Corte che impone, per l'approvazione del calendario, il provvedimento amministrativo quale unica forma che assicura una flessibilità della disciplina in materia, circoscrive tale flessibilità ai soli limiti temporali del prelievo venatorio.

3.2.- Nel merito, la Regione Piemonte prende le mosse dalla censura inerente alla violazione dell'art. 102 Cost., osservando preliminarmente che essa non può investire l'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015, poiché questa norma era già in vigore quando è stato instaurato il giudizio *a quo*.

Quindi, la difesa regionale evidenzia, in primo luogo, che l'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 avrebbe soltanto reintrodotto un divieto di caccia che nell'ambito regionale era stato vigente - per effetto del disposto dell'art. 38 della legge della Regione Piemonte 17 ottobre 1979, n. 60 (Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia), e, in seguito, dell'art. 44 della legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio) - sin dal 1979.

Tale divieto era poi venuto meno a causa di un «difetto di coordinamento normativo», allorché l'art. 40 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, se da un lato aveva abrogato la legge reg. Piemonte n. 70 del 1996, dall'altro si era limitato a richiamare (al comma 3), al fine della individuazione delle specie cacciabili, l'art. 18 della legge n. 157 del 1992.

Con la disposizione censurata, il legislatore regionale avrebbe, pertanto, «solo cercato di regolare la situazione di fatto che si era venuta a creare dopo l'abrogazione della legge sulla caccia, ristabilendo quello che era il quadro normativo da sempre vigente in Piemonte quanto all'individuazione delle specie prelevabili».

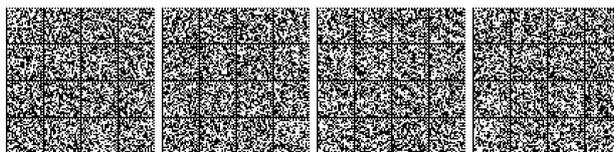
La norma denunciata non sarebbe volta a determinare l'esito del giudizio pendente anche perché si tratterebbe di una disposizione «“super partes” ispirata alla (superiore) esigenza di tutela della fauna selvatica», oltretutto coerente con il principio di precauzione che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, legittimerebbe l'adozione di misure restrittive in caso di carenza di studi e di dati tecnico-scientifici sullo stato delle specie interessate.

Infine, la Regione sostiene che debbano escludersi sia la retroattività della norma in parola sia la ricorrenza dei presupposti per la configurabilità di una legge-provvedimento, sotto tale ultimo aspetto sottolineando che il divieto da essa posto ha carattere astratto e generale e, d'altra parte, non è destinato ad esaurire i propri effetti con la chiusura della stagione venatoria.

Anche le censure afferenti alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sarebbero prive di fondamento, alla luce dell'orientamento di questa Corte secondo cui la competenza legislativa residuale regionale in materia di caccia può esplicarsi prevedendo livelli di protezione maggiori rispetto a quelli fissati dalla legislazione statale per la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Né tale principio sarebbe scalfito dalla norma contenuta nell'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, dal momento che l'attribuzione a un d.P.C.m. della possibilità di modificare le specie cacciabili avrebbe il fine di adeguare l'ordinamento interno a quello sovranazionale: l'esercizio di questo potere sarebbe, quindi, necessariamente indirizzato all'intero territorio nazionale, mentre l'intervento regionale si collocherebbe su un piano del tutto diverso, in quanto destinato alle singole realtà territoriali.

L'asserito vulnus all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. sarebbe insussistente anche con riguardo al profilo inerente alla violazione del principio, desumibile dall'art. 18, comma 4, della legge n. 157 del 1992, della necessaria adozione del calendario venatorio mediante atto amministrativo, dovendosi tenere distinta la disciplina legislativa regionale dalla successiva regolamentazione amministrativa: la prima, vietando la caccia ad alcune specie, fissa con portata generale livelli di maggiore tutela rispetto a quelli previsti dalla legislazione statale, mentre la seconda, nell'ambito delineato dal legislatore regionale, adegua l'elenco delle specie cacciabili agli «eventuali repentini ed imprevedibili mutamenti delle circostanze di fatto che durante la singola stagione venatoria possano interessare la fauna»; e ciò avviene attraverso l'adozione del calendario venatorio, nel caso di specie approvato con deliberazione della Giunta regionale.



In merito alla violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., la difesa regionale, da un lato, sostiene che la legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 sarebbe stata preceduta da idonea istruttoria e che l'ISPRA considererebbe le specie individuate nell'art. 1, comma 1, di detta legge poco presenti sul territorio e in uno stato di conservazione insoddisfacente; dall'altro, rileva, quanto al divieto di caccia introdotto con la legge reg. Piemonte n. 26 del 2015, che l'ISPRA stesso riterrebbe la Pernice bianca e l'allodola specie, l'una «vulnerabile» e in «evidente declino», l'altra «in stato di conservazione sfavorevole [...]».

Peraltro, la Regione Piemonte sottolinea anche, nell'ottica del principio di precauzione, che la Commissione Europea, nella «Guida alla disciplina della caccia nell'ambito della Direttiva 79/409/CEE sulla conservazione degli uccelli acquatici», avrebbe rilevato, tra l'altro, che «per la maggior parte delle medesime specie» sono sconosciuti i livelli di prelievo sostenibili che ne garantirebbero un idoneo stato di conservazione.

4.- La LAC, la LAC - Sezione Piemonte, la Fondazione per l'ecospiritualità Onlus, la Pro natura Torino Onlus e la LAV - intervenute nel processo principale - si sono costituite nel presente giudizio limitandosi a richiamare le difese svolte dinanzi al giudice amministrativo e chiedendo la declaratoria d'inammissibilità o il rigetto delle questioni sollevate.

5.- Si sono costituiti anche la Federazione italiana della caccia - Federazione della caccia Regione Piemonte, l'Unione nazionale Enalcaccia pesca e tiro - Delegazione regionale del Piemonte, l'ANLC Piemonte con sede in Alessandria e i CA To1, To2, To3 e To4, già ricorrenti nel processo principale, chiedendo che le questioni siano accolte sulla scorta di argomentazioni sostanzialmente riproduttive di quelle addotte dal giudice rimettente.

5.1.- Inoltre, queste parti richiamano, quale normativa sovranazionale interposta, la direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici.

In merito alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., esse evocano altresì, da un lato, l'art. 3-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sostenendo che questa disposizione consentirebbe alle Regioni e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adottare forme di tutela giuridica dell'ambiente più restrittive, ma solo a condizione che ciò sia richiesto da situazioni particolari del territorio; dall'altro, l'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 157 del 1992, evidenziando che la normativa statale in materia di protezione ambientale, nell'equilibrio da essa definito, tiene in considerazione anche altri interessi incisi dalla disciplina della materia stessa, quali, nel caso in esame, quelli economici, turistico-paesaggistici, agricoli e venatori.

Le parti ricorrenti nel processo principale ritengono, ancora, che, siccome il legislatore statale ha stabilito dei livelli minimi di protezione individuando le specie cacciabili, la sottrazione anche di una sola di queste al prelievo venatorio determinerebbe una riduzione della tutela ambientale.

Esse deducono, infine, che la necessità dell'istruttoria precedente all'esercizio del potere legislativo rappresenterebbe anche un parametro per il giudizio di ragionevolezza della legge (art. 3 Cost.).

6.- È intervenuta nel presente giudizio l'ANLC con sede in Roma, premettendo che le questioni oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità sono pregiudiziali anche ai fini della decisione di un diverso ricorso da essa proposto dinanzi al TAR Piemonte e avente ad oggetto la deliberazione della Giunta della Regione Piemonte 10 aprile 2017, n. 14-487 (*recte*: n. 14-4867), recante «Art. 18 l. 157/1992, art. 40 l.r. 5/2012. Approvazione del Calendario venatorio per la stagione 2017-2018 e delle relative Istruzioni operative supplementari», con la quale è stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2017/2018. In proposito, l'ANLC riferisce altresì che, durante il giudizio instauratosi a seguito del ricorso appena citato, il TAR Piemonte ha pronunciato un'ordinanza in cui ha precisato che i dedotti profili di illegittimità costituzionale sarebbero stati sottoposti all'esame di questa Corte con separata ordinanza resa nell'ambito di un distinto giudizio.

6.1.- Nel merito, la menzionata associazione chiede l'accoglimento delle questioni di legittimità costituzionale.

7.- In prossimità dell'udienza pubblica, tutte le parti hanno depositato memorie illustrative, insistendo sulle conclusioni già rassegnate.

7.1.- In particolare, la difesa regionale contesta l'asserita preclusione, per le Regioni, di introdurre norme che limitano le specie cacciabili e ribadisce che le disposizioni censurate sarebbero coerenti con il principio di precauzione e con le evidenze scientifiche disponibili.

7.2.- Le associazioni intervenute nel giudizio *a quo* sottolineano che la legislazione piemontese sin dal 1979 avrebbe sempre ridotto le specie oggetto di prelievo venatorio rispetto a quanto previsto dalle leggi statali. Questa tendenza si sarebbe, peraltro, manifestata anche attraverso l'indizione, nel lontano 1987, di un *referendum* regionale volto, appunto, ad ottenere un'ulteriore riduzione delle specie cacciabili.



Le associazioni in questione, inoltre, da un lato, pongono l'accento sulla circostanza che nel caso in esame il calendario venatorio è stato adottato con atto amministrativo; dall'altro, ritengono che, come al livello statale l'indicazione delle specie cacciabili è stata fatta con legge, così sarebbe legittimo l'intervento legislativo della Regione - in via generale e astratta e salvi il rispetto degli standard minimi e la possibilità d'intervenire con provvedimento amministrativo in relazione ad esigenze contingenti - nel proprio ambito competenzaale.

Ad avviso di queste parti, del resto, le norme censurate sarebbero coerenti con i dati che emergerebbero dalla guida dell'ISPRA, con la conseguenza che dovrebbe escludersi altresì la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost.

Sarebbe, infine, insussistente il vulnus all'art. 102 Cost., in considerazione della portata generale e astratta della disposizione di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, che non potrebbe, pertanto, essere qualificata come legge-provvedimento e che, in ogni caso, sarebbe stata approvata con l'intento di tutelare un bene, quello ambientale-faunistico, costituzionalmente protetto.

7.3.- Le parti ricorrenti nel giudizio *a quo*, ribadite e illustrate le deduzioni svolte nella memoria di costituzione, osservano che nel corso del presente incidente di costituzionalità è stata approvata la legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), il cui art. 2, comma 5, avrebbe sostanzialmente riprodotto i precetti normativi oggetto del presente giudizio.

Sulla scorta di tale considerazione, esse chiedono che, ai sensi dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), sia dichiarata, in via consequenziale, l'illegittimità costituzionale anche della norma sopravvenuta.

7.4.- Infine, l'ANLC con sede in Roma, dopo aver diffusamente ribadito quanto dedotto nell'atto di intervento, insiste nella declaratoria di fondatezza delle questioni.

Considerato in diritto

1.- Il Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», per violazione degli artt. 102, primo comma, e 117, primo e secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130.

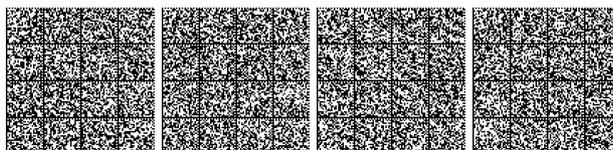
Le disposizioni denunciate vietano la caccia ad alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge 11 febbraio 1992, n. 157 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio).

In particolare, la prima norma censurata aggiunge la lettera *f-ter* all'art. 40, comma 4, della legge della Regione Piemonte 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012), il quale conseguentemente dispone che «[o]ltre a quanto previsto dalla legge 157/1992 è vietato: [...] *f-ter* abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e leprie variabile (*Lepus timidus*)».

L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, aggiungendo la lettera *f-quater* all'art. 40, comma 4, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, prevede il divieto di abbattere o catturare ulteriori specie di uccelli, quali, nello specifico: «fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

2.- Prima di esaminare nel merito le questioni sollevate, deve essere anzitutto confermata la dichiarazione d'inammissibilità dell'intervento spiegato dall'Associazione nazionale libera caccia (ANLC) con sede in Roma, per le ragioni esposte nell'ordinanza letta nel corso dell'udienza pubblica e allegata alla presente sentenza.

3.- Occorre, inoltre, in limine osservare che, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione del TAR, la legge della Regione Piemonte 19 giugno 2018, n. 5 (Tutela della fauna e gestione faunistico-venatoria), da un lato, all'art. 29, comma 1, ha abrogato l'art. 40 della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012; dall'altro, all'art. 2, comma 5, ha riprodotto il divieto di prelievo venatorio per tutte le specie oggetto delle norme censurate, eccetto che per la moretta (*Aythya fuligula*).



Il citato *ius superveniens* non influisce, in ogni caso, sul presente giudizio, dal momento che il TAR è chiamato a giudicare sulla richiesta di annullamento di due atti della Giunta regionale che hanno regolato l'attività venatoria per la stagione 2016-2017, nel corso della quale erano in vigore le norme censurate, sicché queste hanno trovato attuazione.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, d'altronde, la legittimità di un atto amministrativo deve essere esaminata, in virtù del principio *tempus regit actum*, con riguardo alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento della sua adozione (*ex plurimis*, ordinanza n. 76 del 2018).

Conseguentemente - poiché è palese che nel processo principale le norme censurate devono trovare applicazione e non viene in rilievo lo *ius novum* - sono insussistenti i presupposti per la restituzione degli atti al giudice *a quo* al fine di un nuovo esame della rilevanza e della non manifesta infondatezza delle questioni sollevate.

4.- Tanto chiarito, deve essere preliminarmente precisato, al fine di delimitare il *thema decidendum* dell'odierno scrutinio, che l'evocazione, da parte della difesa delle parti private, dell'art. 3 Cost. e della direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009 concernente la conservazione degli uccelli selvatici, nonché la prospettazione del possibile contrasto delle norme oggetto del presente giudizio con l'art. 3-*quinquies*, comma 2, del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), e con l'art. 1, comma 1-*bis*, della legge n. 157 del 1992 si traducono in questioni non sollevate dal giudice rimettente.

Esse sono, di conseguenza, inammissibili.

Secondo il consolidato orientamento di questa Corte, infatti, l'oggetto del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale è limitato alle disposizioni e ai parametri indicati nell'ordinanza di rimessione, sicché non possono essere presi in considerazione ulteriori questioni o profili di costituzionalità dedotti dalle parti, sia eccepiti, ma non fatti propri dal giudice *a quo*, sia volti ad ampliare o modificare successivamente il contenuto della stessa ordinanza (*ex plurimis*, sentenza n. 194 del 2018).

5.- La Regione Piemonte ha sollevato eccezione d'inammissibilità assumendo l'oscurità e la contraddittorietà della motivazione della censura relativa all'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost.

Non si comprenderebbe, infatti, se il rimettente reputi che alle Regioni sia in ogni caso vietato adottare provvedimenti derogatori rispetto alla disciplina statale oppure se esse possano soltanto, in sede di approvazione del calendario venatorio e previo parere dell'ISPRA, modificare i periodi di prelievo delle specie cacciabili.

Per altro verso, il giudice *a quo* sembrerebbe ritenere, prima, che le Regioni non possano impedire la caccia ad alcune specie neppure con il calendario venatorio; poi, contraddittoriamente, che tale calendario rappresenti l'unica modalità che assicura una flessibilità della disciplina della materia, circoscritta tuttavia ai soli limiti temporali del prelievo.

5.1.- L'eccezione non può trovare accoglimento.

Quanto al primo aspetto dianzi evidenziato, va, infatti, osservato che da una lettura complessiva dell'ordinanza di rimessione emerge con sufficiente chiarezza che il TAR Piemonte sostiene, da un canto, che alla legislazione regionale sarebbe inibita, in assenza di un'espressa norma dello Stato che la contempa, la possibilità di derogare alle previsioni della legislazione statale afferenti alle specie cacciabili; d'altro canto, in evidente rapporto di subordinazione logica rispetto a quanto appena detto, che in ogni caso l'adozione del calendario venatorio non può avvenire con legge-provvedimento bensì necessariamente con atto amministrativo.

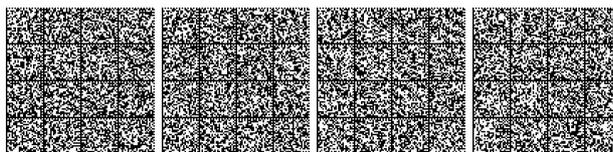
Non è, del resto, di per sé contraddittorio, essendo anzi coerente, ritenere che le Regioni non possano impedire il prelievo di alcune specie nemmeno attraverso il calendario venatorio e, poi, assumere che con questo si potrebbero introdurre deroghe alla disciplina statale, ma solo limitatamente ai periodi di esercizio della caccia.

6.- Nel merito, le norme censurate innanzitutto invaderebbero, ad avviso del rimettente, la competenza legislativa esclusiva statale nella materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» perché introducono il divieto di abbattere, catturare o cacciare alcune specie di animali che sono, invece, considerate cacciabili dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992.

Tale ultima disposizione, infatti, nel dettare regole minime uniformi di tutela del bene ambiente, concernenti l'individuazione tanto delle specie cacciabili quanto di quelle non cacciabili, precluderebbe alle Regioni, in assenza di una diversa norma che a tanto le autorizzi, finanche di introdurre una disciplina più restrittiva in materia.

In altri termini, secondo l'assunto del giudice *a quo*, le Regioni potrebbero esclusivamente modificare i periodi di caccia e predisporre il calendario venatorio, mentre sarebbe loro inibito disciplinare in modo più restrittivo, rispetto a quanto previsto dalla normativa statale, le specie che possono essere oggetto di prelievo.

6.1.- Sotto altro profilo, le norme denunciate si porrebbero in contrasto con l'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, e quindi violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost., perché non rispetterebbero il principio, enunciato da questa Corte nella sentenza n. 20 del 2012, secondo cui il calendario venatorio deve necessaria-



mente assumere la forma dell'atto amministrativo, non essendo consentito alle Regioni adottarlo con legge; principio che troverebbe, del resto, conferma anche nella previsione normativa (contenuta nel secondo periodo del comma 3 del medesimo art. 18) che, al livello statale, riconosce la possibilità di modificare l'elenco delle specie cacciabili a un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri.

6.2.- Quanto al primo profilo della censura, va rilevato che esso in buona sostanza si fonda sull'assunto in base al quale - poiché la materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», a seguito della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, è stata assegnata espressamente alla competenza esclusiva statale - la legge n. 157 del 1992 avrebbe perso la natura di «legge quadro» o di «legge di principi» e sarebbe divenuta una «legge a contenuto strettamente ambientale», che definisce un «rigido quadro normativo statale» e non tollera più alcuna forma di intervento derogatorio legislativo regionale.

6.2.1.- Tale argomentazione non è condivisibile.

Come puntualmente rilevato dalla giurisprudenza di questa Corte, infatti, «[g]ià prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (sentenza n. 536 del 2002).

Dalla nuova collocazione costituzionale della materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema», pertanto, non discende, come invece sostenuto nell'argomentazione del giudice rimettente, un vincolo capace di imporsi in ogni caso all'autonomia delle Regioni, anche a prescindere dalla presenza di competenze regionali incise dalla disciplina statale. Il carattere trasversale della materia, e quindi la sua potenzialità di estendersi anche nell'ambito delle competenze riconosciute alle Regioni, mantiene, infatti, salva la facoltà di queste di adottare, nell'esercizio delle loro attribuzioni legislative, norme di tutela più elevata.

6.2.2.- Ciò vale in particolar modo in relazione alla disciplina in esame: come noto, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, la mancata indicazione della materia «caccia» nel novellato art. 117 Cost. - in precedenza, invece, espressamente annoverata tra le materie rimesse alla potestà legislativa concorrente - determina la sua certa riconduzione alla competenza residuale regionale. Difatti, tra le materie in astratto riconducibili al quarto comma dell'art. 117 Cost., occorre distinguere quelle che prima della riforma del Titolo V erano esplicitamente elencate nell'ambito della competenza concorrente da quelle che, invece, non lo erano: per le prime, ancor più nettamente che per le seconde, è del tutto evidente la volontà del legislatore costituzionale di farle assurgere al rango della competenza residuale regionale, che, come tale, non incontra più i limiti di quella concorrente.

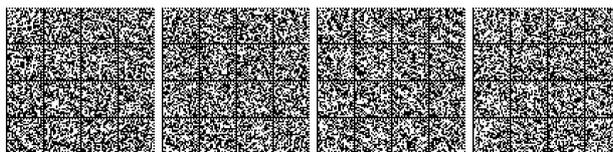
Tanto premesso, va però ribadito che, pur costituendo la caccia materia certamente affidata alla competenza legislativa residuale della Regione - senza che possa ritenersi ricompresa, neppure implicitamente, in altri settori della competenza statale -, anche in tale ambito «è tuttavia necessario, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che la legislazione regionale rispetti la normativa statale adottata in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ove essa esprima regole minime uniformi» (sentenza n. 139 del 2017).

Da ciò consegue che, se da un lato i precipui livelli di protezione fissati dalla legge n. 157 del 1992 a salvaguardia dell'ambiente e dell'ecosistema «non sono derogabili in peius dalla legislazione regionale (da ultimo, sentenze n. 139 e n. 74 del 2017)», dall'altro quest'ultima ben può, invece, intervenire su tale disciplina «innalzando il livello della tutela» (sentenza n. 174 del 2017) nell'esercizio delle proprie competenze.

Ed è proprio in tale ottica, d'altronde, che questa Corte ha disatteso la censura avente ad oggetto una legge della Provincia autonoma di Bolzano nella parte in cui, per alcune specie di animali, aveva modificato il periodo del prelievo venatorio, restringendolo rispetto a quanto previsto dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992 (sentenza n. 278 del 2012).

6.2.3.- I medesimi principi sono stati affermati dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro già prima della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, non solo su un piano generale ma anche con riguardo all'oggetto precipuo del presente giudizio, ovvero rispetto a norme regionali che attenevano specificamente alla individuazione delle specie cacciabili.

La stessa sentenza n. 577 del 1990 richiamata nella ordinanza di rimessione - benché abbia affermato che «tanto l'individuazione dei contenuti minimi della sfera sottoposta a protezione (specie non cacciabili) quanto l'elencazione delle possibili eccezioni (specie cacciabili) investono “un interesse unitario proprio della comunità nazionale, la cui



valutazione e la cui salvaguardia restano in primo luogo affidati allo Stato ed ai poteri dell'amministrazione centrale» - ha poi precisato che da ciò consegue che «anche le Regioni e le Province ad autonomia speciale sono tenute a non oltrepassare, nell'esercizio della loro potestà legislativa esclusiva, la soglia minima di tutela del patrimonio faunistico fissata dalla legge statale e dai successivi atti governativi, potendo soltanto limitare e non ampliare il numero delle specie cacciabili quali eccezioni al divieto generale enunciato nel primo comma del richiamato art. 11 [della legge n. 968 del 1977]».

Anche nella sentenza n. 227 del 2003 questa Corte ha continuato a ritenere che «[a] fronte dell'esigenza di garantire un nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica va riconosciuta alle Regioni la facoltà di modificare l'elenco delle specie cacciabili soltanto "nel senso di limitare e non di ampliare il numero delle eccezioni al divieto generale di caccia" (sentenze n. 272 del 1996 e n. 1002 del 1988)».

Nella sentenza n. 233 del 2010 si è, poi, precisato che l'art. 18 della legge n. 157 del 1992 - nel contemplare appositi elenchi nei quali sono individuate le specie cacciabili e i relativi periodi in cui ne è autorizzato il prelievo venatorio, nonché i procedimenti diretti a consentire eventuali modifiche a tali previsioni - garantisce «standard minimi e uniformi di tutela della fauna sull'intero territorio nazionale» e indica «il nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale».

Infine, nella più recente sentenza n. 139 del 2017 si è ancora ribadito che le norme statali volte «ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili» possono essere oggetto di integrazione da parte della legge regionale «esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela».

In questi termini si è, pertanto, consolidato il principio secondo cui anche la normativa regionale in tema di specie cacciabili è abilitata a derogare alla disciplina statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, purché, ove quest'ultima esprima regole minime e uniformi di tutela, innalzi tale livello di protezione.

Tanto chiarito, si deve concludere che sia l'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015, sia l'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, estendendo il divieto di caccia a specie che, sulla scorta dell'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, sarebbero cacciabili, non si risolvono in una riduzione della soglia minima di tutela della fauna selvatica, ma risultano, al contrario, più rigorosi rispetto alla disciplina statale, nella direzione quindi di un legittimo incremento della suddetta protezione minima.

6.2.4.- Queste disposizioni, pertanto, nell'esercizio della competenza residuale in materia di caccia, hanno anche concretizzato una coerente attuazione del principio autonomista: con esse, infatti, un centro di vita territoriale, tramite i propri rappresentanti che se ne sono assunti la relativa responsabilità politica, ha delineato un particolare modo di essere diretto a innalzare, rispetto alla disciplina statale, il livello del valore costituzionalmente protetto della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

In tal modo, peraltro, le norme censurate hanno, di fatto, dato seguito a una tradizione normativa che, come rilevato dalla difesa regionale, ha costantemente caratterizzato, in tema di specie cacciabili, la disciplina legislativa piemontese, da tempo connotata da previsioni notevolmente più rigorose rispetto a quelle della legislazione statale.

Un tale indirizzo restrittivo ha preso a manifestarsi già dopo pochi anni dalla entrata in vigore della legge 27 dicembre 1977, n. 968 (Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia), che ha segnato il superamento dei principi in tema di caccia posti dal regio decreto 5 giugno 1939, n. 1016 (Approvazione del Testo unico delle norme per la protezione della selvaggina o per esercizio della caccia), e che, determinando un affievolimento del tradizionale "diritto di caccia", ha qualificato la fauna selvatica come patrimonio indisponibile dello Stato, per cui il divieto di prelievo venatorio è stato elevato al rango di nuova regola generale, ammettendosi solo delimitate e specifiche eccezioni. A fronte, infatti, di sessantanove specie cacciabili previste dalla normativa statale, la legge della Regione Piemonte 17 ottobre 1979, n. 60 (Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia), ne aveva individuate, all'art. 38, solo trentacinque, divenute poi quarantuno a seguito della legge della Regione Piemonte 18 aprile 1985, n. 38 (Modificazioni alla legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60 - "Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia" e abrogazione delle leggi regionali 10 dicembre 1980, n. 80, 30 settembre 1983, n. 17 e 29 marzo 1984, n. 20), e quindi ulteriormente ridotte addirittura a sedici per effetto della legge della Regione Piemonte 22 aprile 1988, n. 22 (Modificazioni alla legge regionale 17 ottobre 1979, n. 60 "Norme per la tutela della fauna e la disciplina della caccia", modificata dalla legge regionale 18 aprile 1985, n. 38).

Quando, poi, con la legge n. 157 del 1992, abrogativa della legge n. 968 del 1977, il legislatore statale ha individuato, all'art. 18, comma 1, sessanta specie cacciabili, la legge della Regione Piemonte 4 settembre 1996, n. 70 (Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio), le ha ridotte a ventinove.

Quest'ultima legge regionale è stata, quindi, abrogata dall'art. 40, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 5 del 2012, ma il quadro normativo è stato presto reintegrato dalle norme censurate, che hanno aggiunto le lettere *f-ter*) e *f-quater*) all'art. 40, comma 4, della legge appena menzionata, stabilendo che: «[o]ltre a quanto previsto dalla legge



157/1992 è vietato: [...] *f-ter*) abbattere, catturare o cacciare le specie pernice bianca (*Lagopus mutus*), allodola (*Alauda arvensis*) e lepre variabile (*Lepus timidus*); *f-quater*) abbattere o catturare le specie fischione (*Anas penelope*), canapiglia (*Anas strepera*), mestolone (*Anas clypeata*), codone (*Anas acuta*), marzaiola (*Anas querquedula*), folaga (*Fulica atra*), porciglione (*Rallus aquaticus*), frullino (*Lymnocyptes minimum*), pavoncella (*Vanellus vanellus*), moretta (*Aythya fuligula*), moriglione (*Aythya ferina*), combattente (*Philomachus pugnax*), merlo (*Turdus merula*)».

La particolare sensibilità della comunità regionale piemontese al valore costituzionale dell'ambiente e dell'ecosistema è, peraltro, dimostrata anche dalla peculiare vicenda - ripercorsa dalle associazioni intervenute nel giudizio *a quo* - di un *referendum* abrogativo regionale, diretto a un'ulteriore e più drastica riduzione delle specie cacciabili, che, indetto sin dal lontano 1987, non si è però mai tenuto in ragione della successione normativa illustrata (e, segnatamente, delle modifiche e dell'abrogazione delle norme oggetto della consultazione).

6.2.5.- Se quindi questa Corte viene chiamata a pronunciarsi su leggi regionali che, nell'esercizio della competenza residuale, anziché ampliare - come sempre è avvenuto in passato, con la conseguente declaratoria di illegittimità costituzionale delle relative disposizioni (sentenze n. 227 del 2003 e n. 577 del 1990) -, riducono il numero delle specie cacciabili, in conformità a una specifica tradizione attenta al mantenimento degli esistenti equilibri ecologici, il giudizio non può che concludersi con la dichiarazione di infondatezza della censura prospettata sotto il profilo scrutinato.

6.3.- Quanto al secondo aspetto, dianzi evidenziato, della censura in esame, va precisato che, se è fuor di dubbio che questa Corte ha enunciato il principio per cui il calendario venatorio deve necessariamente essere adottato con atto amministrativo, nondimeno è altrettanto evidente che le norme denunciate lo hanno pianamente rispettato: queste, infatti, non hanno approvato, né la prima né la seconda, alcun calendario venatorio, bensì hanno introdotto, in via generale e astratta, un divieto di caccia per determinate specie, prescindendo da una specifica stagione venatoria. Esse, pertanto, hanno solo stabilito un precetto normativo suscettibile di ripetuta applicazione nel tempo, privo del contenuto tipico del calendario venatorio, nonché dei relativi effetti temporanei e contingenti.

Ne è ulteriore riprova il fatto che nella dinamica complessiva della fattispecie qui in considerazione sono intervenute ben tre deliberazioni della Giunta regionale di approvazione dei calendari venatori: la delibera 11 aprile 2016, n. 21-3140, con cui la Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017 e che è stata oggetto di impugnativa dinnanzi al giudice *a quo*; la delibera 4 agosto 2016, n. 97-3835, con cui, come riferisce lo stesso rimettente, la Regione ha dato ottemperanza alla pronuncia cautelare; la delibera 9 gennaio 2017, n. 10-4551, con cui è stato adottato un nuovo calendario venatorio in conformità alle previsioni, nel frattempo intervenute, dell'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016.

È, quindi, evidente che i calendari venatori sono stati approvati con atti amministrativi, senza che il potere legislativo esercitato dalla Regione sia in alcun modo ascrivibile alla disciplina di cui all'art. 18, commi 2 e 4, della legge n. 157 del 1992, su cui, invece, si è incentrata questa Corte con la sentenza n. 20 del 2012 (poi confermata dalla successiva giurisprudenza: *ex plurimis*, sentenze n. 90 del 2013 e n. 310 del 2012) evocata dal rimettente.

Nel caso in esame, dunque, le norme censurate, in ciò legittimate dalla competenza residuale in materia di caccia, hanno avuto l'effetto, non di attrarre alla disciplina legislativa il calendario venatorio, bensì di innalzare, in via generale e astratta, il livello della tutela faunistica: esse, pertanto, in nessun modo hanno inciso in peius sugli standard minimi e uniformi di protezione della fauna, la cui disciplina è ascrivibile alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

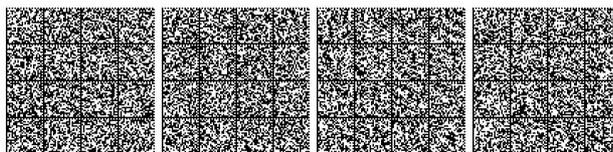
Le medesime ragioni sopra esposte, infine, conducono a ritenere privo di pregio l'argomento, addotto dal rimettente sotto il profilo in esame, basato sull'art. 18, comma 3, della legge n. 157 del 1992, il quale, nel secondo periodo, prevede che le variazioni all'elenco delle specie cacciabili di cui al precedente comma 1 sono disposte, sentito l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA), dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Una volta riconosciuto che le norme legislative censurate hanno determinato l'effetto di incrementare la tutela minima ascrivibile alla potestà legislativa statale, si deve ritenere che, in quest'ambito di maggiore protezione faunistica, del tutto legittimamente si sia esplicitata la potestà legislativa residuale in materia di caccia.

D'altro canto, la legge n. 157 del 1992, se da un lato prevede, all'art. 18, comma 3, che la variazione delle specie cacciabili possa essere disposta anche con d.P.C.m., dall'altro prevede, sulla scorta della interpretazione fornita da questa Corte, che soltanto nell'adozione del calendario venatorio - e, quindi, per un'ipotesi diversa da quella oggetto della fattispecie qui scrutinata - le Regioni siano necessariamente vincolate alla forma dell'atto amministrativo.

6.4.- Alla luce delle considerazioni che precedono, le questioni sollevate in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost. debbono essere dichiarate, dunque, non fondate.

7.- L'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 lederebbe, secondo il giudice rimettente, anche l'art. 102, primo comma, Cost.



7.1.- Il vulnus all'evocato parametro costituzionale, e in particolare ai principi della separazione dei poteri e della riserva di giurisdizione, deriverebbe dalla circostanza che la norma denunciata ha introdotto il divieto di cacciare alcune specie di uccelli nel corso del giudizio pendente dinanzi al TAR Piemonte, dopo che questo aveva sospeso, in sede cautelare, l'efficacia del calendario venatorio per la stagione 2016-2017 proprio a motivo della mancata inclusione della maggior parte di tali specie nell'elenco di quelle cacciabili. Da ciò discenderebbe, ad avviso del giudice *a quo* - che al riguardo richiama la sentenza n. 525 del 2000 -, la conclusione che la disposizione oggetto di scrutinio si connoterebbe quale legge-provvedimento diretta ad incidere intenzionalmente sulla concreta fattispecie sub iudice.

7.2.- La questione sollevata in riferimento all'art. 102, primo comma, Cost. è inammissibile per l'insufficiente motivazione.

Il giudice *a quo*, infatti, si è in sostanza limitato a descrivere in termini del tutto sommari la successione cronologica degli eventi, ma non ha minimamente illustrato perché - a suo dire - nella norma censurata sarebbe ravvisabile una legge specificamente diretta ad alterare l'esito del giudizio in corso. Né il rimettente, pur avendo richiamato la sentenza n. 525 del 2000 - nella quale la Corte ha in realtà affrontato il tema dei presupposti di legittimità delle norme interpretative e della loro portata retroattiva -, ha dato conto delle ragioni per cui la disposizione sospettata d'incostituzionalità dovrebbe risultare ascrivibile a questa particolare categoria di norme, così come non ha in alcun modo motivato sul supposto effetto retroattivo della disposizione stessa.

In realtà dal susseguirsi degli avvenimenti, senz'altro maggiormente articolato rispetto a quanto prospettato dal TAR Piemonte, si evince solo che l'approvazione della norma denunciata - ma si tratta di una evenienza di mero fatto - è intervenuta in pendenza della controversia, alcuni mesi dopo che, in sede cautelare, era stato censurato il mancato inserimento nel calendario venatorio delle specie di uccelli acquatici poi disciplinate dalla norma stessa.

Infatti, con la deliberazione n. 21-3140 del 2016, la Giunta della Regione Piemonte ha approvato il calendario venatorio per la stagione 2016-2017. In tale sede, per quanto rileva, da un lato, è stato disposto il divieto di caccia alla pernice bianca, all'allodola e alla lepre variabile, in ossequio al disposto dell'art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015; dall'altro, è stato omesso l'inserimento, nell'elenco delle specie cacciabili, benché previste come tali dall'art. 18, comma 1, della legge n. 157 del 1992, del moriglione, del merlo e di altre specie di uccelli acquatici (successivamente indicate all'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016).

Con ordinanza cautelare del 28 luglio 2016, il TAR ha, tra l'altro, sospeso l'efficacia del calendario venatorio limitatamente alle specie ingiustificatamente escluse da quelle cacciabili pur se considerate tali dalla normativa statale e non comprese nel divieto posto dall'art. 39 della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015.

Dopo la pronuncia cautelare, cui la Regione ha ottemperato con deliberazione n. 97-3835 del 2016, è stata approvata, a distanza di circa cinque mesi, la legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, che ha stabilito il divieto di caccia anche alle specie appena menzionate, oltre che al moriglione e al merlo.

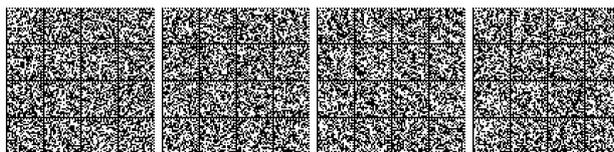
In seguito, la Giunta regionale, con deliberazione n. 10-4551 del 2017, ha adottato un nuovo calendario venatorio adeguandosi a tale previsione normativa.

Alla luce della descritta successione degli eventi, non si comprende, quindi, in che termini il rimettente giunga a sostenere che la norma di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016 - efficace sul solo piano delle fonti generali e astratte, volta a stabilire il modello normativo cui la decisione del giudice deve riferirsi (sentenze n. 170 del 2008 e n. 432 del 1997; ordinanza n. 263 del 2002) e priva di efficacia retroattiva, con la conseguente inidoneità a sanare (*in parte qua*) gli eventuali vizi della delib. Giunta reg. n. 21-3140 del 2016 (e tanto meno della n. 97-3835 del 2016) impugnata dinanzi ad esso - possa essere qualificata come legge specificamente diretta a incidere sul giudizio amministrativo in corso, al punto di essere contestata in riferimento all'art. 102 Cost. per avere intaccato l'esercizio del potere giurisdizionale.

8.- Entrambe le disposizioni censurate, secondo il giudice *a quo*, violerebbero, infine, l'art. 117, primo comma, Cost.

8.1.- Esse, non essendo state precedute dall'istruttoria e dal parere dell'ISPRA, si porrebbero, infatti, in contrasto con i principi del diritto europeo in materia di tutela dell'ambiente e, segnatamente, «con l'obbligo di adeguata istruttoria e motivazione che si impone, anche al legislatore regionale, nell'adozione di misure di maggior tutela della fauna».

Tale obbligo, che sarebbe stato affermato anche dalla giurisprudenza sovranazionale, si desumerebbe, in particolare, dal considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché dagli artt. 114 e 193 del TFUE.



8.2.- Anche tale questione è inammissibile per difetto di adeguata motivazione sulle ragioni dell'asserito vulnus.

Il rimettente sostiene del tutto assertivamente la violazione delle suddette norme interposte, senza, tuttavia, individuare lo specifico contenuto precettivo delle stesse che contrasterebbe con le disposizioni regionali sospettate d'illegittimità costituzionale e senza, quindi, spiegare dettagliatamente i motivi per i quali si sarebbe determinata la lesione, con il risultato che la censura è formulata in modo generico ed apodittico (*ex plurimis*, sentenza n. 80 del 2010; ordinanza n. 344 del 2008). Egli, infatti, ritiene che non sarebbe stata svolta un'adeguata istruttoria, omettendo, tuttavia, di illustrare le ragioni per cui il parere dell'ISPRA sarebbe imposto dalla normativa eurounitaria citata - che peraltro appare prevalentemente rivolta più alle istituzioni comunitarie che agli Stati membri - e, conseguentemente, omettendo, in definitiva, di chiarire in cosa sarebbe consistita la violazione denunciata.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 39, comma 1, della legge della Regione Piemonte 22 dicembre 2015, n. 26 (Disposizioni collegate alla manovra finanziaria per l'anno 2015), e dell'art. 1, comma 1, della legge della Regione Piemonte 27 dicembre 2016, n. 27, recante «Modifiche alla legge regionale 4 maggio 2012, n. 5 (Legge finanziaria per l'anno 2012)», sollevate, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe;

2) dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale del medesimo art. 39, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 26 del 2015 e del medesimo art. 1, comma 1, della legge reg. Piemonte n. 27 del 2016, sollevate, in riferimento agli artt. 102, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione al considerando n. 32 della decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente, e agli artt. 114 e 193 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, dal Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte, seconda sezione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 dicembre 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Luca ANTONINI, *Redattore*

Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 gennaio 2019.

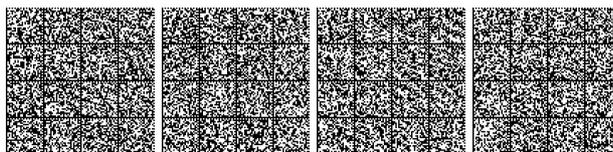
Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

ALLEGATO:
Ordinanza emessa all'udienza del 4 dicembre 2018
ORDINANZA

Rilevato che in tale giudizio è intervenuta l'Associazione nazionale libera caccia (ANLC) con sede in Roma;

che, secondo la menzionata associazione, le questioni oggetto dell'odierno incidente di costituzionalità sono pregiudiziali anche ai fini della decisione di un diverso ricorso da essa proposto dinanzi al TAR Piemonte e avente ad oggetto la delibera della Giunta della Regione Piemonte 10 aprile 2017, n. 14-487 (*recte*: n. 14-4867), con la quale è stato approvato il calendario venatorio per la stagione 2017/2018;



che, come riferito dalla medesima associazione, nel corso del giudizio originato dal ricorso appena citato, il TAR Piemonte ha emesso una ordinanza in cui ha precisato che i dedotti profili di illegittimità costituzionale sarebbero stati sottoposti all'esame di questa Corte con separata ordinanza resa nell'ambito di un altro giudizio.

Considerato che, per costante giurisprudenza di questa Corte, di norma, «nei giudizi incidentali di legittimità costituzionale, l'intervento di soggetti estranei al giudizio principale è ammissibile, ai sensi dell'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, soltanto per i terzi titolari di un interesse qualificato, inerente in modo diretto e immediato al rapporto sostanziale dedotto in giudizio e non semplicemente regolato, al pari di ogni altro, dalla norma o dalle norme oggetto di censura (*ex plurimis*, sentenza n. 120 del 2018 e la relativa ordinanza letta all'udienza del 10 aprile 2018, sentenze n. 77 del 2018 e n. 275 del 2017)» (sentenza n. 194 del 2018 e relativa ordinanza letta all'udienza del 25 settembre 2018);

che tale orientamento è stato più volte espresso da questa Corte anche con riguardo alla richiesta di intervento da parte di soggetti rappresentativi di interessi collettivi o di categoria (*ex plurimis*, sentenza n. 194 del 2018 e la relativa ordinanza letta all'udienza del 25 settembre 2018);

che, nel caso odierno, l'associazione interveniente è parte non del giudizio *a quo* - del quale è invece parte l'ANLC Piemonte con sede in Alessandria, costituita nel presente incidente di costituzionalità - ma di un distinto giudizio;

che, d'altra parte, «la circostanza che un soggetto sia parte in un giudizio diverso da quello oggetto dell'ordinanza di rimessione, sul quale la decisione della Corte costituzionale possa influire, neppure è sufficiente a rendere ammissibile l'intervento (*ex plurimis*, sentenza n. 69 del 2017 e allegata ordinanza letta all'udienza del 22 febbraio 2017)» (sentenza n. 120 del 2018 e relativa ordinanza emessa all'udienza del 10 aprile 2018).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile l'intervento spiegato dalla Associazione nazionale libera caccia con sede in Roma.

F.to: Giorgio Lattanzi, *Presidente*

T_190007

N. 8

Ordinanza 9 - 17 gennaio 2019

Giudizio per la correzione di omissioni e/o errori materiali.

Correzione di errore materiale contenuto nell'ordinanza n. 204 del 24 ottobre – 15 novembre 2018.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Presidente: Giorgio LATTANZI;

Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,



ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio per la correzione di errore materiale contenuto nella ordinanza n. 204 del 24 ottobre-15 novembre 2018.

Udito nella camera di consiglio del 9 gennaio 2019 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli.

Considerato che alla fine del terzo capoverso del Ritenuto della ordinanza n. 204 del 2018, per mero errore materiale, vengono riportate le parole «manifesta infondata» anziché «manifesta infondatezza».

Ravvisata la necessità di correggere tale errore materiale.

Visto l'art. 32 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dispone che nella ordinanza n. 204 del 2018, alla fine del terzo capoverso del Ritenuto, le parole «manifesta infondata» siano sostituite dalle parole «manifesta infondatezza».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 gennaio 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, *Presidente*

Mario Rosario MORELLI, *Redattore*

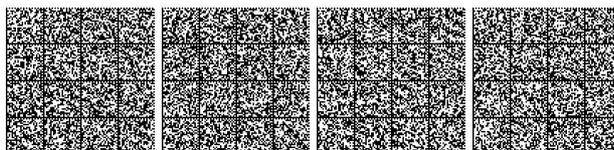
Roberto MILANA, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 17 gennaio 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

T_190008



ATTI DI PROMOVIMENTO DEL GIUDIZIO DELLA CORTE

N. 85

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 18 dicembre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Impiego pubblico - Norme della Regione Veneto - Armonizzazione del trattamento economico del personale della Città metropolitana di Venezia e delle altre Province transitato nei ruoli della Regione - Rideterminazione del fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale e del fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato del personale della Giunta regionale con qualifica dirigenziale.

– Legge della Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 (Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205), artt. 1, 2, 3 e 4.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso *ex lege* dall'Avvocatura generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12;

Contro la Regione Veneto, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*, con sede in Palazzo Balbi - Dorsoduro, 3901, 30123 Venezia, per la declaratoria di illegittimità costituzionale degli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge regionale 4 ottobre 2018, n. 31 pubblicata nel B.U.R. n. 101 del 9 ottobre 2018 recante: «Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205», come da delibera del Consiglio dei ministri in data 7 dicembre 2018.

Nel B.U.R. Veneto n. 101 del 9 ottobre 2018 è stata pubblicata la legge regionale 4 ottobre 2018, n. 31, recante «Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205».

All'art. 1 («Armonizzazione del fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale afferente all'area del comparto») la legge regionale dispone che:

1. Ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020», nonché ai sensi dell'art. 12 «Finanziamento dei processi di innovazione e di riorganizzazione della struttura regionale», della legge regionale 16 febbraio 2010, n. 11 «Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2010» e dell'art. 27, comma 4, della legge regionale 17 maggio 2016, n. 14 «Modifiche alla legge regionale 31 dicembre 2012, n. 54 «legge regionale per l'ordinamento e le attribuzioni delle strutture della Giunta regionale in attuazione della legge regionale statutaria 17 aprile 2012, n. 1 «Statuto del Veneto»», al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale della Città metropolitana di Venezia e delle altre province transitato nei ruoli della Regione, il fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale afferente all'area del comparto, alla data del 1° gennaio 2018 è determinato nella sua componente stabile in complessivi euro 20.739.637,32.

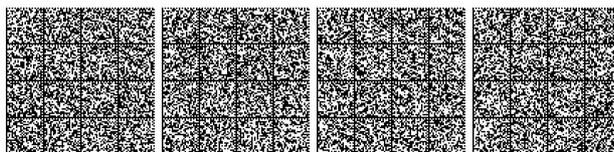
2. La parte variabile del fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale afferente all'area del comparto, è rideterminato annualmente ai sensi delle disposizioni normative e contrattuali vigenti.

L'art. 2 («Armonizzazione del fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato del personale della Giunta regionale con qualifica dirigenziale») dispone che:

Ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, il fondo per il trattamento economico di posizione e di risultato del personale della Giunta regionale con qualifica dirigenziale, alla data del 1° gennaio 2018 è determinato in complessivi euro 8.161.791,93.

L'art. 3 («Variazioni quantitative dei fondi per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale») prevede che:

Gli importi individuati all'art. 1, comma 1 e all'art. 2 possono essere modificati a seguito di processi di riorganizzazione da cui conseguano il trasferimento di funzioni da o verso la Regione o altri enti pubblici anche strumentali, ovvero per effetto di rinnovi contrattuali.



L'art. 4 («Attuazione del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali per il triennio 2016-2018») prevede infine che:

La Giunta regionale, con propria deliberazione, procede alla rideterminazione dell'importo unico consolidato di cui all'art. 1, in attuazione delle specifiche previsioni del Contratto collettivo nazionale di lavoro relativo al personale del comparto funzioni locali, applicando dall'anno 2018 la disposizione di cui all'art. 67, comma 2, lettera *b*), e dall'anno 2019 anche quella dell'art. 67, comma 2, lettera *a*), nonché ponendo a carico del bilancio regionale le risorse dei fondi destinate nell'anno 2017 alla retribuzione di posizione e di risultato delle posizioni organizzative.

Orbene, ritiene il Presidente del Consiglio che le disposizioni sopra riportate si pongano in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost. e con l'art. 3 Cost.

Propone pertanto questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127, comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

Le disposizioni impugnate rideterminano il fondo per il trattamento economico accessorio del personale della Giunta regionale afferente alle aree del comparto nonché a quella dirigenziale.

Tale scelta si fonda su quanto previsto nell'art. 1, comma 880, della legge n. 205 del 2017, che così dispone (enfasi aggiunta):

800. Al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 1, comma 92, della legge 7 aprile 2014, n. 56, e dell'art. 1, commi 424 e 425, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, con quello del personale delle amministrazioni di destinazione, a decorrere dal 1° gennaio 2018 non si applica quanto previsto dall'art. 1, comma 96, lettera *a*), della predetta legge n. 56 del 2014, fatto salvo il mantenimento dell'assegno *ad personam* per le voci fisse e continuative, ove il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione sia inferiore a quello dell'amministrazione di provenienza. Per le medesime finalità di cui al primo periodo, a decorrere dal 1° gennaio 2018 i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato possono essere incrementati, con riferimento al medesimo personale, in misura non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato art. 1, comma 96, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014, al personale trasferito, a condizione che siano rispettati i parametri di cui all'art. 23, comma 4, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75. Ai conseguenti maggiori oneri le amministrazioni provvedono a valere e nei limiti delle rispettive facoltà assunzionali. Le regioni possono alternativamente provvedere ai predetti oneri anche a valere su proprie risorse, garantendo, in ogni caso, il rispetto dell'equilibrio di bilancio.

Come si vede, la norma nazionale prevede — «Al fine di consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico del personale delle città metropolitane e delle province transitato in altre amministrazioni pubbliche ... con quello del personale delle amministrazioni di destinazione, a decorrere dal 1° gennaio 2018» — che:

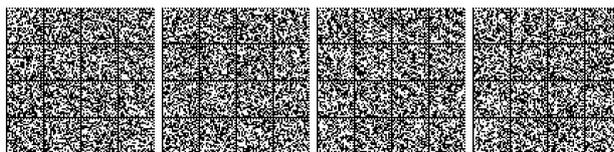
a) non si applichi quanto previsto nell'art. 1, comma 96, lettera *a*) della legge n. 56/2014, il quale disponeva che il suddetto personale transitato conservasse «la posizione giuridica ed economica, con riferimento alle voci del trattamento economico fondamentale e accessorio, in godimento all'atto del trasferimento, nonché l'anzianità di servizio maturata»;

b) che tuttavia veniva fatto salvo «il mantenimento dell'assegno *ad personam* per le voci fisse e continuative, ove il trattamento economico dell'amministrazione di destinazione sia inferiore a quello dell'amministrazione di provenienza»;

c) che per la medesima finalità (consentire la progressiva armonizzazione del trattamento economico), a decorrere dal 1° gennaio 2018 «i fondi destinati al trattamento economico accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, degli enti presso cui il predetto personale è transitato in misura superiore al numero del personale cessato» potessero essere incrementati, in una certa misura («non superiore alla differenza tra il valore medio individuale del trattamento economico accessorio del personale dell'amministrazione di destinazione, calcolato con riferimento all'anno 2016, e quello corrisposto, in applicazione del citato art. 1, comma 96, lettera *a*), della legge n. 56 del 2014, al personale trasferito»).

Come si è detto, la Regione Veneto con le disposizioni impugnate ha appunto ritenuto di incrementare i suddetti fondi.

Tuttavia la Regione non sembra avere considerato che l'esercizio di tale facoltà era subordinato, dal medesimo art. 1, comma 800, richiamato negli articoli 1 e 2 della legge regionale, al rispetto dei «Parametri di cui all'art. 23, comma 4, lettere *a*) e *b*), del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75».



Tale ultima disposizione prevede che:

A decorrere dal 1° gennaio 2018 e sino al 31 dicembre 2020, in via sperimentale, le regioni a statuto ordinario e le città Metropolitane che rispettano i requisiti di cui al secondo periodo possono incrementare, oltre il limite di cui al comma 2, l'ammontare della componente variabile dei fondi per la contrattazione integrativa destinata al personale in servizio presso i predetti enti, anche di livello dirigenziale, in misura non superiore a una percentuale della componente stabile dei fondi medesimi definita con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997, entro novanta giorni dalla entrata in vigore del presente provvedimento. Il predetto decreto individua i requisiti da rispettare ai fini della partecipazione alla sperimentazione di cui al periodo precedente, tenendo conto in particolare dei seguenti parametri:

a) fermo restando quanto disposto dall'art. 1, comma 557-*quater*, della legge n. 296 del 2006, il rapporto tra le spese di personale e le entrate correnti considerate al netto di quelle a destinazione vincolata;

b) il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio di cui all'art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243;

La disposizione richiamata nel citato art. 1, comma 800, prevede dunque che venga emanato un decreto ministeriale «previo accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo n. 281 del 1997» che individui i requisiti da rispettare tenendo conto in particolare dei parametri indicati alle successive lettere a) e b).

Appare allora evidente che fino a quando il citato decreto ministeriale non sia stato adottato, non è possibile per le regioni esercitare la facoltà prevista dal comma 800 di rideterminazione del fondo. In particolare, in assenza del decreto, la lettera a) dell'art. 23 risulta priva di contenuti, non essendo definita quale sia la percentuale indicativa di una situazione di virtuosità finanziaria.

E poiché ad oggi il suddetto decreto ministeriale non risulta avere ancora completato il suo *iter*, non poteva ritenersi consentito alla regione Veneto emanare disposizioni come quelle impugnate.

Occorre da ultimo considerare che ai sensi del citato comma 800, le Amministrazioni possono incrementare i fondi, anche del personale dirigenziale, oltre il tetto stabilito dall'art. 23, comma 2, del citato decreto legislativo n. 75 del 2017, limitatamente alla differenza fra il numero delle unità dei dipendenti transitati e il numero di unità del proprio personale cessato dal servizio, mentre le norme impugnate si limitano a una nuova quantificazione del fondo in valore assoluto, senza alcuna possibilità di verificare le modalità di calcolo e il rispetto dei presupposti della citata disposizione.

Alla luce di quanto sopra esposto consegue che gli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge regionale 31 del 2018 sono da ritenersi incostituzionali:

a) per violazione dell'art. 127, comma 2, lettera l) Cost., che riserva alla legislazione esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile e, quindi i rapporti di diritto privato regolabili dal Codice civile; come si è infatti visto, la normativa statale afferisce al regime giuridico ed economico di tutto il personale proveniente dalle province e dalle città metropolitane e transitato in altre amministrazioni, la cui disciplina non può che avere carattere uniforme sul territorio nazionale;

b) per violazione dell'art. 3 Cost. per contrasto con il principio di eguaglianza fra i cittadini in quanto il personale delle altre pubbliche amministrazioni, nella stessa situazione lavorativa, si troverebbe di fronte ad una diversa qualificazione degli emolumenti.

Da ciò la illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali impugnate.

P.Q.M.

Si chiede che codesta Ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo e conseguentemente annullare gli articoli 1, 2, 3 e 4 della legge Regione Veneto 4 ottobre 2018, n. 31 recante: «Armonizzazione dei fondi del personale regionale ai sensi dell'art. 1, comma 800, della legge 27 dicembre 2017, n. 205», per i motivi illustrati nel presente ricorso.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1) estratto della delibera del Consiglio dei ministri 7 dicembre 2018.

Roma, 10 dicembre 2018

L'Avvocato dello Stato: DE BELLIS



N. 86

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 28 dicembre 2018
(del Presidente del Consiglio dei ministri)

Caccia - Norme della Regione Marche - Tesserino di caccia - Annotazione del numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati.

– Legge della Regione Marche 7 novembre 2018, n. 44 (Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria), art. 2.

Ricorso ex art. 127 della Costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall’Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici è legalmente domiciliato in Roma, via dei Portoghesi n. 12;

Contro la Regione Marche, in persona del suo presidente *pro tempore*, per la declaratoria dell’illegittimità costituzionale dell’art. 2 della legge regionale della Regione Marche n. 44 del 7 novembre 2018, recante «Modifiche alla legge regionale 5 gennaio 1995, n. 7 “Norme per la protezione della fauna selvatica e per la tutela dell’equilibrio ambientale e disciplina dell’attività venatoria” e disposizioni urgenti sulla pianificazione faunistico-venatoria», pubblicata nel B.U.R. n. 96 del 7 novembre 2018, come da delibera del Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2018.

FATTO

La legge regionale in epigrafe indicata dispone, all’art. 2: «1. Dopo il comma 5 dell’art. 29 della L.R. n. 7/1995 è inserito il seguente:

“5-*bis*. Il cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati.».

Per effetto della novella introdotta dall’art. 2 sopra citato, il testo dell’art. 29 legge regionale n. 7/1995 risulta il seguente:

«Art. 29 (Tesserino di caccia). — 1. I titolari di licenza di caccia che esercitano l’attività venatoria sul territorio regionale devono essere in possesso di apposito tesserino.

2. Il tesserino viene rilasciato dal comune di residenza e deve indicare:

- a) le generalità del titolare;
- b) la forma di caccia praticata in via esclusiva, scelta fra quelle previste dall’art. 27, comma 3;
- c) l’ambito territoriale di caccia prescelto;
- d) le specifiche norme stabilite con il calendario venatorio regionale.

3. Ai fini dell’esercizio della caccia da parte di residenti in altre regioni, le indicazioni di cui al comma 2 devono risultare dal tesserino rilasciato dalla Regione di residenza.

4. Il tesserino, su modello stabilito dalla Giunta regionale in conformità a quanto previsto dal calendario venatoria è predisposto dalla struttura organizzativa regionale competente in materia di caccia ed è valido per una sola stagione venatoria.

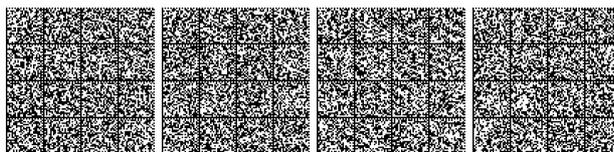
5. Il tesserino è personale; non può essere rilasciato più di un tesserino intestato alla stessa persona.

5-*bis*. Il cacciatore deve annotare in modo indelebile, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziale e migratoria dopo gli abbattimenti accertati.

6. In caso di deterioramento involontario o di smarrimento del tesserino, il comune di residenza ne rilascia un duplicato, previa esibizione di copia della denuncia di smarrimento presentata agli organi di polizia o del vecchio tesserino deteriorato, che deve essere ritirato.

7. Ai fini del rilascio del tesserino ai cittadini della Repubblica di San Marino ivi residenti che scelgono di esercitare la caccia nel territorio della regione, la giunta regionale provvede a trasmettere all’organo della Repubblica stessa competente in materia di caccia un numero di tesserini pari a quello dei richiedenti.

8. Entro il 15 marzo di ogni anno i comuni trasmettono alla giunta regionale il numero complessivo dei tesserini rilasciati e all’ATC l’elenco dei cacciatori che hanno ritirato il tesserino.



8-bis. Entro trenta giorni successivi al termine della stagione venatoria, i cacciatori devono riconsegnare, anche a mezzo posta o tramite le associazioni venatorie, all'ATC il tesserino di caccia. L'ATC rilascia apposita ricevuta di riconsegna del tesserino di caccia. Entro il trenta aprile di ogni anno l'ATC invia alla struttura organizzativa competente in materia di caccia e all'OFR l'elaborazione dei dati riferiti alla precedente stagione venatoria, dei tesserini di caccia, secondo le modalità stabilite dalla Giunta regionale.

8-ter. Al cacciatore che non riconsegna il tesserino entro il termine di cui al comma 8-bis, è applicata una sanzione pari ad euro 50,00. Ai fini dell'applicazione della sanzione medesima, l'ATC trasmette alla regione l'elenco dei cacciatori inadempienti.

8-quater. I cacciatori che praticano la caccia di selezione di ungulati sono dotati di apposito tesserino, secondo il modello stabilito ai sensi del comma 4 e rilasciato dall'ATC. Le modalità relative alla riconsegna dei tesserini per la caccia di selezione agli ungulati sono disciplinate dal regolamento di cui all'art. 27-bis, comma 2.».

L'art. 2 della legge regionale n. 44/2018 è illegittimo per contrasto con i precetti di cui all'art. 117, comma 1 e comma 2, lettera s) della Costituzione, per le seguenti ragioni in

DIRITTO

1. Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera s) Cost.

La normativa in materia di protezione della fauna selvatica e di prelievo venatorio è recata dalla legge quadro 11 febbraio 1992, n. 157, concernente «Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatoria».

La Corte costituzionale considera la disciplina ivi contenuta, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., quale nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica e il cui rispetto deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale (Corte cost. n. 233/2010).

La giurisprudenza della Corte costituzionale, ha, altresì, affermato il principio per cui «spetta allo Stato, nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., stabilire standard minimi e uniformi di tutela della fauna, ponendo regole che possono essere modificate dalle regioni, nell'esercizio della loro potestà legislativa in materia di caccia, esclusivamente nella direzione dell'innalzamento del livello di tutela» (tra le tante, sentenze n. 303 del 2103, n. 278, n. 116 e n. 106 del 2012).

Ciò posto, si deve qui rammentare che l'art. 12, comma 12-bis della legge 11 febbraio 1992, n. 157 è stato introdotto dall'art. 31 della legge 7 luglio 2016, n. 122 in relazione al Caso EU pilot 6955/14/ENVI; tale disposizione nazionale, risolvendo le criticità sollevate dalla Commissione europea nel suddetto caso, prevede: «12-bis, La fauna selvatica stanziata e migratoria abbattuta deve essere annotata sul tesserino venatorio di cui al comma 12 subito dopo l'abbattimento».

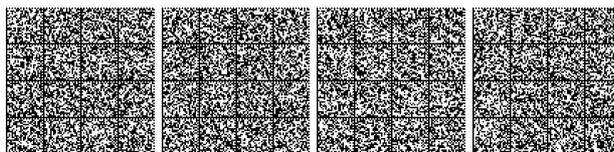
La norma nazionale, prevedendo l'annotazione sul tesserino venatorio subito dopo l'abbattimento, ha come scopo quello di fornire un dato reale sul prelievo venatorio la cui violazione comporta l'applicazione della sanzione amministrativa prevista dall'art. 31, comma 1, lettera i) della legge n. 157 del 1992.

La disposizione regionale che con il presente atto si impugna, si pone innanzi tutto in contrasto con la norma nazionale, in quanto vi deroga, e non già per introdurre un regime di maggior tutela, bensì determinando un abbassamento del livello di protezione dell'ambiente e dell'ecosistema.

Infatti, l'art 2 della legge regionale n. 44/2018 ha inserito nell'art. 29 della legge regionale n. 7/1995, dopo il comma 5, il comma 5-bis, prevedendo: «Il cacciatore deve annotare, negli appositi spazi del tesserino personale, il numero di capi di selvaggina stanziata e migratoria dopo gli abbattimenti accertati».

La norma regionale, intesa nel senso che i capi non debbano essere necessariamente annotati «subito dopo l'abbattimento», si pone in contrasto con la norma statale interposta e — dunque — con l'art. 117, comma 2, lettera s) Cost., invadendo illegittimamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ed introducendo una deroga alla legge nazionale che riduce il livello di tutela della fauna selvatica.

Per effetto dell'applicazione della disposizione regionale in esame potrebbero, invero, non venire riportati sul tesserino venatorio i capi di selvaggina feriti, non rinvenuti, o quelli per cui, anche se abbattuti, particolari condizioni di tempo, luce e sparo ne impediscano il recupero. Situazioni e condotte — quelle appena descritte — che sarebbero peraltro difficilmente sanzionabili nella prassi.



2. *Violazione dell'art. 117, comma 1 Cost.*

La norma qui censurata, inoltre, modificando una legge dello Stato introdotta allo scopo di superare le criticità oggetto del caso EU pilot 6955/14/ENVI richiamato al punto che precede, ripropone le illegittimità riscontrate dalla Commissione europea, in violazione del parametro costituzionale in rubrica, a mente del quale «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

Per tutte le susesposte ragioni l'art. 2 della legge regionale Marche n. 44/2018 deve essere dichiarato incostituzionale.

P.Q.M.

Si chiede che codesta ecc.ma Corte costituzionale voglia dichiarare costituzionalmente illegittimo, e conseguentemente annullare, per i motivi sopra specificati, l'art. 2 della legge della Regione Marche n. 44/2018.

Con l'originale notificato del ricorso si depositeranno:

1. estratto della delibera del Consiglio dei ministri in data 21 dicembre 2018;
2. rapporto del Dipartimento degli affari regionali;
3. copia della legge regionale impugnata;

Con ogni salvezza.

Roma, 24 dicembre 2018

L'Avvocato dello Stato: RUSSO

19C00001

N. 195

Ordinanza del 18 gennaio 2018 del Tribunale di Catanzaro sul ricorso proposto da Intrieri Maria Emilia contro Regione Calabria

Enti locali - Norme della Regione Calabria - Garante per l'infanzia e l'adolescenza - Indennità di funzione.

- Legge della Regione Calabria 16 gennaio 1985, n. 4 (Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria), art. 9, primo comma, come sostituito dall'art. 1 della legge regionale 6 aprile 2011, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4).

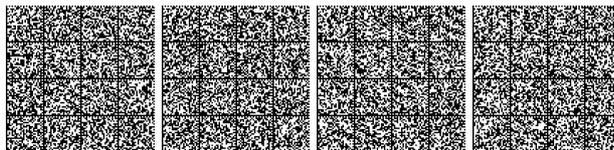
TRIBUNALE DI CATANZARO

(SECONDA SEZIONE CIVILE)

Il Giudice, dott.ssa Carmen Ranieli, a scioglimento della riserva assunta all'udienza dell'11 gennaio 2018, ha pronunciato la seguente ordinanza ex art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, nella causa iscritta al n. 22 del Ruolo Generale degli Affari Contenziosi del 2017;

Tra Intrieri Maria Emilia (c.f.: NTRMML55A41D122R), elettivamente domiciliata in Cosenza, via Panebianco n. 343, presso lo studio dell'avv. Michele Filippelli, che la rappresenta e difende in giudizio, giusta procura in calce al ricorso ex art. 702-bis c.p.c.; - attrice;

Contro Regione Calabria, in persona del Presidente della Giunta Regionale *pro tempore*, elettivamente domiciliata in Catanzaro, località Germaneto (Cittadella Regionale), presso gli uffici dell'Avvocatura Regionale, rappresentata e difesa dall'avv. Paolo Falduto, giusta procura generale alle liti rilasciata con atto pubblico rogato in data 2 aprile 2015 dal notaio Rocco Guglielmo (Rep. 153.618) e decreto del Dirigente dell'Avvocatura n. 3850 dell'11 aprile 2017; - convenuta.



FATTO E DIRITTO

Il petitum:

La decisione della controversia indicata in epigrafe comporta l'applicazione dell'art. 9 della legge regionale della Calabria del 16 gennaio 1985, n. 4 (recante la determinazione dell'indennità di funzione e delle indennità accessorie del Difensore civico in Calabria) — in quanto richiamato dall'art. 3, comma 5, della legge regionale 12 novembre 2004, n. 28 in materia di indennità di funzione, rimborso spese e trattamento di missione spettanti al Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Regione Calabria — come sostituito dall'art. 1 della legge regionale del 6 aprile 2011, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 6 del 1° aprile 2011, Supplemento Straordinario n. 2 del 13 aprile 2011 ed in vigore dal giorno successivo.

Infatti, la fattispecie in esame è regolata dall'art. 3, comma 5, L.R. sul Garante per l'Infanzia, che così dispone: «Al garante per l'infanzia e l'adolescenza spettano indennità di finzione, il rimborso spese ed il trattamento di missione nella misura prevista per il difensore civico, dall'art. 9 della legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4: «Istituzione del difensore civico presso la Regione Calabria»».

A sua volta, l'art. 9 L.R. sul Difensore civico, nel testo originario vigente al momento di instaurazione del rapporto di durata dedotto in causa, era così formulato:

«Al difensore civico spetta la indennità di finzione nella misura stabilita per i consiglieri regionali.

Al difensore civico che non risieda nella sede del Consiglio o della Giunta regionale spetta, inoltre, per ogni viaggio compiuto per l'espletamento delle sue funzioni in tali sedi, un rimborso spese nella misura di un quinto del costo di un litro di benzina super per ogni chilometro di distanza dalla località di residenza sommando andata e ritorno, con riferimento al percorso ferroviario, o misto in caso di collegamento automobilistico. Tale rimborso non spetta qualora il Consiglio regionale, su proposta dell'Ufficio di Presidenza, deliberi di porre a disposizione del difensore civico in via permanente, un'autovettura di servizio.

In caso di trasferta in località diversa dalla sede del Consiglio o della Giunta, spetta al difensore civico il trattamento di missione previsto per i consiglieri regionali.

Alla liquidazione delle indennità e dei rimborsi spese di cui al presente articolo provvede l'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale.»

La stessa norma, nella sua versione attuale, *ratione temporis* applicabile alla fattispecie in esame — per quanto si evidenzierà *infra* — così dispone:

«1. Al Difensore civico spetta il 25% dell'indennità fissa di finzione stabilita per i Consiglieri regionali;

2. L'Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale è autorizzato a disciplinare contenuti limiti e modalità di corresponsione delle indennità accessorie (missioni e rimborsi spese) spettanti al Difensore civico, fermo rimanendo che le missioni dovranno essere autorizzate, di volta in volta, dal Presidente del Consiglio e che non compete indennità di missione e rimborso chilometrico nell'ambito del territorio regionale».

Senonché, per effetto delle modifiche introdotte con la L.R. n. 13 del 2011, a far data dal 14 aprile 2011 l'indennità di funzione del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza è stata decurtata del 75 per cento rispetto a quanto spettante fino al giorno precedente; al medesimo non competono più, entro l'ambito regionale, il rimborso chilometrico (prima previsto nella misura di un quinto del costo di un litro di benzina super per ogni chilometro di distanza dalla località di residenza alla sede del Consiglio o della Giunta Regionale) e il trattamento di missione in caso di trasferta in località diversa dalla sede del Consiglio o della Giunta (prima previsto nella stessa misura stabilita per i consiglieri regionali) mentre, in ambito extraregionale, la determinazione della misura e delle modalità di corresponsione delle indennità accessorie è rimessa all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, salva la necessità di autorizzazione (prima non necessaria) delle trasferte da parte del Presidente del Consiglio.

Accantonati i dubbi di legittimità costituzionale che anche il secondo comma della citata norma susciterebbe e che però non risultano rilevanti ai fini della decisione della controversia in esame, dubita invece questo Giudicante che, nella parte in cui si applichi anche ai rapporti in corso alla data della sua entrata in vigore, il comma 1 dell'art. 9 della legge regionale 16 gennaio 1985 n. 4 — in quanto richiamato dall'art. 3, comma 5, della legge regionale 12 novembre 2004, n. 28 — contrasti con il principio di tutela del legittimo affidamento nella certezza dei rapporti giuridici e il parametro della ragionevolezza di cui agli articoli 3 Cost. e 117, primo comma, Cost., in relazione quest'ultimo all'art. 1 del Protocollo n. 1 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (d'ora in avanti «CEDU»), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, perché, venendo a modificare *in peius*, senza un'inderogabile esigenza, in maniera improvvisa ed imprevedibile ed in misura eccessiva e sproporzionata, l'indennità di funzione in precedenza spettante al Garante, violerebbe il legittimo affidamento riposto dal Garante già in carica nel mantenimento del trattamento indennitario previsto al momento del conferimento del ruolo.



Occorre pertanto, ai sensi dell'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87, sospendere il giudizio e disporre la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale, specificando quanto segue in ordine alla rilevanza della questione ed alla sua non manifesta infondatezza.

SULLA RILEVANZA DELLA QUESTIONE

a) La ricostruzione della fattispecie in esame.

Maria Emilia Intriери è stata nominata Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Regione Calabria con decreto del Presidente del Consiglio Regionale della Calabria n. 46 del 22 dicembre 2010, figura istituzionale istituita con legge regionale 12 novembre 2004, n. 28, mai in precedenza nominata.

In data 7 gennaio 2011, la Intriери accettava l'incarico affidatole, per la durata della legislatura fino al 21 maggio 2015.

Sussistendo la situazione di incompatibilità prevista dalla lett. d) del comma 3 dell'art. 3 della legge istitutiva del Garante, rivestendo la Intriери — al momento della nomina a Garante — la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione del Consorzio per la Promozione della Cultura e degli Studi Universitari di Crotona S.c.p.a (società a partecipazione pubblica), la Regione Calabria sospendeva la corresponsione dell'indennità per la carica sopraggiunta fino alla rimozione della causa di incompatibilità, facendo applicazione analogica dell'art. 93, comma 3, del TUEL (decreto legislativo n. 267/2000).

Senonché, in data 24 marzo 2011, la Intriери rassegnava la dimissioni dalla carica di Presidente e componente del C.d.A. del menzionato Consorzio, per le quali percepiva un emolumento pari ad euro 1.800,00 mensili, optando per l'indennità di funzione allora prevista per il Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza.

A quella data, infatti, la legge (art. 3, comma 5, L.R. n. 28 del 2004 in combinato disposto con l'art. 9 L.R. n. 4 del 1985) prevedeva che l'indennità di funzione del Garante fosse commisurata a quella fissa dei consiglieri regionali (stabilita a sua volta dall'art. 1, comma 1, lettera e), L.R. 14 febbraio 1996, n. 3) e, perciò, pari ad euro 9.362,91 mensili, ridotti ad euro 8.348,00 a decorrere dal 1° gennaio 2012.

Medio tempore, tuttavia, a decorrere dal 14 aprile 2011, è intervenuta la legge regionale 6 aprile 2011, n. 13, contenente modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4, che - in particolare per quel che qui rileva — ha modificato l'art. 9 citato sull'indennità di funzione del Difensore civico e, di rimando in virtù del richiamo normativo suindicato, del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza, riducendola al 25 per cento di quella fissa prevista per i consiglieri regionali, ovvero ad euro 2.087,00 mensili.

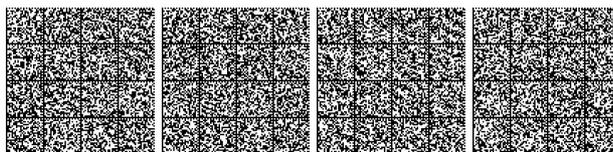
Nel marzo del 2012 veniva corrisposta alla Intriери l'indennità annuale (per il periodo marzo 2011 - marzo 2012) calcolata sulla base della normativa sopravvenuta e complessivamente pari ad € 28.712,92.

A decorrere dal 1° gennaio 2013, per effetto della riduzione apportata dalla L.R. 10 gennaio 2013, n. 1 all'entità dell'indennità fissa del consigliere regionale (rideterminata in euro 5.100,00), il compenso mensile spettante al Garante si è ridotto proporzionalmente ad euro 1.275,00.

Contestando l'importo della indennità corrisposta dalla Regione Calabria e deducendo la lesione delle caratteristiche proprie della figura del Garante, nonché la privazione di un diritto soggettivo già acquisito al momento dell'accettazione dell'incarico e per il quale aveva dovuto rinunciare ad altri diritti, la Intriери ha adito questo Tribunale, con ricorso ex art. 702-bis c.p.c. depositato in data 3 gennaio 2017, chiedendo che, in applicazione dell'art. 9 L.R. n. 4/1985 nel testo vigente all'epoca del conferimento e della accettazione dell'incarico, la Regione fosse condannata al pagamento delle somme illecitamente trattenute, pari complessivamente ad euro 249.901,20, oltre interessi, rivalutazione monetaria e contributi previdenziali.

In punto di diritto, la ricorrente ha lamentato la violazione del principio *tempus regit actum* di cui all'art. 11 delle Disposizioni sulla legge in generale, sostenendo che — in virtù di esso — la modifica apportata dalla L.R. n. 13 del 2011 alla disciplina sul trattamento economico del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza della Calabria non avrebbe potuto applicarsi al Garante nominato in costanza della vecchia normativa, ma solo a chi sarebbe subentrato nell'incarico sotto la vigenza della nuova legge.

Ha allegato, all'uopo, una sentenza del TAR Veneto (decisione del 31 gennaio 2013, n. 111) che, in una vicenda analoga, ha annullato un provvedimento della Regione Veneto — adottato per effetto dell'entrata in vigore di una legge successiva alla nomina del Presidente dell'Ufficio di Protezione e Pubblica Tutela dei Minori, che modificava sfavorevolmente il regime economico in essere al momento del conferimento dell'incarico — sul presupposto che, in virtù del



principio generale *tempus regit actum*, la norma sopravvenuta dovesse essere applicata alle fattispecie successive alla sua entrata in vigore, mentre quella precedente, ormai abrogata, dovesse continuare ad aver vigore nei riguardi di tutti i rapporti nati prima dell'abrogazione stessa ed ancora pendenti.

L'amministrazione convenuta ha resistito in giudizio, eccependo in via pregiudiziale l'incompetenza del Giudice Civile in favore del Giudice del Lavoro e, conseguenzialmente alla prima eccezione, l'incompetenza territoriale del Tribunale adito in favore di quello di Reggio Calabria. Nel merito, ha dedotto l'infondatezza della avversa domanda, in virtù dell'art. 2, comma 1, L.R. n. 13/2011, che prevedeva espressamente l'entrata in vigore della nuova disciplina il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul BURC ed a fronte della mancanza di alcuna disposizione transitoria che facesse decorrere l'efficacia della norma sull'indennità dal momento della prima nomina di Difensore civico (e, quindi, di Garante) successiva all'entrata in vigore della stessa.

In particolare, la resistente ha evidenziato di avere pienamente rispettato il principio di irretroattività della legge, erroneamente interpretato dalla ricorrente, provvedendo ad adeguare l'indennità spettante alla medesima solo per le mensilità successive all'entrata in vigore delle modifiche apportate dalla normativa di riferimento, trattandosi di un rapporto di durata.

In realtà — occorre precisarlo — dal prospetto riportato nella memoria di costituzione della Regione emerge che l'indennità corrisposta alla ricorrente è stata liquidata sulla base della normativa sopravvenuta con decorrenza dal 24 marzo 2011, quindi anche anteriormente all'entrata in vigore della novella (avvenuta — si ripete — in data 14 aprile 2011).

b) La rilevanza della questione di legittimità costituzionale.

Ebbene, innanzitutto va osservato che la questione di costituzionalità che si va sollevando con la presente ordinanza è rilevante per la decisione della fattispecie in esame atteso che le eccezioni pregiudiziali di incompetenza sollevate dall'Amministrazione resistente sono state ritenute infondate e superate con ordinanza del 16 dicembre 2017, depositata il 19 dicembre 2017, le cui motivazioni si trascrivono per il principio di autosufficienza dell'ordinanza di rimessione (*cf.* Corte Cost. ord. n. 122 del 2015): «ritenuta infondata l'eccezione sollevata dalla Regione resistente di incompetenza funzionale del Giudice adito in favore del Giudice del Lavoro, atteso che la nomina del Garante per l'infanzia e l'adolescenza della Regione Calabria si fonda su un potere affidato al Consiglio regionale direttamente dalla legge (art. 3 cit.), che connota il rapporto non in termini di pubblico impiego, ma di servizio onorario: tale rapporto non rientra, quindi, nello schema del lavoro subordinato, né in quello del lavoro autonomo, la nomina venendo unicamente a determinare l'attribuzione di pubbliche funzioni, promanante da una scelta discrezionale di alta amministrazione, e conseguentemente il contingente inserimento funzionale, per un periodo determinato, di un organo straordinario nella struttura dell'ente.

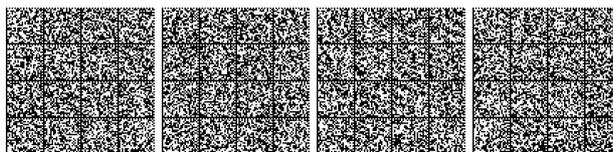
Ritenuta conseguentemente infondata anche l'eccezione di incompetenza territoriale del Tribunale di Catanzaro in favore del Tribunale di Reggio Calabria, non trovando applicazione il disposto dell'art. 413, comma 5, c.p.c., esulando la presente controversia da quelle relative a rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni».

Con la medesima ordinanza è stato disposto il mutamento del rito, da sommario in ordinario di cognizione, in osservanza dell'orientamento di legittimità secondo cui «Qualora, nel corso di un procedimento introdotto con il rito sommario di cognizione, di cui all'art. 702-bis codice procedura civile, insorga una questione di pregiudizialità rispetto ad altra controversia, che imponga un provvedimento di sospensione necessaria, ai sensi dell'art. 295 codice procedura civile, o venga invocata l'autorità di una sentenza resa in altro giudizio e tuttora impugnata, ai sensi dell'art. 337, secondo comma, codice procedura civile,, si determina la necessità di un'istruzione non sommaria e, quindi, il giudice deve, a norma dell'art. 702-ter, terzo comma, codice procedura civile, disporre il passaggio al rito della cognizione piena. Ne consegue che, nell'ambito del rito sommario, è illegittima l'adozione di un provvedimento di sospensione ai sensi dell'art. 295 codice procedura civile o dell'art. 337, secondo comma, codice procedura civile» (Cass., ord. 2 gennaio 2012, n. 3; conf. Cass., ord. 24 ottobre 2014, n. 22605; Id., 27 ottobre 2015, n. 21914; Id., 30 gennaio 2017, n. 2272).

Ciò premesso, ad avviso del Giudice rimettente, la norma di cui si dubita deve senza dubbio essere applicata, nella sua nuova formulazione, al caso di specie, in cui, invero, non si pone un problema di applicazione retroattiva di una legge sopravvenuta.

Occorre distinguere, infatti, tra una retroattività in senso proprio, che si avrebbe qualora la nuova legge agisse sugli effetti passati di un fatto compiuto sotto la legge precedente, e una retroattività soltanto apparente, in cui la nuova norma è immediatamente applicabile agli effetti attuali di situazioni sorte sotto la normativa anteriore, senza per questo essere retroattiva, purché non incida sul fatto generatore.

In base a questa impostazione, deve ritenersi che insensibili allo *ius superveniens* siano solamente quei fatti e rapporti che hanno spiegato tutti i loro effetti e si sono esauriti sotto l'impero della norma vecchia, non anche quelli che devono produrre o continuare a produrre i loro effetti nel tempo in cui non vige più la regola sotto il cui impero sorsero o si formarono. Mentre per i primi — i c.d. rapporti esauriti — si sono già realizzati non soltanto tutti gli elementi



costitutivi della fattispecie ma anche tutti gli effetti ad essa ricondotti nel vigore della norma del passato, per i secondi si tratta di ipotesi diversa in cui si sono realizzati unicamente gli elementi costitutivi della fattispecie, ma non gli effetti, che continuano a prodursi finendo per rientrare sotto il vigore della nuova norma, la quale ben può incidere su di essi senza per questo violare il principio di irretroattività delle leggi.

In altri termini, si ha retroattività soltanto apparente nell'ipotesi di applicazione immediata della legge nuova agli effetti di un rapporto non esaurito, come quello dedotto nel caso oggetto di esame.

Pertanto, non sussistendo disposizioni transitorie nel corpo normativo della legge regionale n. 13 del 2011 che postdatassero l'efficacia della nuova disciplina sul trattamento indennitario del Garante per l'Infanzia dal momento della prima nomina successiva all'entrata in vigore della stessa, appare ineludibile l'applicazione immediata della normativa sopravvenuta anche al rapporto in corso, per gli effetti che si sarebbero ancora dovuti produrre, come conseguenza diretta del regime di successione delle norme giuridiche nel tempo.

Tirando le fila di quanto sin qui illustrato, la rilevanza della proponenda questione di legittimità costituzionale si può sintetizzare nei termini che seguono.

L'art. 9, comma 1 della legge regionale della Calabria del 16 gennaio 1985, n. 4, come modificato dall'art. 1 della legge regionale del 6 aprile 2011, n. 13 e in combinato disposto con l'art. 3, comma 5, della legge regionale del 12 novembre 2004, n. 28, stabilisce che al Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Calabria — nominando o già in carica — spetta il 25 per cento dell'indennità fissa di funzione stabilita per i Consiglieri regionali.

In ragione della norma oggetto dei dubbi di legittimità, allora, si dovrebbe ritenere che, a partire dall'entrata in vigore della normativa sopravvenuta, all'attrice Intrieri spettasse il trattamento indennitario ridotto *ut supra*; pertanto, la domanda giudiziale proposta dalla medesima, di condanna della Regione Calabria alla corresponsione del trattamento nella misura prevista dall'art. 9 L.R. n. 4/1985 nella formulazione vigente all'atto della nomina, dovrebbe essere inesorabilmente rigettata.

Al contrario, laddove la norma venisse dichiarata illegittima, si applicherebbe al caso di specie la normativa precedente per cui la domanda non potrebbe che trovare accoglimento.

Sulla non manifesta infondatezza della questione:

L'applicazione della normativa sopravvenuta al rapporto di cui si tratta, sorto anteriormente alla sua entrata in vigore ma ancora in corso al momento della sua vigenza, frustra — ad avviso del rimettente e per le modalità con cui è stato operato in concreto l'intervento legislativo — il legittimo affidamento riposto dal soggetto interessato dalla modifica (l'odierna attrice) nella continuità del precedente trattamento indennitario.

Il principio del legittimo affidamento nella sicurezza dei rapporti giuridici costituisce estrinsecazione dei principi di uguaglianza e ragionevolezza presidiati dall'art. 3 Cost., che recita: «Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

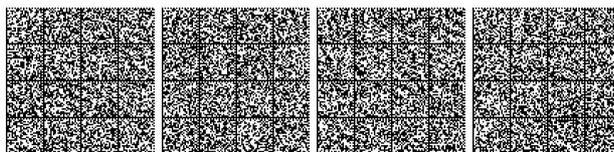
La Corte costituzionale è stata chiamata più volte ad indicare i limiti entro i quali il legislatore può emanare disposizioni, le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, senza stridere col predetto precetto costituzionale.

Invero, il legislatore non può considerarsi totalmente libero nell'esercizio del suo potere di innovare anche in senso peggiorativo l'ordinamento attraverso nuove statuizioni, sussistendo al contrario dei limiti derivanti dalla contrapposta esigenza di certezza delle regole e di stabilità delle posizioni soggettive già sorte e consolidate nel tempo sulla base della disciplina precedente.

Dall'analisi delle relative pronunce in materia emerge un quadro giurisprudenziale sufficientemente preciso.

In più occasioni la Corte si è premurata di affermare la centralità dell'esigenza di certezza del diritto — intesa più specificatamente come bisogno di tutela dei rapporti preteriti — tra i valori riconosciuti dal nostro ordinamento, «essendo, sia nel diritto pubblico che in quello privato, la certezza dei rapporti preteriti (anche se non definiti in via di giudicato, transazione *ecc*) uno dei cardini della tranquillità sociale e del vivere civile» (*ex plurimis*, Corte cost. 4 aprile 1990, n. 155).

Ciò è coinciso con il processo di emersione del principio, connesso alla certezza del diritto e denominato di tutela dell'affidamento, che viene in gioco per tutelare le posizioni sostanziali sorte sotto il vigore di una precedente normativa, ma colpite da successive modifiche *in peius* operate dal legislatore, senza che assuma specifico e necessario rilievo il problema della retroattività della disciplina sopravvenuta.



Fin dal loro primo emergere nella giurisprudenza costituzionale, i principi di irretroattività e di tutela del legittimo affidamento si sono delineati infatti come distinti e costitutivamente diversi, operando il primo come criterio cardine di disciplina dei rapporti della successione di norme nel tempo, il secondo invece come criterio di tutela nel tempo delle situazioni giuridiche sostanziali in nome di esigenze di equità e giustizia.

L'esito è stato che la Corte costituzionale è pervenuta, così, a riconoscere espressamente il principio del legittimo affidamento come autonomo parametro di valutazione della legittimità costituzionale di disposizioni (più o meno propriamente) retroattive.

La giurisprudenza costituzionale fornisce importanti indicazioni sulle condizioni che debbono sussistere perché possa effettivamente riscontrarsi una lesione del legittimo affidamento e, dunque, l'illegittimità della norma sopravvenuta incidente su posizioni soggettive preesistenti.

È stato, infatti, affermato che, in materia di rapporti di durata — tra cui va annoverato quello oggetto della fattispecie concreta — «non si può discorrere di un affidamento legittimo nella loro immutabilità» (Corte cost. n. 127 del 2015; così, anche, Corte cost. n. 274 del 2015, n. 1 del 2011, n. 74 del 2008, n. 234 del 2007 e n. 209 del 2010).

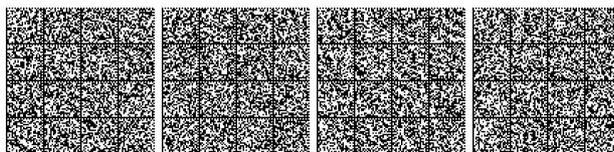
In altre parole, tutto ciò che non può dirsi esaurito non è sufficiente a fondare un legittimo affidamento tale da resistere allo *ius superveniens* peggiorativo. Sennonché, nella sentenza n. 56 del 2015 (ove sono citate anche le sentenze n. 302 del 2010, n. 236 e n. 206 del 2009 e l'ordinanza n. 31 del 2011), la Corte ha affermato che «Secondo la giurisprudenza di questa Corte, tuttavia, il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova sì copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non già in termini assoluti e inderogabili. Per un verso, infatti, la posizione giuridica che dà luogo a un ragionevole affidamento nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve risultare adeguatamente consolidata, sia per essersi protratta per un periodo sufficientemente lungo, sia per essere sorta in un contesto giuridico sostanziale atto a far sorgere nel destinatario una ragionevole fiducia nel suo mantenimento. Per altro verso, interessi pubblici sopravvenuti possono esigere interventi normativi diretti a incidere peggiorativamente anche su posizioni consolidate, con l'unico limite della proporzionalità dell'incisione rispetto agli obiettivi di interesse pubblico perseguiti. Con la conseguenza che «non è affatto interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali vengano a modificare in senso sfavorevole per i beneficiari la disciplina dei rapporti di durata, anche se l'oggetto di questi sia costituito da diritti soggettivi perfetti», unica condizione essendo «che tali disposizioni non trasmodino in un regolamento irrazionale, frustrando, con riguardo a situazioni sostanziali fondate sulle leggi precedenti, l'affidamento dei cittadini nella sicurezza giuridica, da intendersi quale elemento fondamentale dello Stato di diritto.»

Ma già una prima compiuta enunciazione del principio del legittimo affidamento, nei medesimi termini di cui sopra, si era avuta con la pronuncia n. 349 del 1985 in materia pensionistica, ove la Corte ha affermato appunto che, pur non essendo interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi perfetti, «dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto».

Nella successiva sentenza n. 416 del 1999 è ribadito che al legislatore ordinario, fuori della materia penale, non è inibito emanare norme con efficacia retroattiva, a condizione però che la retroattività trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti. Tra questi viene annoverato «l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che [...] non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti».

È stato, peraltro, ritenuto che lo scrutinio di ragionevolezza dell'intervento normativo sia da compiere, non su un piano astratto, ma valutando la modificazione subita dai rapporti intaccati dalla disposizione intertemporale denunciata, onde evitare «che una generalizzata esigenza di contenimento della finanza pubblica possa risultare, sempre e comunque, e quasi pregiudizialmente, legittimata a determinare la compromissione di diritti maturati o la lesione di consolidate sfere di interessi, sia individuali, sia anche collettivi» (Corte cost. n. 92 del 2013).

Ancora, per le sentenze nn. 23 e 71 del 2015, in ambiti connotati da ampia discrezionalità del legislatore, lo scrutinio di ragionevolezza impone alla Corte di «verificare che il bilanciamento degli interessi costituzionalmente rilevanti non sia stato realizzato con modalità tali da determinare il sacrificio o la compressione di uno di essi in misura eccessiva e pertanto incompatibile con il dettato costituzionale. Tale giudizio deve svolgersi “attraverso ponderazioni relative alla proporzionalità dei mezzi prescelti dal legislatore nella stia insindacabile discrezionalità rispetto alle esigenze obiettive da soddisfare o alle finalità che intende perseguire, tenuto conto delle circostanze e delle limitazioni concretamente sussistenti” (sentenza n. 1130 del 1988)».



La decisione n. 192 del 2015 ha, altresì, chiarito che «in sede di giudizio di legittimità costituzionale, la ragionevolezza di un intervento legislativo ha da essere apprezzata anche alla luce del contesto normativo in cui avviene e delle condizioni che, di fatto, caratterizzano la materia e il settore sui quali è operato l'intervento stesso».

Non sono mancate, poi, pronunce della Corte costituzionale, in tema di mutamenti normativi e di tutela del legittimo affidamento, che hanno preso in considerazione l'esigenza di tutela di posizioni consolidate anche a fronte di interventi peggiorativi valevoli solo *de futuro*, pur se incidenti su rapporti di durata già in essere e, quindi, riconducibili alla categoria della retroattività c.d. apparente (in cui rientra il caso di specie).

È il caso, ad esempio, degli interventi legislativi che hanno modificato in senso peggiorativo la disciplina dei canoni di concessione per utilizzo di beni pubblici, sospettati di ledere l'affidamento dei cittadini nella sicurezza dei rapporti giuridici, essendo prevista l'incidenza dei nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori anche sui rapporti in corso. Dalla pronuncia n. 264 del 2005 resa dalla Corte in *subiecta materia*, emerge una particolare attenzione dei Giudici per la tutela delle posizioni incise dalla normativa sopravvenuta, laddove si osserva che l'intervento legislativo modula comunque il suo impatto secondo modalità, non irragionevoli, di temperamento degli effetti sul rapporto di locazione in corso, sia diversificando gli incrementi in base alla consistenza del reddito dei conduttori, sia prevedendo la possibilità di recedere dal rapporto stesso, sia consentendo l'adempimento in più soluzioni. In sostanza, la previsione da parte del legislatore di misure volte ad attenuare l'impatto dell'entrata in vigore della nuova disciplina rendeva la normativa sopravvenuta di applicazione non necessariamente immediata a tutti i rapporti preesistenti, dato che la sua operatività non risultava né improvvisa né estemporanea, sfuggendo in tal guisa alle censure di incostituzionalità.

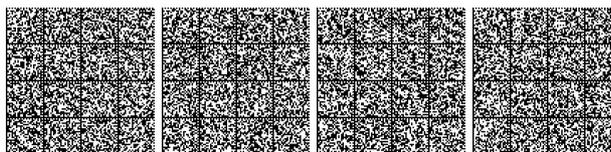
Il percorso argomentativo utilizzato dalla Corte viene meglio esplicitato in altre pronunce in cui i Giudici, partendo dal rifiuto della invocata pretesa ad «una specie di immodificabilità del sistema tariffario», valorizzano l'elemento della prevedibilità della modifica introdotta dal legislatore quale ragione per escludere la lesione di un legittimo affidamento, ispirandosi espressamente ai principi elaborati in sede europea dalla Corte di Giustizia, secondo cui la mutazione dei rapporti di durata deve ritenersi illegittima quando incide sugli stessi «in modo improvviso e imprevedibile», senza che lo scopo perseguito dal legislatore ne imponga l'intervento: così, nella sentenza n. 302 del 2010 la Corte costituzionale rileva che la variazione dei criteri di calcolo dei canoni dovuti dai concessionari di beni demaniali, «non è frutto di una decisione improvvisa ed arbitraria del legislatore, ma si inserisce in una precisa linea evolutiva della disciplina dell'utilizzazione dei beni demaniali»; analogamente, nella sentenza n. 64 del 2014, riguardante la modifica dei canoni di concessione idrica, la Corte, richiamando espressamente la sentenza n. 302 del 2010 e la giurisprudenza della Corte di Giustizia, esclude che «l'effetto dell'aumento del canone prodotto dalla disposizione legislativa censurata sia giunto inaspettato» in considerazione del dato storico della reiterazione nel tempo dell'intervento normativo sospettato di illegittimità costituzionale, adottato per la prima volta nel 2000 e successivamente confermato nel 2004.

Ed invero, nell'ambito della giurisprudenza della Corte di Giustizia, il principio del legittimo affidamento assume connotati non strettamente connessi ad interventi propriamente retroattivi dal momento che con esso viene inteso, più in generale, il principio in virtù del quale gli amministratori devono poter contare, in buona fede, sul mantenimento di una situazione giuridica a loro favorevole di fronte ad una sua modifica improvvisa che non potevano ragionevolmente aspettarsi o qualora il comportamento dell'istituzione abbia fatto sorgere nell'interessato un'aspettativa ragionevolmente fondata (cfr. sentenze CGE 29 aprile 2004 in cause riunite C-487/01 e C-7/02.; 15 luglio 2004 in cause riunite C-37/02 e C-38/02; 4 ottobre 2007 in causa C-217/06; 14 giugno 2011 in causa C-360/09).

Ulteriori elementi di valutazione messi in rilievo dalla Corte costituzionale possono essere evidenziati attraverso recenti sentenze relative ad interventi del legislatore in materia di trattamenti economici del pubblico impiego (cfr. Corte cost. n. 310 del 2013 e n. 219 del 2014).

In dette pronunce, la Corte ha innanzitutto giustificato la legittimità dell'intervento legislativo diretto a congelare uniformemente delle progressioni stipendiali evidenziando che le disposizioni censurate non modificano il meccanismo di progressione economica che continua a decorrere, sia pure articolato, di fatto, in un arco temporale maggiore e ritenendo pertanto che esse «superano il vaglio di ragionevolezza, in quanto mirate ad un risparmio di spesa [...] e per un periodo di tempo limitato» (Corte cost. n. 310/2013). Ciò che acquista rilievo nelle sentenze da ultimo citate è l'ammissibilità di una modifica introdotta dal legislatore che incida sulle posizioni soggettive in considerazione della ridotta entità del sacrificio imposto ai soggetti interessati, sia in termini quantitativi che temporali.

Ed ancora, con la sentenza del 27 giugno 2012, n. 166, in materia di incompatibilità tra lavoro part-time del dipendente pubblico e attività di avvocato, in relazione alla presunta lesione inferta all'asserito affidamento dei dipendenti pubblici part-time già legittimamente iscritti all'albo degli avvocati, la Corte — richiamando il principio costantemente ribadito secondo cui il valore del legittimo affidamento riposto nella sicurezza giuridica trova copertura costituzionale nell'art. 3 Cost., ma non in termini assoluti e inderogabili - conferma, da un lato, che «la fiducia nella permanenza nel tempo di un determinato assetto regolatorio deve essere consolidata, dall'altro [che] l'intervento normativo incidente su di esso deve risultare sproporzionato».



In considerazione di ciò, la Corte, concentrando la propria attenzione sulle disposizioni transitorie contenute nella disciplina contestata e volte a tutelare le posizioni sostanziali e i rapporti già in essere, si esprime nel senso che il descritto regime di tutela, lungi dal tradursi in un regolamento irragionevole lesivo dell'affidamento maturato dai titolari di situazioni sostanziali legittimamente sorte sotto l'impero della normativa previgente, «è da ritenere assolutamente adeguato a contemperare la doverosa applicazione del divieto generalizzato reintrodotta dal legislatore per l'avvenire (con effetto, altresì, sui rapporti di durata in corso) con le esigenze organizzative di lavoro e di vita» dei soggetti interessati.

Emerge, dunque, da tale pronuncia come il criterio della proporzionalità dell'intervento sopravvenuto deve poter soddisfare, insieme, l'esigenza di adattamento e di cambiamento connaturata ai rapporti di lungo periodo e quella del minor sacrificio possibile imposto agli operatori interessati. Sotto questo profilo, un rilievo decisivo per il riconoscimento di tutela dell'affidamento è assunto dalla offensività della lesione, ossia dalla gravità e definitività del pregiudizio apportato alle posizioni consolidate degli operatori dalle nuove disposizioni.

Analogamente, la sentenza n. 272 del 2015 ha specificato che il test di proporzionalità «richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi (sentenza n. 1 del 2014)».

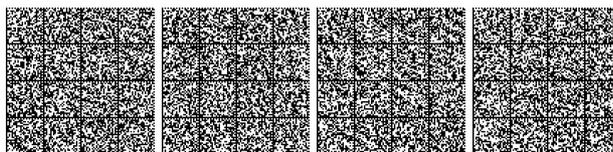
La riscontrata lesione del principio del legittimo affidamento ha, infine, determinato o concorso a determinare le declaratorie di illegittimità costituzionale contenute nelle sentenze nn. 216 e 260 del 2015.

La sentenza n. 216/2015 — dopo avere rammentato che, «con riguardo alla fissazione del termine di prescrizione dei singoli diritti», «il legislatore gode di ampia discrezionalità, con l'unico limite dell'eventuale irragionevolezza, qualora “esso venga determinato in modo da non rendere effettiva la possibilità di esercizio del diritto cui si riferisce, e di conseguenza inoperante la tutela voluta accordare al cittadino leso”» — ha sanzionato come irragionevole e lesivo del principio di tutela dell'affidamento l'art. 26 del decreto-legge n. 201 del 2011 che, in deroga alla precedente legislazione regolante l'introduzione dell'euro, disponeva, «al dichiarato fine di ridurre il debito pubblico», la prescrizione anticipata, rispetto al termine decennale dalla data di cessazione del corso legale della lira (spirato il 28 febbraio 2012), e con effetto immediato, delle lire ancora in circolazione e dunque del diritto di convertire in euro le relative banconote e monete, e stabiliva il versamento del loro controvalore all'entrata del bilancio statale per essere riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato. Il Collegio ha osservato che il preesistente quadro legislativo era tale da far «sorgere nei possessori di banconote in lire la ragionevole fiducia nel mantenimento del termine fino alla sua prevista scadenza decennale»; e che il lungo tempo trascorso senza alcuna modifica dell'originario assetto normativo ha reso ancora «più evidente il carattere certamente consolidato della posizione giuridica dei possessori di banconote in lire e della loro legittima aspettativa a convertirle in euro entro il termine che sarebbe venuto a scadenza il 28 febbraio 2012 e tanto più censurabile l'improvviso intervento del legislatore».

Quanto alla sentenza n. 260 del 2015, essa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 40, comma 1-bis, del decreto-legge n. 69 del 2013 nella parte in cui, interpretando l'art. 3, comma 6, primo periodo, del decreto-legge n. 64 del 2010, prevedeva che alle fondazioni lirico - sinfoniche, fin dalla loro trasformazione in soggetti di diritto privato (23 maggio 1998), non si applicassero le disposizioni sulla stabilizzazione del rapporto di lavoro come conseguenza della violazione delle norme sulla stipulazione di contratti di lavoro subordinato a termine. I Giudici hanno riscontrato la lesione dell'«affidamento dei consociati nella sicurezza giuridica», «corroborato da un assetto normativo risalente (...) e da una giurisprudenza (...) che la legge interpretativa consapevolmente ribalta, ripercuotendosi sui giudizi in corso e su vicende non ancora definite».

Volendo sintetizzare le indicazioni così complessivamente fornite dalla giurisprudenza costituzionale, si deve anzitutto registrare come dalla Corte venga ancora considerato determinante, per l'emergere di un problema di affidamento, il carattere retroattivo o meno della normativa esaminata: il fatto stesso di non essere propriamente retroattiva opera come una sorta di presunzione di legittimità della stessa, che può essere superata solo ove si dimostri che il trattamento introdotto dal legislatore incide sui rapporti in corso in modo irragionevole. In tale ipotesi, la verifica di ragionevolezza del regime giuridico sopravvenuto va fondata su tre profili: la prevedibilità della modifica peggiorativa imposta, la proporzionalità con cui essa incide sulle posizioni giuridiche preesistenti e la previsione di norme transitorie, che rendano meno traumatico il passaggio dalla precedente normativa a quella nuova, così consentendo ai soggetti interessati di adeguarsi allo *ius superveniens* senza subirne un pregiudizio eccessivo.

Anche la Corte di Strasburgo si è espressa in più occasioni mostrando di tenere in grande considerazione il principio del legittimo affidamento di fronte a norme sopravvenute, con particolare riferimento ai casi in cui l'intervento normativo ha comportato per i ricorrenti conseguenze negative di carattere patrimoniale in violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 della CEDU.



L'art. 1 del Primo Protocollo Addizionale alla CEDU recita: «Ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di utilità pubblica e nelle condizioni previste dalla legge e dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di mettere in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende.».

Secondo la consolidata giurisprudenza della Corte EDU, al concetto di proprietà (il testo della convenzione ricorre all'espressione «diritto al rispetto dei suoi beni») è riconducibile anche quello di aspettativa legittima (*esperance legittime*) purché «il titolare dimostri che essa ha una base sufficientemente riconosciuta dal diritto interno» (cfr. Prince Hans-Adam II de Liechtenstein c. Germania, 12.07.2001; Gratzinger et Gratzingerova c. Repubblica Ceca, 10.07.2002 e Maurice c. France, 6.10.2006).

Seguendo questa interpretazione la Corte è arrivata, ad esempio nel caso Agrati e altri c. Italia (sent. 7 giugno 2011), a considerare come illegittima ingerenza quella realizzata dal legislatore italiano con la legge finanziaria del 2006, ritenendo in particolare che i ricorrenti fossero titolari di un interesse patrimoniale configurabile come la legittima aspettativa di ottenere il pagamento delle somme controverse, riconoscendo quindi a detta aspettativa il carattere di «bene» ai sensi dell'art. 1 del Protocollo n. 1.

A questo punto, nell'accertare se tale ingerenza legislativa dello Stato perseguisse uno scopo legittimo, vale a dire se esisteva una «causa di pubblica utilità» tale da giustificare le privazioni della proprietà privata, come previsto dall'art. 1, par. 2, del Protocollo n. 1, la Corte ha rammentato che, in linea di principio, il solo interesse finanziario dello Stato non consente di giustificare l'intervento retroattivo di una legge di convalida, dimostrando in tal modo di nutrire numerosi dubbi sul fatto che l'ingerenza nel rispetto dei beni dei ricorrenti rispondesse ad esigenze d'interesse generale.

Ad ogni modo, la Corte ha ricordato che l'ingerenza nel diritto al rispetto dei beni deve garantire un giusto equilibrio tra le esigenze dell'interesse generale della comunità e gli imperativi della salvaguardia dei diritti fondamentali dell'individuo e che deve esistere un ragionevole rapporto di proporzionalità tra i mezzi impiegati e lo scopo perseguito da qualsiasi misura privativa della proprietà.

In conclusione, la Corte ha sostenuto che l'adozione dell'art. 1 della legge finanziaria del 2006 ha effettivamente gravato i ricorrenti di un «onere anomalo ed esorbitante», considerando l'attacco portato ai loro beni sproporzionato. Pertanto ha dichiarato la violazione dell'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU.

Come noto, a seguito delle c.d. sentenze gemelle n. 348 e 349 del 2007, la Corte costituzionale ha riconosciuto alle norme della CEDU, nel significato loro attribuito dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, la natura giuridica di «norme interposte», capaci di integrare il parametro costituzionale espresso dall'art. 117, primo comma, Cost., nella parte in cui impone il rispetto dei vincoli derivanti dagli obblighi internazionali.

Pertanto, la norma qui censurata violerebbe, in uno all'art. 3 Cost., anche l'art. 117, primo comma, Cost. e il parametro interposto di cui all'art. 1 del Protocollo n. 1 CEDU, atteso che nel caso all'attenzione di questo Giudicante non appaiono rispettate le condizioni e le modalità attraverso cui il legislatore può correttamente operare le modifiche in senso peggiorativo dell'ordinamento e appare conseguentemente lesa la posizione di affidamento dell'attrice.

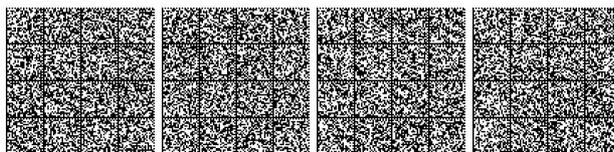
Ed invero, giova considerare innanzitutto, quanto al contesto normativo in cui si è inserita la modifica in discorso, che sin dal 2004 (anno di istituzione della figura del Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Calabria), il trattamento indennitario del Garante è rimasto immutatamente parametrato a quello previsto con legge regionale n. 4 del 1985 per il Difensore civico (a sua volta parametrato, per oltre un venticinquennio, a quello previsto per i consiglieri regionali) e pertanto, se pure la modifica è di poco successiva al conferimento dell'incarico all'attrice, essa comunque, dal momento dell'accettazione, nutre una ragionevole fiducia nella permanenza nel tempo di quel consolidato assetto, sì che può ritenersi che la modifica *in peius* prodotta dalla disposizione legislativa censurata sia giunta inaspettata.

In secondo luogo, l'applicazione immediata ed incidente anche sul rapporto in corso della riduzione dell'indennità di funzione del Garante appare frutto di una decisione improvvisa ed imprevedibile, che non si giustifica con la sola esigenza di contenimento della finanza pubblica.

Tanto più che il legislatore regionale non ha previsto alcuna misura volta ad attenuare l'impatto dell'entrata in vigore della nuova disciplina sul rapporto in corso.

Conseguentemente, l'intervento normativo incidente su di esso risulta assolutamente sproporzionato, sol che si consideri che:

— non sono state previste norme transitorie;



— è stato imposto un sacrificio eccessivo, non solo in termini economici (per l'abbattimento *ex abrupto* dell'indennità del 75 per cento), ma anche tenuto conto delle circostanze di fatto e delle limitazioni concretamente sussistenti per lo svolgimento dell'incarico di Garante per l'Infanzia.

Ed invero, l'art. 3, comma 3, della legge istitutiva (L.R. n. 28 del 2004) prevede che:

«Sono incompatibili con l'incarico di cui al comma 1:

a) i membri del Parlamento, i Ministri, i Consiglieri e gli Assessori regionali, provinciali e comunali, e i titolari di altre cariche elettive;

b) i Direttori generali, sanitari e amministrativi delle Aziende USL e delle aziende ospedaliere regionali;

c) i coordinatori della rete dei servizi degli ambiti territoriali di cui all'art. 8, comma 3, lettera a) della legge 8 novembre 2000, n. 328: «Legge-quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali»;

d) gli amministratori di enti pubblici, aziende pubbliche o società a partecipazione pubblica, nonché gli amministratori o dirigenti di enti, imprese o associazioni che ricevono a qualsiasi titolo contributi dalla Regione e/o da altri enti pubblici;

e) i segretari regionali, provinciali e locali di partiti, di movimenti politici e di organizzazioni sindacali.».

Il successivo quarto comma, nel testo originario, stabiliva altresì: «L'incarico è inoltre incompatibile con qualsiasi altra attività lavorativa, anche libero professionale, ovvero rappresentativa, e può essere revocato per gravi e comprovati motivi di ordine morale.».

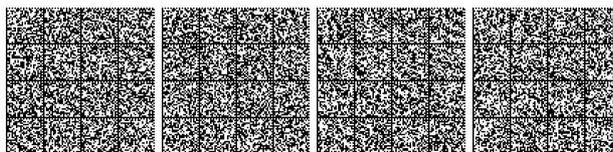
È utile osservare che la predetta disposizione è stata modificata dall'art. 1, comma 1, L.R. 23 novembre 2016, n. 36, a decorrere dal 25 novembre 2016 (ai sensi di quanto stabilito dall'art. 3, comma 1, della medesima legge) — successivamente quindi alla scadenza del mandato dell'attrice — prevedendo attualmente che «L'incarico è, inoltre, incompatibile con lo svolgimento di attività lavorative che determinino situazioni di conflitto di interessi rispetto alla carica ricoperta e può essere revocato per gravi e comprovati 'nativi di ordine morale.».

È da notarsi, dunque, come, in costanza di assolvimento dell'incarico da parte della odierna attrice, sussistesse un regime di incompatibilità assoluta del Garante con qualsiasi altro incarico e/o attività lavorativa pubblici e/o privati — tant'è che ella dovette dimettersi da Presidente del Consiglio di Amministrazione di una società consortile pubblica (per cui riceveva uno stipendio di euro 1.800,00 mensili) e che non percepì l'indennità di Garante fino alla rimozione della causa di incompatibilità — regime ora in parte attenuato per effetto delle modifiche apportate al quarto comma della citata disposizione dalla legge n. 36 del 2016, modifiche che — se introdotte contestualmente alla riduzione dell'indennità nel 2011 — avrebbero potuto costituire misure di temperamento degli effetti della normativa sopravvenuta sul rapporto in corso idonee a rendere l'intervento legislativo non irragionevole.

In conclusione, è avviso di questo Giudice rimettente che, ferma restando la libertà del legislatore regionale di distinguere le indennità, originariamente equivalenti, spettanti al Garante per l'Infanzia e al Difensore civico, da un lato, e ai consiglieri regionali, dall'altro, e di valutarne separatamente l'adeguatezza, non poteva tale discrezionalità spingersi, senza il rispetto dei limiti di cui sopra (ragionevolezza, prevedibilità e proporzionalità), fino ad incidere anche sulle situazioni sostanziali poste in essere dalla legge precedente, frustrando così l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto. Ne consegue che non è manifestamente infondato il dubbio che la norma in oggetto violi il principio del legittimo affidamento come declinato dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte EDU, dovendo così essere dichiarata dalla Corte costituzionale illegittima.

Non sembra, d'altro canto, possibile che, attraverso un'interpretazione adeguatrice e costituzionalmente e convenzionalmente orientata, la norma investita dai dubbi possa essere diversamente intesa, attribuendole un significato tale che essa non vada ad esplicare i suoi effetti sull'incarico di Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza in corso al momento della sua entrata in vigore.

Né è consentita un'applicazione in via diretta della norma convenzionale in luogo di quella nazionale, con essa non compatibile, atteso che, diversamente dal diritto comunitario, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo non crea un ordinamento giuridico sovranazionale, ma costituisce un modello di diritto internazionale pattizio idoneo a vincolare lo Stato, ma improduttivo di effetti diretti nell'ordinamento interno.



P.Q.M.

Il Tribunale di Catanzaro,

Visto ed applicato l'art. 23, legge 11 marzo 1953, n. 87,

dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge regionale della Calabria del 16 gennaio 1985, n. 4 (recante la determinazione dell'indennità di funzione del Difensore civico in Calabria) — richiamato dall'art. 3, comma 5, della L.R. 12 novembre 2004, n. 28 in materia di indennità di funzione, rimborso spese e trattamento di missione spettanti al Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza per la Regione Calabria — come sostituito dall'art. 1 della legge regionale del 6 aprile 2011, n. 13, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 16 gennaio 1985, n. 4», pubblicata sul Bollettino Ufficiale della Regione n. 6 del 1° aprile 2011, Supplemento Straordinario n. 2 del 13 aprile 2011;

sospende il giudizio;

dispone la trasmissione immediata degli atti alla Corte costituzionale;

dispone che, a cura della Cancelleria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente della Giunta Regionale della Calabria ed al Presidente del Consiglio Regionale della Calabria.

Si comunichi alle parti.

Catanzaro, 18 gennaio 2018

Il Giudice: RANIELI

18C00290

N. 196

Ordinanza del 29 giugno 2018 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Gallè Maria contro D'Alia Marta e Comune di Palermo

Elezioni - Consigli circoscrizionali - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17, recante modifiche di norme in materia di composizione del consiglio comunale, anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

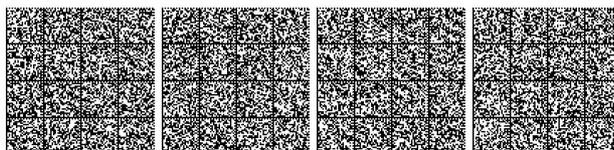
in sede giurisdizionale, ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 967 del 2017, proposto da:

Maria Gallè, rappresentata e difesa dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso il loro studio in Palermo, viale Libertà, 171;

Contro Marta D'Alia, rappresentata e difesa dall'avvocato Giovanni Scala, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Principe di Paternò, 67;

Nei confronti Comune di Palermo, in persona del Sindaco p.t., non costituito in giudizio;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Sicilia - Palermo: sezione I n. 2550/2017, resa tra le parti, concernente l'annullamento del verbale dell'Ufficio centrale elettorale per l'elezione del Presidente e dei Consiglieri dell'VIII circoscrizione (Politeama - Libertà - Montepellegrino - Malaspina - Palagonia) del Comune di Palermo dell'11 giugno/5 luglio 2017, nonché dell'atto di proclamazione degli eletti al Consiglio circoscrizionale nella parte in cui non contempla tra gli eletti la ricorrente in prime cure; e per la conseguente correzione dei risultati elettorali e del verbale dell'Ufficio centrale e per la proclamazione dell'odierna appellata alla carica di consigliere circoscrizionale dell'VIII Circoscrizione del Comune di Palermo in sostituzione della proclamata eletta Maria Gallè.



Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;
Visto l'atto di costituzione in giudizio di Marta D'Alia;
Viste le memorie difensive;
Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2018 il Cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti gli avvocati Giovanni Immordino, Giuseppe Immordino e Giovanni Scala;

1. La signora Marta D'Alia si è candidata alle elezioni dell'11 giugno 2017 a consigliere dell'VIII circoscrizione del Comune di Palermo, con la lista «Palermo 2022», collegata al candidato presidente Marco Frasca Polara, risultato vincitore.

Avendo riportato 467 voti di preferenza e una cifra individuale di 4.110, non è stata eletta, essendo stato assegnato l'unico seggio spettante alla lista «Palermo 2022» al candidato Francesco Schembri che ha riportato 675 voti di preferenza e una cifra individuale di 4.218.

2. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale ha chiesto l'annullamento, e la correzione dei risultati con conseguente propria proclamazione tra gli eletti, del verbale dell'Ufficio centrale elettorale del Comune di Palermo del 5 luglio 2017 e degli atti connessi, con cui sono stati proclamati eletti il Presidente e i Consiglieri dell'VIII circoscrizione, deducendo che l'Ufficio centrale sarebbe incorso in un grave errore nelle operazioni di riparto dei seggi, laddove ha individuato in otto anziché in nove il numero di consiglieri da eleggere.

Sulla base di questa premessa ha articolato due motivi di illegittimità con cui lamenta la violazione degli articoli 4 e 4-ter della legge regionale n. 35/1997, 3 della legge regionale n. 17/2016 e 5 della legge regionale n. 11/2015, nonché l'eccesso di potere sotto vari profili.

Sostiene, nell'insieme, che l'Ufficio elettorale sarebbe incorso nell'errore di non detrarre il seggio assegnato al candidato presidente non eletto avente numero d'ordine n. 1 (Giuliano Forzinetti) dai seggi assegnati al gruppo di liste allo stesso collegate, e che tale scelta avrebbe provocato un'applicazione distorta ed illogica della disciplina regionale, a meno di non predicarne l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 1, comma 1, 2, 3 e 48, comma 2.

3. Il Tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso sul presupposto che, per effetto dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, sia applicabile all'elezione per i consigli circoscrizionali l'intero art. 4 della legge regionale n. 35/1997 dettato per l'elezione del Consiglio comunale, compresa la previsione di cui al comma 3-ter (inserita nel 2016) ove si prevede che, sempre nelle elezioni comunali, il seggio attribuito al candidato sindaco non eletto più votato debba essere detratto da quelli assegnati alle liste allo stesso collegate.

Il Giudice di primo grado ha motivato tale soluzione esegetica anche sulla base di una interpretazione finalistica della normativa elettorale, ritenuta più rispettosa dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto.

4. Avverso la sentenza l'originaria eletta, Maria Gallè, ha proposto il presente appello, lamentandone l'erroneità per eccesso di potere giurisdizionale e per violazione dell'art. 12 delle preleggi al c.c., essendo, a sua avviso, il Tribunale amministrativo regionale pervenuto a tale decisione nonostante che l'interpretazione formale-letterale della normativa applicabile escludesse un simile esito.

La difesa appellante, attraverso un unico articolato motivo di appello, sostiene infatti che alle elezioni per il consiglio circoscrizionale non si applicherebbe il comma 3-ter dell'art. 4 della legge regionale n. 35/1997 ed il meccanismo da esso previsto.

Né l'applicabilità di siffatta previsione potrebbe ricavarsi in via interpretativa, data la distinzione, di *ratio* e di funzioni, tra le circoscrizioni e il comune, retti da sistemi elettorali diversi, imperniati, nel primo caso sul principio della partecipazione, nel secondo su quello della governabilità.

5. Si è costituita l'originaria ricorrente, replicando con articolata memoria difensiva e, all'udienza pubblica del 25 maggio 2018, la causa è passata in decisione.

6. Il Collegio reputa utile chiarire come, per effetto del modo di procedere dell'Ufficio elettorale qui in contestazione, nell'VIII circoscrizione del Comune di Palermo (Politeama - Libertà - Montepellegrino - Malaspina - Palagonia), le liste di maggioranza e quelle delle (diverse) opposizioni hanno avuto riconosciuti rispettivamente cinque seggi, a fronte di una cifra elettorale pari in un caso a 18.489 e nell'altro a 17.996, con una differenza quindi all'incirca di 500 voti.

Tale risultato di parità si raggiunge ove si conteggi tra i cinque seggi spettanti alle liste di maggioranza anche il Presidente eletto, che fa parte, in quanto lo presiede, del consiglio circoscrizionale.



A fronte di questo dato iniziale, la tesi dell'originaria ricorrente in primo grado, che si è candidata in una lista collegata al Presidente eletto, è che l'applicazione del sistema di determinazione dei seggi previsto per le elezioni comunali — in particolare della regola di cui all'art. 4, comma ter, della legge regionale n. 35/1997 — avrebbe dovuto comportare, invece, l'attribuzione di cinque seggi alle liste di maggioranza, in aggiunta al seggio spettante al Presidente eletto Marco Frasca Polara; e di soli tre seggi alle restanti liste di minoranza, in aggiunta al seggio spettante al Presidente non eletto maggiormente votato Giuliano Forzinetti.

Si sarebbe dovuti arrivare a tale risultato, appunto detraendo il seggio assegnato al Forzinetti da quelli assegnati alle liste a lui collegate, facendo applicazione della regola dettata per l'elezione del Consiglio comunale dall'art. 4, commi 3-ter e 7, della legge regionale n. 35/1997.

In tal modo, le liste collegate al Presidente eletto avrebbero avuto un seggio in più a scapito delle altre liste, e di questo seggio in più beneficerebbe la ricorrente in primo grado Marta D'Alia.

Senonché proprio l'applicabilità dell'art. 4, comma 3-ter, è il tema controverso.

Tale disposizione si trova inserita all'interno dell'art. 4 della più volte citata legge regionale n. 35/1997, la cui rubrica (si intende, dell'art. 4) recita «Elezione del Consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti».

A tale articolo fa espresso richiamo il successivo art. 4-ter, la cui rubrica recita «Elezione del consiglio circoscrizionale», e dove è precisato, al comma 1, che «Per l'elezione del consiglio circoscrizionale trovano applicazione i commi 1, 2, 4, 5, e 7 dell'art. 4», senza però fare menzione alcuna anche del comma 3-ter dell'art. 4.

Quest'ultimo comma è frutto di un'aggiunta molto recente, da parte della legge regionale n. 17/2016, recante «Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali». L'art. 3 della legge 17 del 2016, la cui rubrica recita «Modifiche di norme in materia di composizione del Consiglio comunale», ha appunto modificato gli articoli 2 e 4 della legge 35 del 1997, nel secondo caso aggiungendo il comma 3-ter e modificando il comma 7, nella direzione già ricordata.

7. Fin qui, si dovrebbe osservare con relativa sicurezza, le modifiche parrebbero avere interessato, anche sulla base di un criterio testuale, le sole elezioni comunali, tanto più che il ricordato e specifico art. 4-ter della legge n. 35 del 1997 non ha, invece, subito modifiche o aggiunte di sorta.

E, tuttavia, il quadro è complicato, e per quanto si vedrà più avanti reso non più chiaramente intellegibile, dal fatto che, alla fine dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016, dopo le già ricordate modifiche (e integrazioni) agli articoli 2 e 4 della legge n. 35/1997, il terzo ed ultimo comma ha previsto, con una formula apparentemente di chiusura, che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali».

Una tale formulazione pecca peraltro sicuramente per eccesso ovvero dimostra un'eccedenza rispetto allo scopo, se è vero che sicuramente all'elezione dei consigli circoscrizionali non trova invece applicazione l'art. 2 della legge n. 35/1997, cui fa riferimento espresso il comma 1 dell'art. 3 della legge n. 17/2016, che disciplina le modalità di elezione del Sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

Di conseguenza, quanto meno sotto tale aspetto, non è vero che (tutte) le disposizioni di cui all'art. 3 della legge n. 17/2016 si applicano per l'elezione dei consigli circoscrizionali, il che rivela già una prima imprecisione del legislatore.

Dopodiché, per quanto attiene all'art. 4 della legge n. 35/1997, le modifiche apportatevi da ultimo dal comma 2 dell'art. 3 della legge n. 17/2016 investono specificamente le modalità di determinazione dei seggi da attribuire alle liste, ridisegnando il premio di maggioranza, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto, e introducendo per la prima volta il meccanismo di detrazione di cui si è già discusso, ispirato anch'esso ad una logica di correzione, ovvero di razionalizzazione, del risultato elettorale in chiave maggioritaria.

Si tratta, con ogni evidenza, di disposizioni elettorali che presentano immediati e qualificanti riflessi sulla forma di Governo (a livello di ente) locale, perseguendo una logica maggioritaria che si ritrova anche, seppure con modalità non coincidenti, nella legislazione statale sull'elezione dei consigli comunali (v. art. 73, commi 10 e 11, della legge n. 267/2000 e, anche per un cenno al meccanismo di cd. prededuzione, Consiglio di Stato, III, sentenza n. 1055 del 2018).

Sicché non può dirsi casuale il fatto che l'art. 4-ter della legge n. 35/1997, nel disciplinare l'elezione del consiglio circoscrizionale, facesse in origine e faccia ancora testualmente rinvio solamente ad alcune (ma non a tutte *le*) disposizioni dell'art. 4 della medesima legge, non menzionando in particolare il comma 6 sul premio di maggioranza, come anche il comma 3-ter sul meccanismo di detrazione qui in discussione.



Con la precisazione ulteriore che, se la mancata menzione del comma 3-ter potrebbe trovare, come sostiene la difesa della D'Alia, la sua possibile giustificazione nel mancato coordinamento, ovvero aggiornamento, dell'art. 4-ter (aggiunto nel 2011) con la novella del 2016; non altrettanto può dirsi per il comma 6 e per il premio di maggioranza in esso disciplinato, che era già in vigore nel 2011, per quanto con modalità differenti da quelle da ultimo vigenti, e che, dunque, consapevolmente il legislatore regionale a tale data (nel 2011) decise di non (voler) applicare all'elezione del consiglio circoscrizionale.

8. Di questa scelta del legislatore regionale del 2011, che al Collegio appare esser stata allora consapevole e chiaramente decifrabile, si possono offrire spiegazioni legate alla differente natura del Consiglio comunale e di quello circoscrizionale. Il primo funzionale con le proprie deliberazioni al pieno dispiegarsi di una funzione di Governo locale che, come noto, nel nuovo titolo V della Costituzione ha assunto una rilevanza crescente, secondo la consueta dialettica tra maggioranza e minoranza/e; il secondo da sempre, quanto meno a far data dalla l. 278 del 1976, concepito come un organo assembleare con funzioni per lo più consultive, cui non di rado si affiancano compiti delegati anche di amministrazione attiva, al crocevia tra la partecipazione e il decentramento.

All'insegna, dunque, di una differenza di fondo tra organi che l'art. 4-ter era sembrato — e ancora sembrerebbe, ad una lettura distesa del testo — registrare e confermare, attraverso un rinvio alle sole disposizioni dettate per l'elezione del Consiglio comunale, giudicate compatibili con l'elezione del consiglio circoscrizionale.

Di questo criterio di misurata e ponderata compatibilità, che rifletteva le vedute differenze sostanziali, non vi è più traccia, quanto meno sul piano formale, nell'intervento del 2016, essendo il comma 3 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 all'apparenza ispirato ad un criterio di segno opposto, di integrale e sbrigativo rinvio.

9. Se questa fosse la conclusione desumibile dal quadro normativo, se ne dovrebbe ricavare (più *di*) un dubbio sulla ragionevolezza dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, come anche della sua coerenza con il principio di rappresentatività, nella misura in cui finisce per equiparare, sottoponendoli ad eguale disciplina, senza che se ne colga distintamente la ragione, istituti e realtà disomogenei, quali sono il Consiglio comunale e quello circoscrizionale.

Ma, prima ancora, dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, sfugge al Collegio la razionalità intrinseca ovvero, in altri termini, la sua stessa intellegibilità e coerenza. Nel senso che l'imprecisione cui già si è fatto cenno, e che è all'origine di qualunque sindacato di ragionevolezza, qui si presenta in forma particolarmente acuta, sia per la non comune vaghezza di una disposizione che, facendo irruzione in un testo normativo che si occupa di composizione del consiglio comunale, richiama frettolosamente non meglio identificate altre disposizioni, talune delle quali di sicuro non pertinenti; sia perché tutto questo avviene in un ambito, quello elettorale, dove più forte è il sentimento di certezza e di coerenza che dovrebbe guidare l'interprete e rassicurare insieme eletti ed elettori.

Laddove, invece, la disposizione in parola evoca l'immagine di quel «gregge privo di pastore» raffigurata nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1982 (al punto 11.1.).

10. E, difatti, per come sono scritte le norme (l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 e l'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997), deve constatarsi la possibilità obiettiva di più interpretazioni diverse e tutte ugualmente plausibili, in un certo senso equivalenti l'una all'altra, a seconda che si privilegi ora la governabilità ora la rappresentatività, quale conseguenza di un'intima contraddizione, al cospetto delle quali si può dubitare persino che il giudice sia ancora chiamato a risolvere un problema interpretativo e non a sciogliere, rivelandone la soluzione, un problema di politica legislativa; nell'esercizio di una funzione non più di solo intelletto ma di volontà.

Si potrebbe obiettare, in termini più rassicuranti, che la ricostruzione del contenuto della legge sia pur sempre possibile attraverso l'integrazione, della singola o delle singole norme nel sistema, assumendone la coerenza d'insieme, e che il giudice sarebbe chiamato a esplicitare valutazioni già implicite.

10. Ed è questa la via percorsa dal Giudice di primo grado, con la sentenza impugnata, lungo i consueti binari dell'interpretazione costituzionalmente orientata, in questo caso (in funzione) dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto di cui agli articoli 1 e 48 della Costituzione, muovendo dal presupposto — esso stesso, tuttavia, revocabile in dubbio — che debba essere assicurato, anche a livello di consiglio circoscrizionale, un meccanismo in grado di garantire al presidente eletto la maggioranza in consiglio e quindi la «governabilità».

Anche senza interrogarsi *funditus* sulla latitudine, da più parti ritenuta eccessiva, che è in generale andata assumendo la tecnica della interpretazione cd. costituzionalmente orientata o adeguatrice, e che pure trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale un indubbio riscontro, in termini di dovere piuttosto che di facoltà del giudice (v., per tutte, l'ordinanza n. 63 del 1989); di questa tecnica reputa il Collegio che si debba fare un uso sorvegliato in materia (di legge) elettorale, ribadendo che grava sul legislatore un dovere primario di *clari loqui*.



L'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 viola questo dovere e pecca per mancanza di proporzione rispetto all'obiettivo che si può supporre possa avere avuto di mira il legislatore.

Assumendo pure che il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua potestà primaria (ma non illimitata, come dimostra Corte costituzionale, 107 del 1976) in materia di enti locali (art. 14, lettera o, dello statuto), volesse avvicinare l'elezione del consiglio circoscrizionale a quella del consiglio comunale, avrebbe dovuto seguire un criterio intellegibile di coerenza e di compatibilità.

Qualora poi avesse voluto (e potuto) rendere i due consigli del tutto omogenei nelle loro modalità di funzionamento, innovando non di poco rispetto alla storia e rispetto alla disciplina del 2011, avrebbe dovuto farlo in modo inequivoco, meglio ancora se attraverso la modifica ovvero l'aggiornamento dell'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997.

In assenza di questi elementi, non solo la disposizione di rinvio dell'art. 3, comma 3, si dimostra manifestamente inadeguata e arbitraria, ma pone seri dubbi sulla sua conformità anche ad un diverso parametro di costituzionalità, offerto dall'art. 101, comma 2, della Costituzione.

Se infatti il giudice deve essere soggetto soltanto alla legge, quantunque nella più ampia lettura che di questo lemma è venuta offrendo nel tempo la dottrina costituzionalistica, è necessario che la legge sia decifrabile attraverso una funzione (tendenzialmente, soltanto) conoscitiva nel cui esercizio si riaffermi al fondo il legame tra la funzione giurisdizionale e la sovranità popolare. Tanto più al cospetto di una legge elettorale, come nel caso di specie, dove è necessario che quel legame sia più profondo e che il margine di interpretazione sia definito con maggiore certezza.

Il che vale a privilegiare — ad avviso di questo Collegio, quanto meno nel presente ambito — il promovimento della questione di legittimità costituzionale della disposizione che non sia razionalmente intellegibile, piuttosto che la ricerca di una interpretazione costituzionalmente orientata, oltre tutto in una direzione non definita e non scevra da valutazioni opinabili che debbono essere lasciate alla volontà politica.

Una simile questione, preordinata ad una pronuncia che in ragione del principio di ragionevolezza e di soggezione del giudice alla legge, espunga dall'ordinamento un disposto normativo — l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 — indecifrabile e comunque irrazionale, sia sul piano della razionalità formale che nel senso della razionalità pratica (Corte costituzionale, sentenza n. 113 del 2015 e 172 del 1996), oltre ad essere non manifestamente infondata per tutte le ragioni sin qui evidenziate, non potendosi in questo caso percorrere la via di un'interpretazione adeguatrice, è anche rilevante ai fini della decisione.

Ove infatti non si dovesse fare applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, la presente causa andrebbe risolta alla luce del chiaro disposto dell'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997, che non prevede né richiama alcun meccanismo di detrazione o prededuzione dei seggi e la cui applicazione condurrebbe alla conferma del risultato elettorale originario favorevole all'odierna appellante Maria Gallé.

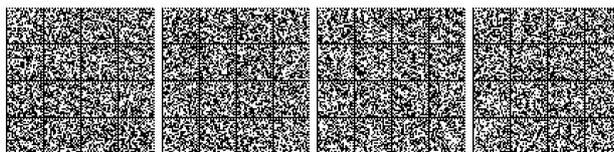
11. Alla luce delle considerazioni che precedono, il giudizio va quindi sospeso in attesa della definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, disponendosi la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

Ogni altra statuizione in rito e nel merito è riservata all'esito del procedimento davanti alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, non definitivamente pronunciando sull'appello, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 e ss. della legge n. 87/1953 e 79 del decreto legislativo n. 104/2010:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali) quanto al comma 3 dove si legge che «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali», in riferimento agli articoli 3 e 101, comma 2, della Costituzione, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;



2) dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

3) dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 25 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;
Hadrian Simonetti, consigliere, estensore;
Carlo Modica de Mohac, consigliere;
Giuseppe Barone, consigliere;
Giuseppe Verde, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: SIMONETTI

18C00291

N. 197

Ordinanza del 29 giugno 2018 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Valenti Antonino contro Brancato Fabrizio e Comune di Palermo

Elezioni - Consigli circoscrizionali - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17, recante modifiche di norme in materia di composizione del consiglio comunale, anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

In sede giurisdizionale ha pronunciato la presente ordinanza sul ricorso numero di registro generale 977 del 2017, proposto da: Antonino Valenti, rappresentato e difeso dagli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino, con domicilio eletto presso il loro studio in Palermo, viale Libertà, 171;

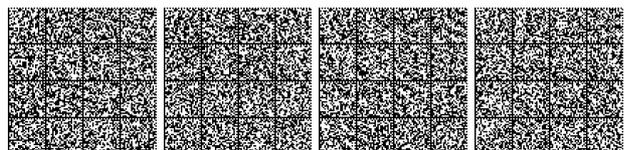
contro Fabrizio Brancato, non costituito in giudizio;

nei confronti Comune di Palermo, in persona del sindaco *pro tempore*, non costituito in giudizio;

per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Sicilia - Palermo: sezione I n. 2685/2017, resa tra le parti, concernente l'annullamento del verbale dell'ufficio centrale elettorale per l'elezione del Presidente di Circoscrizione e del Consiglio circoscrizionale della I Circoscrizione e dei consiglieri della I circoscrizione (Tribunali Castellammare Palazzo Reale — Monte di Pietà) del Comune di Palermo dell'11 giugno/5 luglio 2017, nonché dell'atto di proclamazione degli eletti al Consiglio circoscrizionale nella parte in cui non contempla tra gli eletti il ricorrente in prime cure; e per la conseguente correzione dei risultati elettorali e del verbale dell'ufficio centrale e per la proclamazione dell'odierno appellato alla carica di consigliere circoscrizionale della I Circoscrizione del Comune di Palermo in sostituzione del proclamato eletto Valenti Antonino.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Viste le memorie difensive;



Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2018 il cons. Hadrian Simonetti, uditi per la parte appellante gli avvocati Giovanni Immordino e Giuseppe Immordino;

1. Il signor Fabrizio Brancato si è candidato alle elezioni dell'11 giugno 2017 a consigliere della I circoscrizione del Comune di Palermo, con la lista «SX Sinistra Comune», collegata al candidato presidente Massimo Castiglia, risultato vincitore. Avendo riportato 131 voti di preferenza e una cifra individuale di 922, non è stato eletto, essendo stato assegnato l'unico seggio spettante alla lista «SX Sinistra Comune» alla candidata Tiziana Venturella che ha riportato 143 voti di preferenza e una cifra individuale di 934.

2. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale ha chiesto l'annullamento, e la correzione dei risultati con conseguente propria proclamazione tra gli eletti, del verbale dell'ufficio centrale elettorale del Comune di Palermo del 5 luglio 2017 e degli atti connessi, con cui sono stati proclamati eletti il presidente e i consiglieri della I circoscrizione, deducendo che l'ufficio centrale sarebbe incorso in un grave errore nelle operazioni di riparto dei seggi, laddove ha individuato in otto anziché in nove il numero di consiglieri da eleggere.

Sulla base di questa premessa ha articolato due motivi di illegittimità con cui lamenta la violazione degli articoli 4 e 4-ter della legge regionale n. 35/1997, 3 della legge regionale n. 17/2016 e 5 della legge regionale n. 11/2015, nonché l'eccesso di potere sotto vari profili.

Sostiene, nell'insieme, che l'ufficio elettorale sarebbe incorso nell'errore di non detrarre il seggio assegnato al candidato presidente non eletto avente numero d'ordine n. 1 (Salvatore Imperiale) dai seggi assegnati al gruppo di liste allo stesso collegate, e che tale scelta avrebbe provocato un'applicazione distorta ed illogica della disciplina regionale, a meno di non predicarne l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 1, comma 1, 2, 3 e 48, comma 2.

3. Il Tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso sul presupposto che, per effetto dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, sia applicabile all'elezione per i consigli circoscrizionali l'intero art. 4 della legge regionale n. 35/1997 dettato per l'elezione del Consiglio comunale, compresa la previsione di cui al comma 3-ter (inserita nel 2016) ove si prevede che, sempre nelle elezioni comunali, il seggio attribuito al candidato sindaco non eletto più votato debba essere detratto da quelli assegnati alle liste allo stesso collegate. Il giudice di primo grado ha motivato tale soluzione esegetica anche sulla base di una interpretazione finalistica della normativa elettorale, ritenuta più rispettosa dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto.

4. Avverso la sentenza l'originario eletto, con la lista «Coraggiosi Palermo», Antonino Valenti, ha proposto il presente appello, lamentandone l'erroneità per eccesso di potere giurisdizionale e per violazione dell'art. 12 delle preleggi al codice civile, essendo, a suo avviso, il Tribunale amministrativo regionale pervenuto a tale decisione nonostante che l'interpretazione formale-letterale della normativa applicabile escludesse un simile esito.

La difesa appellante, attraverso un unico articolato motivo di appello, sostiene infatti che alle elezioni per il Consiglio circoscrizionale non si applicherebbe il comma 3-ter dell'art. 4 della legge regionale n. 35/1997 ed il meccanismo da esso previsto.

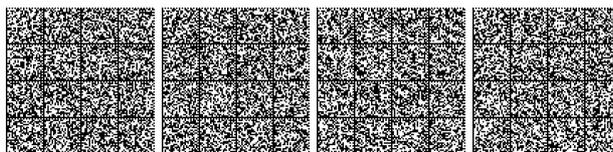
Né l'applicabilità di siffatta previsione potrebbe ricavarsi in via interpretativa, data la distinzione, di *ratio* e di funzioni, tra le circoscrizioni e il comune, retti da sistemi elettorali diversi, imperniati, nel primo caso sul principio della partecipazione, nel secondo su quello della governabilità.

5. Nessuno si è costituito per le altre parti e, all'udienza pubblica del 25 maggio 2018, la causa è passata in decisione.

6. Il Collegio reputa utile chiarire come, per effetto del modo di procedere dell'ufficio elettorale qui in contestazione, nella I circoscrizione del Comune di Palermo le liste di maggioranza e quelle delle (diverse) opposizioni hanno avuto riconosciuti rispettivamente cinque seggi, a fronte di una cifra elettorale pari in un caso a 3.448 e nell'altro a 2.935, con una differenza quindi all'incirca di 500 voti. Tale risultato di parità si raggiunge ove si conteggi tra i cinque seggi spettanti alle liste di maggioranza anche il presidente eletto, che fa parte, in quanto lo presiede, del Consiglio circoscrizionale.

A fronte di questo dato iniziale, la tesi dell'originario ricorrente in primo grado, che si è candidato in una lista collegata al presidente eletto, è che l'applicazione del sistema di determinazione dei seggi previsto per le elezioni comunali — in particolare della regola di cui all'art. 4, comma 3-ter, della legge regionale n. 35/1997 — avrebbe dovuto comportare, invece, l'attribuzione di cinque seggi alle liste di maggioranza, in aggiunta al seggio spettante al presidente eletto Massimo Castiglia; e di soli tre seggi alle restanti liste di minoranza, in aggiunta al seggio spettante al presidente non eletto maggiormente votato Salvatore Imperiale.

Si sarebbe dovuti arrivare a tale risultato, appunto detraendo il seggio assegnato all'Imperiale da quelli assegnati alle liste a lui collegate, facendo applicazione della regola dettata per l'elezione del Consiglio comunale dall'art. 4, commi 3-ter e 7, della legge regionale n. 35/1997.



In tal modo, le liste collegate al presidente eletto avrebbero avuto un seggio in più a scapito delle altre liste, e di questo seggio in più beneficerebbe il ricorrente in primo grado Fabrizio Brancato.

Senonché proprio l'applicabilità dell'art. 4, comma 3-ter, è il tema controverso. Tale disposizione si trova inserita all'interno dell'art. 4 della più volte citata legge regionale n. 35/1997, la cui rubrica (si intende, dell'art. 4) recita «Elezione del Consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti».

A tale articolo fa espresso richiamo il successivo art. 4-ter, la cui rubrica recita «Elezione del consiglio circoscrizionale», e dove è precisato, al comma 1, che «Per l'elezione del Consiglio circoscrizionale trovano applicazione i commi 1, 2, 4, 5, e 7 dell'art. 4», senza però fare menzione alcuna anche del comma 3-ter.

Quest'ultimo comma è frutto di un'aggiunta molto recente, da parte della legge regionale n. 17/2016, recante «Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del Consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di *status* degli amministratori locali». L'art. 3 della legge 17 del 2016, la cui rubrica recita «Modifiche di norme in materia di composizione del Consiglio comunale», ha appunto modificato gli articoli 2 e 4 della legge 35 del 1997, nel secondo caso aggiungendo il comma 3-ter e modificando il comma 7, nella direzione già ricordata.

7. Fin qui, si dovrebbe osservare con relativa sicurezza, le modifiche parrebbero avere interessato, anche sulla base di un criterio testuale, le sole elezioni comunali, tanto più che il ricordato e specifico art. 4-ter della legge del 1997 non ha, invece, subito modifiche o aggiunte di sorta.

E, tuttavia, il quadro è complicato, e per quanto si vedrà più avanti reso non più chiaramente intellegibile, dal fatto che, alla fine dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016, dopo le già ricordate modifiche (e integrazioni) agli articoli 2 e 4 della legge n. 35/1997, il terzo ed ultimo comma ha previsto, con una formula apparentemente di chiusura, che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali».

Una tale formulazione pecca peraltro sicuramente per eccesso ovvero dimostra un'eccedenza rispetto allo scopo, se è vero che sicuramente all'elezione dei consigli circoscrizionali non trova invece applicazione l'art. 2 della legge n. 35/1997, cui fa riferimento espresso il comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016, che disciplina le modalità di elezione del sindaco e del Consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

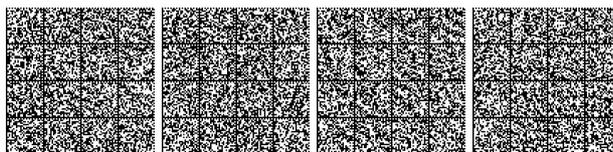
Di conseguenza, quanto meno sotto tale aspetto, non è vero che (tutte) le disposizioni di cui all'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 si applicano per l'elezione dei consigli circoscrizionali, il che rivela già una prima imprecisione del legislatore. Dopodiché, per quanto attiene all'art. 4 della legge regionale n. 35/1997, le modifiche apportatevi da ultimo dal comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 investono specificamente le modalità di determinazione dei seggi da attribuire alle liste, ridisegnando il premio di maggioranza, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto, e introducendo per la prima volta il meccanismo di detrazione di cui si è già discusso, ispirato anch'esso ad una logica di correzione, ovvero di razionalizzazione, del risultato elettorale in chiave maggioritaria.

Si tratta, con ogni evidenza, di disposizioni elettorali che presentano immediati e qualificanti riflessi sulla forma di governo (a livello di ente) locale, perseguendo una logica maggioritaria che si ritrova anche, seppure con modalità non coincidenti, nella legislazione statale sull'elezione dei consigli comunali (v. art. 73, commi 10 e 11, della legge n. 267/2000 e, anche per un cenno al meccanismo di cd. predezione, Consiglio di Stato, III, sentenza n. 1055 del 2018).

Sicché non può dirsi casuale il fatto che l'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997, nel disciplinare l'elezione del Consiglio circoscrizionale, facesse in origine e faccia ancora testualmente rinvio solamente ad alcune (ma non a tutte le) disposizioni dell'art. 4 della medesima legge, non menzionando in particolare il comma 6 sul premio di maggioranza, come anche il comma 3-ter sul meccanismo di detrazione qui in discussione.

Con la precisazione ulteriore che, se la mancata menzione del comma 3-ter potrebbe trovare la sua possibile giustificazione nel mancato coordinamento, ovvero aggiornamento, dell'art. 4-ter (aggiunto nel 2011) con la novella del 2016; non altrettanto può dirsi per il comma 6 e per il premio di maggioranza in esso disciplinato, che era già in vigore nel 2011, per quanto con modalità differenti da quelle da ultimo vigenti, e che, dunque, consapevolmente il legislatore regionale a tale data (nel 2011) decise di non (voler) applicare all'elezione del Consiglio circoscrizionale.

8. Di questa scelta del legislatore regionale del 2011, che al Collegio appare esser stata allora consapevole e chiaramente decifrabile, si possono offrire spiegazioni legate alla differente natura del Consiglio comunale e di quello circoscrizionale. Il primo funzionale con le proprie deliberazioni al pieno dispiegarsi di una funzione di governo locale che, come noto, nel nuovo titolo V della Costituzione ha assunto una rilevanza crescente, secondo la consueta dialettica tra maggioranza e minoranza/e; il secondo da sempre, quanto meno a far data dalla legge 278 del 1976, concepito come un organo assembleare con funzioni per lo più consultive, cui non di rado si affiancano compiti delegati anche di amministrazione attiva, al crocevia tra la partecipazione e il decentramento.



All'insegna, dunque, di una differenza di fondo tra organi che l'art. 4-ter era sembrato — e ancora sembrerebbe, ad una lettura distesa del testo — registrare e confermare, attraverso un rinvio alle sole disposizioni dettate per l'elezione del Consiglio comunale, giudicate compatibili con l'elezione del Consiglio circoscrizionale.

Di questo criterio di misurata e ponderata compatibilità, che rifletteva le vedute differenze sostanziali, non vi è più traccia, quanto meno sul piano formale, nell'intervento del 2016, essendo il comma 3 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 all'apparenza ispirato ad un criterio di segno opposto, di integrale e sbrigativo rinvio.

9. Se questa fosse la conclusione desumibile dal quadro normativo, se ne dovrebbe ricavare (più di) un dubbio sulla ragionevolezza dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, come anche della sua coerenza con il principio di rappresentatività, nella misura in cui finisce per equiparare, sottoponendoli ad eguale disciplina, senza che se ne colga distintamente la ragione, istituti e realtà disomogenei, quali sono il Consiglio comunale e quello circoscrizionale.

Ma, prima ancora, dell'art. 3, comma 3, appena citato, sfugge al Collegio la razionalità intrinseca ovvero, in altri termini, la sua stessa intellegibilità e coerenza. Nel senso che l'imprecisione cui già si è fatto cenno, e che è all'origine di qualunque sindacato di ragionevolezza, qui si presenta in forma particolarmente acuta, sia per la non comune vaghezza di una disposizione che, facendo irruzione in un testo normativo che si occupa di composizione del consiglio comunale, richiama frettolosamente non meglio identificate altre disposizioni, talune delle quali di sicuro non pertinenti; sia perché tutto questo avviene in un ambito, quello elettorale, dove più forte è il sentimento di certezza e di coerenza che dovrebbe guidare l'interprete e assicurare insieme eletti ed elettori.

Laddove, invece, la disposizione in parola evoca l'immagine di quel «gregge privo di pastore» raffigurata nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1982 (al punto 11.1.).

10. E, difatti, per come sono scritte le norme (l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 e l'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997), deve constatarsi la possibilità obiettiva di più interpretazioni diverse, in un certo senso equivalenti l'una all'altra, e tutte ugualmente plausibili secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata, a seconda che si privilegi ora la governabilità ora la rappresentatività, quale conseguenza di un'intima contraddizione, al cospetto delle quali si può dubitare persino che il giudice sia ancora chiamato a risolvere un problema interpretativo e non a sciogliere, rivelandone la soluzione, un problema di politica legislativa; nell'esercizio di una funzione non più di solo intelletto ma di volontà.

Si potrebbe obiettare, in termini più rassicuranti, che la ricostruzione del contenuto della legge sia pur sempre possibile attraverso l'integrazione, della singola o delle singole norme nel sistema, assumendone la coerenza d'insieme, e che il giudice sarebbe chiamato a esplicitare valutazioni già implicite.

10. Ed è questa la via percorsa dal giudice di primo grado, con la sentenza impugnata, lungo i consueti binari dell'interpretazione costituzionalmente orientata, in questo caso (in funzione) dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto di cui agli articoli 1 e 48 Costituzione, muovendo dal presupposto — esso stesso, tuttavia, revocabile in dubbio - che debba essere assicurato, anche a livello di Consiglio circoscrizionale, un meccanismo in grado di garantire al presidente eletto la maggioranza in Consiglio e quindi la «governabilità».

Anche senza interrogarsi *funditus* sulla latitudine, da più parti ritenuta eccessiva, che è in generale andata assumendo la tecnica della interpretazione cd. costituzionalmente orientata o adeguatrice, e che pure trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale un indubbio riscontro, in termini di dovere piuttosto che di facoltà del giudice (v., per tutte, l'ordinanza n. 63 del 1989); di questa tecnica reputa il Collegio che si debba fare un uso sorvegliato in materia (di legge) elettorale, ribadendo che grava sul legislatore un dovere primario di *clari loqui*.

L'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 viola questo dovere e pecca per mancanza di proporzione rispetto all'obiettivo che si può supporre possa avere avuto di mira il legislatore.

Assumendo pure che il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua potestà primaria (ma non illimitata, come dimostra Corte costituzionale, 107 del 1976) in materia di enti locali (art. 14, lettera o), dello Statuto), volesse avvicinare l'elezione del Consiglio circoscrizionale a quella del Consiglio comunale, avrebbe dovuto seguire un criterio intellegibile di coerenza e di compatibilità.

Qualora poi avesse voluto (e potuto) rendere i due consigli del tutto omogenei nelle loro modalità di funzionamento, innovando non di poco rispetto alla storia e rispetto alla disciplina del 2011, avrebbe dovuto farlo in modo inequivoco, meglio ancora se attraverso la modifica ovvero l'aggiornamento dell'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997.

In assenza di questi elementi, non solo la disposizione di rinvio dell'art. 3, comma 3, si dimostra manifestamente inadeguata e arbitraria, ma pone seri dubbi sulla sua conformità anche ad un diverso parametro di costituzionalità, offerto dall'art. 101, comma 2, Costituzione.



Se infatti il giudice deve essere soggetto soltanto alla legge, quantunque nella più ampia lettura che di questo lemma è venuta offrendo nel tempo la dottrina costituzionalistica, è necessario che la legge sia decifrabile attraverso una funzione (tendenzialmente, soltanto) conoscitiva nel cui esercizio si riaffermi al fondo il legame tra la funzione giurisdizionale e la sovranità popolare. Tanto più al cospetto di una legge elettorale, come nel caso di specie, dove è necessario che quel legame sia più profondo e che il margine di interpretazione sia definito con maggiore certezza.

Il che vale a privilegiare - ad avviso di questo Collegio, quanto meno nel presente ambito - il promovimento della questione di legittimità costituzionale della disposizione che non sia razionalmente intellegibile, piuttosto che la ricerca di una interpretazione costituzionalmente orientata, oltre tutto in una direzione non definita e non scevra da valutazioni opinabili che debbono essere lasciate alla volontà politica.

Una simile questione, preordinata ad una pronuncia che in ragione del principio di ragionevolezza e di soggezione del giudice alla legge, espunga dall'ordinamento un disposto normativo — l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 — indecifrabile e comunque irrazionale, sia sul piano della razionalità formale che nel senso della razionalità pratica (Corte costituzionale, sentenza n. 113 del 2015 e 172 del 1996), oltre ad essere non manifestamente infondata per tutte le ragioni sin qui evidenziate, non potendosi in questo caso percorrere la via di un'interpretazione adeguatrice, è anche rilevante ai fini della decisione.

Ove infatti non si dovesse fare applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, la presente causa andrebbe risolta alla luce del chiaro disposto dell'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997, che non prevede né richiama alcun meccanismo di detrazione o prededuzione dei seggi e la cui applicazione condurrebbe alla conferma del risultato elettorale originario favorevole all'odierno appellante Antonino Valenti.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, il giudizio va quindi sospeso in attesa della definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, disponendosi la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, non definitivamente pronunciando sull'appello, visti gli articoli 134 Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 e ss. della legge n. 87/1953 e 79 del decreto legislativo n. 104/2010:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del Consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali) quanto al comma 3 dove si legge che «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali», in riferimento agli articoli 3 e 101, comma 2, della Costituzione, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;

2) dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

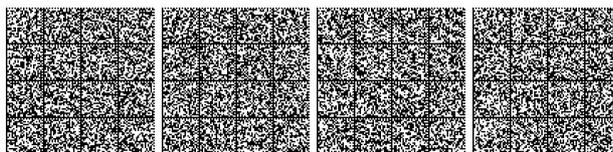
3) dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e al presidente dell'Assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 25 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;
Hadrian Simonetti, consigliere, estensore;
Carlo Modica de Mohac, consigliere;
Giuseppe Barone, consigliere;
Giuseppe Verde, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: SIMONETTI



N. 198

Ordinanza del 29 giugno 2018 del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana sul ricorso proposto da Megna Rossella contro Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica - Regione Sicilia, Comune di Palermo e D'Asta Salvatore

Elezioni - Consigli circoscrizionali - Norme della Regione Siciliana - Estensione dell'applicazione delle disposizioni dell'articolo 3 della legge regionale 11 agosto 2016, n. 17, recante modifiche di norme in materia di composizione del consiglio comunale, anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali.

- Legge della Regione Siciliana 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali), art. 3, comma 3.

IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

PER LA REGIONE SICILIANA

in sede giurisdizionale, ha pronunciato la presente ordinanza, sul ricorso numero di registro generale 1014 del 2017, proposto da:

Rossella Megna, rappresentato e difeso dagli avvocati Pasquale Mogavero e Marco Munacò, con domicilio eletto presso lo studio del primo di essi in Palermo, via Sferracavallo, 146/A;

Contro:

Regione Sicilia Assessorato autonomie locali e funzione pubblica, in persona dell'Assessore p.t., rappresentato e difeso dall'Avvocatura distrettuale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato, in Palermo, via Alcide De Gasperi, 81;

Comune di Palermo, in persona del Sindaco p.t., non costituito in giudizio; Salvatore D'Asta, rappresentato e difeso dall'avvocato Massimiliano Mangano, con domicilio eletto presso il suo studio in Palermo, via Nunzio Morello, 40;

Per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale Sicilia - Palermo: sezione I n. 2713/2017, resa tra le parti, concernente l'annullamento del verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale per le elezioni del Presidente di circoscrizione e del Consiglio circoscrizionale, del Comune di Palermo, circoscrizione VII, dell'11 giugno 2017, chiuso in data 3 luglio 2017, e dei relativi allegati, nella parte in cui è stato illegittimamente attribuito n. 1 seggio alla lista n. 15 «Coraggiosi Palermo» e, conseguentemente, è stato proclamato eletto alla carica di consigliere della circoscrizione n. 7 del Comune di Palermo la sig.ra Megna Rossella; dell'atto di proclamazione degli eletti dei consiglieri della circoscrizione VII del Comune di Palermo, di cui al verbale delle operazioni dell'Ufficio centrale elettorale del Comune di Palermo, circoscrizione VII, nella parte in cui la candidata Megna Rossella, della lista n. 15 «Coraggiosi Palermo», risulta eletta;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio della Regione Sicilia - Assessorato autonomie locali e funzione pubblica e di Salvatore D'Asta;

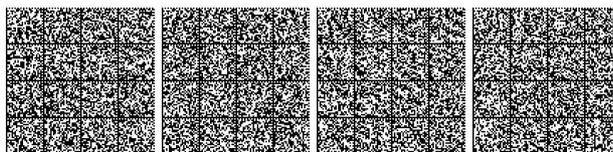
Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 25 maggio 2018 il Cons. Hadrian Simonetti, uditi per le parti gli avvocati Pasquale Mogavero e Giovanni Scala su delega di Massimiliano Mangano;

1. Il signore Salvatore D'Asta si è candidato alle elezioni dell'11 giugno 2017 a consigliere della VII circoscrizione del Comune di Palermo, con la lista «Uniti per Palermo», collegata al candidato presidente Giuseppe Fiore, risultato vincitore.

Avendo riportato 500 voti di preferenza e una cifra individuale di 2934, non è stata eletto, essendo stato assegnato l'unico seggio spettante alla lista «Uniti per Palermo» al candidato Ferdinando Cusumano.



2. Con ricorso al Tribunale amministrativo regionale ha chiesto l'annullamento, e la correzione dei risultati con conseguente propria proclamazione tra gli eletti, del verbale dell'Ufficio centrale elettorale del Comune di Palermo del 5 luglio 2017 e degli atti connessi, con cui sono stati proclamati eletti il Presidente e i Consiglieri dell'VIII circoscrizione, deducendo che l'Ufficio centrale sarebbe incorso in un grave errore nelle operazioni di riparto dei seggi, laddove ha individuato in otto anziché in nove il numero di consiglieri da eleggere.

Sulla base di questa premessa ha articolato due motivi di illegittimità con cui lamenta la violazione degli articoli 4 e 4-ter della legge regionale n. 35/1997, 3 della legge regionale n. 17/2016 e 5 della legge regionale n. 11/2015, nonché l'eccesso di potere sotto vari profili.

Sostiene, nell'insieme, che l'Ufficio elettorale sarebbe incorso nell'errore di non detrarre il seggio assegnato al candidato presidente non eletto (Pietro Gottuso) dai seggi assegnati al gruppo di liste allo stesso collegate, e che tale scelta avrebbe provocato un'applicazione distorta ed illogica della disciplina regionale, a meno di non predicarne l'incostituzionalità per contrasto con gli articoli 1, comma 1, 2, 3 e 48, comma 2.

3. Il Tribunale amministrativo regionale ha accolto il ricorso sul presupposto che, per effetto dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, sia applicabile all'elezione per i consigli circoscrizionali l'intero art. 4 della legge regionale n. 35/1997 dettato per l'elezione del Consiglio comunale, compresa la previsione di cui al comma 3-ter (inserita nel 2016) ove si prevede che, sempre nelle elezioni comunali, il seggio attribuito al candidato sindaco non eletto più votato debba essere detratto da quelli assegnati alle liste allo stesso collegate.

Il Giudice di primo grado ha motivato tale soluzione esegetica anche sulla base di una interpretazione finalistica della normativa elettorale, ritenuta più rispettosa dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto.

4. Avverso la sentenza l'originaria eletta con la lista «Coraggiosi per Palermo», Rossella Megna, ha proposto il presente appello, lamentandone l'erroneità per eccesso di potere giurisdizionale e per violazione dell'art. 12 delle preleggi al c.c., essendo, a sua avviso, il Tribunale amministrativo regionale pervenuto a tale decisione nonostante che l'interpretazione formale-letterale della normativa applicabile escludesse un simile esito.

La difesa appellante, attraverso un unico articolato motivo di appello, sostiene infatti che alle elezioni per il consiglio circoscrizionale non si applicherebbe il comma 3-ter dell'art. 4 della legge regionale n. 35/1997 ed il meccanismo da esso previsto.

Né l'applicabilità di siffatta previsione potrebbe ricavarsi in via interpretativa, data la distinzione, di *ratio* e di funzioni, tra le circoscrizioni e il comune, retti da sistemi elettorali diversi, imperniati, nel primo caso sul principio della partecipazione, nel secondo su quello della governabilità.

5. Si è costituito l'originario ricorrente, replicando con articolata memoria difensiva e, all'udienza pubblica del 25 maggio 2018, la causa è passata in decisione.

6. Il Collegio reputa utile chiarire come, per effetto del modo di procedere dell'Ufficio elettorale qui in contestazione, nella VII circoscrizione del Comune di Palermo, le liste di maggioranza e quelle delle (diverse) opposizioni hanno avuto riconosciuti rispettivamente cinque seggi, a fronte di una cifra elettorale pari in un caso a 18.489 e nell'altro a 17.996, con una differenza quindi all'incirca di 500 voti.

Tale risultato di parità si raggiunge ove si conteggi tra i cinque seggi spettanti alle liste di maggioranza anche il Presidente eletto, che fa parte, in quanto lo presiede, del consiglio circoscrizionale.

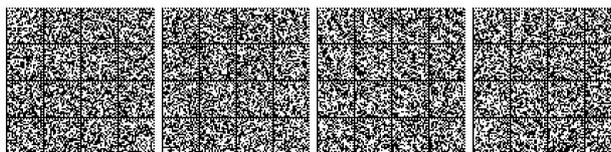
A fronte di questo dato iniziale, la tesi dell'originario ricorrente in primo grado, che si è candidato in una lista collegata al Presidente eletto, è che l'applicazione del sistema di determinazione dei seggi previsto per le elezioni comunali — in particolare della regola di cui all'art. 4, comma 3-ter, della legge regionale n. 35/1997 — avrebbe dovuto comportare, invece, l'attribuzione di cinque seggi alle liste di maggioranza, in aggiunta al seggio spettante al Presidente eletto Giuseppe Fiore; e di soli tre seggi alle restanti liste di minoranza, in aggiunta al seggio spettante al Presidente non eletto maggiormente votato Pietro Gottuso.

Si sarebbe dovuti arrivare a tale risultato, appunto detrando il seggio assegnato al Gottuso da quelli assegnati alle liste a lui collegate, facendo applicazione della regola dettata per l'elezione del Consiglio comunale dall'art. 4, commi 3-ter e 7, della legge regionale n. 35/1997.

In tal modo, le liste collegate al Presidente eletto avrebbero avuto un seggio in più a scapito delle altre liste, e di questo seggio in più beneficerebbe il ricorrente in primo grado Salvatore D'Asta.

Senonché proprio l'applicabilità dell'art. 4, comma 3-ter, è il tema controverso.

Tale disposizione si trova inserita all'interno dell'art. 4 della più volte citata legge regionale n. 35/1997, la cui rubrica (si intende, dell'art. 4) recita «Elezione del Consiglio comunale nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti».



A tale articolo fa espresso richiamo il successivo art. 4-ter legge regionale n. 35/1997, la cui rubrica recita «Elezione del consiglio circoscrizionale», e dove è precisato, al comma 1, che «Per l'elezione del consiglio circoscrizionale trovano applicazione i commi 1, 2, 4, 5, e 7 dell'art. 4», senza però fare menzione alcuna anche del comma 3-ter del precedente art. 3, legge regionale n. 35/1997.

Quest'ultimo comma è frutto di un'aggiunta molto recente, da parte della legge regionale n. 17/2016, recante «Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali». L'art. 3 della legge 17 del 2016, la cui rubrica recita «Modifiche di norme in materia di composizione del Consiglio comunale», ha appunto modificato gli articoli 2 e 4 della legge 35 del 1997, nel secondo caso aggiungendo il comma 3-ter e modificando il comma 7, nella direzione già ricordata.

7. Fin qui, si dovrebbe osservare con relativa sicurezza, le modifiche parrebbero avere interessato, anche sulla base di un criterio testuale, le sole elezioni comunali, tanto più che il ricordato e specifico art. 4-ter della legge 35 del 1997 non ha, invece, subito modifiche o aggiunte di sorta.

E, tuttavia, il quadro è complicato, e per quanto si vedrà più avanti reso non più chiaramente intellegibile, dal fatto che, alla fine dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016, dopo le già ricordate modifiche (e integrazioni) agli articoli 2 e 4 della legge regionale n. 35/1997, il terzo ed ultimo comma ha previsto, con una formula apparentemente di chiusura, che «Le disposizioni di cui al presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali».

Una tale formulazione pecca peraltro sicuramente per eccesso ovvero dimostra un'eccedenza rispetto allo scopo, se è vero che sicuramente all'elezione dei consigli circoscrizionali non trova invece applicazione l'art. 2 della legge regionale n. 35/1997, cui fa riferimento espresso il comma 1 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016, che disciplina le modalità di elezione del Sindaco e del consiglio comunale nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti.

Di conseguenza, quanto meno sotto tale aspetto, non è vero che (tutte) le disposizioni di cui all'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 si applicano per l'elezione dei consigli circoscrizionali, il che rivela già una prima imprecisione del legislatore.

Dopodiché, per quanto attiene all'art. 4 della legge regionale n. 35/1997, le modifiche apportatevi da ultimo dal comma 2 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 investono specificamente le modalità di determinazione dei seggi da attribuire alle liste, ridisegnando il premio di maggioranza, alla lista o al gruppo di liste collegate al candidato proclamato eletto, e introducendo per la prima volta il meccanismo di detrazione di cui si è già discusso, ispirato anch'esso ad una logica di correzione, ovvero di razionalizzazione, del risultato elettorale in chiave maggioritaria.

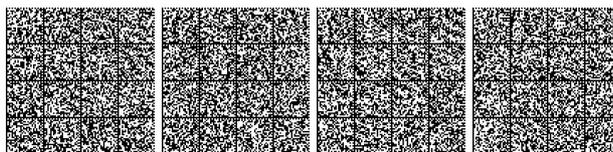
Si tratta, con ogni evidenza, di disposizioni elettorali che presentano immediati e qualificanti riflessi sulla forma di Governo (a livello di ente) locale, perseguendo una logica maggioritaria che si ritrova anche, seppure con modalità non coincidenti, nella legislazione statale sull'elezione dei consigli comunali (v. art. 73, commi 10 e 11, della legge n. 267/2000 e, anche per un cenno al meccanismo di cd. prededuzione, Consiglio di Stato, III, sentenza n. 1055 del 2018).

Sicché non può dirsi casuale il fatto che l'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997, nel disciplinare l'elezione del consiglio circoscrizionale, facesse in origine e faccia ancora testualmente rinvio solamente ad alcune (ma non a tutte le) disposizioni dell'art. 4 della medesima legge, non menzionando in particolare il comma 6 sul premio di maggioranza, come anche il comma 3-ter sul meccanismo di detrazione qui in discussione.

Con la precisazione ulteriore che, se la mancata menzione del comma 3-ter potrebbe trovare la sua possibile giustificazione nel mancato coordinamento, ovvero aggiornamento, dell'art. 4-ter (aggiunto nel 2011) con la novella del 2016; non altrettanto può dirsi per il comma 6 e per il premio di maggioranza in esso disciplinato, che era già in vigore nel 2011, per quanto con modalità differenti da quelle da ultimo vigenti, e che, dunque, consapevolmente il legislatore regionale a tale data (nel 2011) decise di non (voler) applicare all'elezione del consiglio circoscrizionale.

8. Di questa scelta del legislatore regionale del 2011, che al Collegio appare esser stata allora consapevole e chiaramente decifrabile, si possono offrire spiegazioni legate alla differente natura del Consiglio comunale e di quello circoscrizionale. Il primo funzionale con le proprie deliberazioni al pieno dispiegarsi di una funzione di Governo locale che, come noto, nel nuovo titolo V della Costituzione ha assunto una rilevanza crescente, secondo la consueta dialettica tra maggioranza e minoranza/e; il secondo da sempre, quanto meno a far data dalla legge n. 278 del 1976, concepito come un organo assembleare con funzioni per lo più consultive, cui non di rado si affiancano compiti delegati anche di amministrazione attiva, al crocevia tra la partecipazione e il decentramento.

All'insegna, dunque, di una differenza di fondo tra organi che l'art. 4-ter era sembrato — e ancora sembrerebbe, ad una lettura distesa del testo — registrare e confermare, attraverso un rinvio alle sole disposizioni dettate per l'elezione del Consiglio comunale, giudicate compatibili con l'elezione del consiglio circoscrizionale.



Di questo criterio di misurata e ponderata compatibilità, che rifletteva le vedute differenze sostanziali, non vi è più traccia, quanto meno sul piano formale, nell'intervento del 2016, essendo il comma 3 dell'art. 3 della legge regionale n. 17/2016 all'apparenza ispirato ad un criterio di segno opposto, di integrale e sbrigativo rinvio.

9. Se questa fosse la conclusione desumibile dal quadro normativo, se ne dovrebbe ricavare (più *di*) un dubbio sulla ragionevolezza dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, come anche della sua coerenza con il principio di rappresentatività, nella misura in cui finisce per equiparare, sottoponendoli ad eguale disciplina, senza che se ne colga distintamente la ragione, istituti e realtà disomogenei, quali sono il Consiglio comunale e quello circoscrizionale.

Ma, prima ancora, dell'art. 3, comma 3, appena citato, sfugge al Collegio la razionalità intrinseca ovvero, in altri termini, la sua stessa intellegibilità e coerenza. Nel senso che l'imprecisione cui già si è fatto cenno, e che è all'origine di qualunque sindacato di ragionevolezza, qui si presenta in forma particolarmente acuta, sia per la non comune vaghezza di una disposizione che, facendo irruzione in un testo normativo che si occupa di composizione del consiglio comunale, richiama frettolosamente non meglio identificate altre disposizioni, talune delle quali di sicuro non pertinenti; sia perché tutto questo avviene in un ambito, quello elettorale, dove più forte è il sentimento di certezza e di coerenza che dovrebbe guidare l'interprete e rassicurare insieme eletti ed elettori.

Laddove, invece, la disposizione in parola evoca l'immagine di quel «gregge privo di pastore» raffigurata nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 1982 (al punto 11.1).

10. E, difatti, per come sono scritte le norme (l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 e l'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997), deve constatarsi la possibilità obiettiva di più interpretazioni diverse, in un certo senso equivalenti l'una all'altra, e tutte ugualmente plausibili secondo il canone dell'interpretazione costituzionalmente orientata, a seconda che si privilegi ora la governabilità ora la rappresentatività, quale conseguenza di un'intima contraddizione, al cospetto delle quali si può dubitare persino che il giudice sia ancora chiamato a risolvere un problema interpretativo e non a sciogliere, rivelandone la soluzione, un problema di politica legislativa; nell'esercizio di una funzione non più di solo intelletto ma di volontà.

Si potrebbe obiettare, in termini più rassicuranti, che la ricostruzione del contenuto della legge sia pur sempre possibile attraverso l'integrazione, della singola o delle singole norme nel sistema, assumendone la coerenza d'insieme, e che il giudice sarebbe chiamato a esplicitare valutazioni già implicite.

10. Ed è questa la via percorsa dal Giudice di primo grado, con la sentenza impugnata, lungo i consueti binari dell'interpretazione costituzionalmente orientata, in questo caso (in funzione) dei principi di rappresentatività delle istituzioni e di uguaglianza del voto di cui agli articoli 1 e 48 della Costituzione, muovendo dal presupposto — esso stesso, tuttavia, revocabile in dubbio — che debba essere assicurato, anche a livello di consiglio circoscrizionale, un meccanismo in grado di garantire al presidente eletto la maggioranza in consiglio e quindi la «governabilità».

Anche senza interrogarsi *funditus* sulla latitudine, da più parti ritenuta eccessiva, che è in generale andata assumendo la tecnica della interpretazione cd. costituzionalmente orientata o adeguatrice, e che pure trova nella giurisprudenza della Corte costituzionale un indubbio riscontro, in termini di dovere piuttosto che di facoltà del giudice (v., per tutte, l'ordinanza n. 63 del 1989); di questa tecnica reputa il Collegio che si debba fare un uso sorvegliato in materia (di legge) elettorale, ribadendo che grava sul legislatore un dovere primario di *clare loqui*.

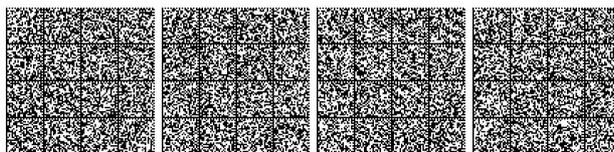
L'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 viola questo dovere e pecca per mancanza di proporzione rispetto all'obiettivo che si può supporre possa avere avuto di mira il legislatore.

Assumendo pure che il legislatore siciliano, nell'esercizio della sua potestà primaria (ma non illimitata, come dimostra Corte costituzionale, 107 del 1976) in materia di enti locali (art. 14, lettera o, dello statuto), volesse avvicinare l'elezione del consiglio circoscrizionale a quella del consiglio comunale, avrebbe dovuto seguire un criterio intellegibile di coerenza e di compatibilità.

Qualora poi avesse voluto (e potuto) rendere i due consigli del tutto omogenei nelle loro modalità di funzionamento, innovando non di poco rispetto alla storia e rispetto alla disciplina del 2011, avrebbe dovuto farlo in modo inequivoco, meglio ancora se attraverso la modifica ovvero l'aggiornamento dell'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997.

In assenza di questi elementi, non solo la disposizione di rinvio dell'art. 3, comma 3, si dimostra manifestamente inadeguata e arbitraria, ma pone seri dubbi sulla sua conformità anche ad un diverso parametro di costituzionalità, offerto dall'art. 101, comma 2, della Costituzione.

Se infatti il giudice deve essere soggetto soltanto alla legge, quantunque nella più ampia lettura che di questo lemma è venuta offrendo nel tempo la dottrina costituzionalistica, è necessario che la legge sia decifrabile attraverso una funzione (tendenzialmente, soltanto) conoscitiva nel cui esercizio si riaffermi al fondo il legame tra la funzione giurisdizionale e la sovranità popolare. Tanto più al cospetto di una legge elettorale, come nel caso di specie, dove è necessario che quel legame sia più profondo e che il margine di interpretazione sia definito con maggiore certezza.



Il che vale a privilegiare — ad avviso di questo Collegio, quanto meno nel presente ambito — il promovimento della questione di legittimità costituzionale della disposizione che non sia razionalmente intellegibile, piuttosto che la ricerca di una interpretazione costituzionalmente orientata, oltre tutto in una direzione non definita e non scevra da valutazioni opinabili che debbono essere lasciate alla volontà politica.

Una simile questione, preordinata ad una pronuncia che in ragione del principio di ragionevolezza e di soggezione del giudice alla legge, espunga dall'ordinamento un disposto normativo — l'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016 — indecifrabile e comunque irrazionale, sia sul piano della razionalità formale che nel senso della razionalità pratica (Corte costituzionale, sentenza n. 113 del 2015 e 172 del 1996), oltre ad essere non manifestamente infondata per tutte le ragioni sin qui evidenziate, non potendosi in questo caso percorrere la via di un'interpretazione adeguatrice, è anche rilevante ai fini della decisione.

Ove infatti non si dovesse fare applicazione dell'art. 3, comma 3, della legge regionale n. 17/2016, la presente causa andrebbe risolta alla luce del chiaro disposto dell'art. 4-ter della legge regionale n. 35/1997, che non prevede né richiama alcun meccanismo di detrazione o prededuzione dei seggi e la cui applicazione condurrebbe alla conferma del risultato elettorale originario favorevole all'odierna appellante Rossella Megna.

11. Alla luce delle considerazioni che precedono, il giudizio va quindi sospeso in attesa della definizione del giudizio incidentale di legittimità costituzionale, disponendosi la rimessione della questione alla Corte costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, in sede giurisdizionale, non definitivamente pronunciando sull'appello, visti gli articoli 134 della Costituzione, 1 della legge costituzionale n. 1/1948, 23 e ss. della legge n. 87/1953 e 79 del decreto legislativo n. 104/2010:

1) dichiara rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regionale della Sicilia 11 agosto 2016, n. 17 (Disposizioni in materia di elezione del sindaco e del consiglio comunale e di cessazione degli organi comunali. Modifica di norme in materia di organo di revisione economico-finanziaria degli enti locali e di status degli amministratori locali) quanto al comma 3 dove si legge che «Le disposizioni del presente articolo si applicano anche per l'elezione dei consigli circoscrizionali», in riferimento agli articoli 3 e 101, comma 2, della Costituzione, ai sensi e nei termini di cui in motivazione;

2) dispone la sospensione del giudizio di appello in oggetto, ordinando l'immediata trasmissione degli atti e della presente ordinanza alla Corte costituzionale;

3) dispone altresì che a cura della segreteria la presente ordinanza sia notificata alle parti, nonché al Presidente del Consiglio dei ministri e comunicata ai Presidenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e al Presidente dell'assemblea regionale siciliana.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del giorno 25 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente;

Hadrian Simonetti, consigliere, estensore;

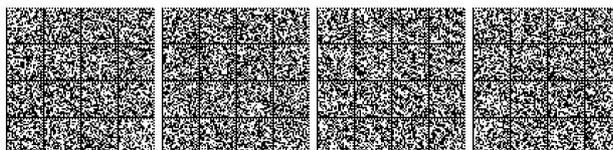
Carlo Modica de Mohac, consigliere;

Giuseppe Barone, consigliere;

Giuseppe Verde, consigliere.

Il Presidente: DE NICTOLIS

L'estensore: SIMONETTI



N. 199

*Ordinanza del 3 luglio 2018 del Giudice di pace di Roma nel procedimento civile promosso da De Santis Luca contro Roma Capitale***Patrocinio a spese dello Stato - Processo civile - Casi in cui le parti possono stare in giudizio personalmente - Mancata previsione dell'anticipazione al richiedente il gratuito patrocinio del solo contributo unificato.**

- Decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115 (“Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia (Testo A)”), art. 74, comma 2.

IL GIUDICE DI PACE DI ROMA

I SEZIONE CIVILE

Nella persona della dott.ssa Teresa Palladino, ha pronunciato la seguente ordinanza nella causa civile iscritta al R.G. N 33.108 affari contenziosi civili anno 2018, promossa da De Santis Luca, nato ad Avezzano (AQ) il 3 gennaio 1971, rappresentato e difeso dall'avv. Vito Alberto Calabrese ed elett.te domiciliato presso il suo studio in Roma alla via Monte Zebio n. 19, opponente;

contro Roma Capitale n.p. del Sindaco p.t. elett.te domiciliato in Roma alla piazza del Campidoglio n. 1, opposto; avente ad oggetto: opposizione all'accertamento di violazione al C.d.S. n. 13180363187 dell'8 marzo 2018, ore 15.44 contestata dalla Polizia municipale capitolina consistente nell'attraversamento di impianto semaforico indicante luce impedita da parte del veicolo del ricorrente accertata con apparecchiatura Vista-Red.

Si premette.

In data 24 maggio 2018 è stato depositato il ricorso ex art. 7, decreto legislativo n. 150/2011 soprarichiamato pervenuto al giudicante a seguito del deposito dell'estratto del verbale dell'adunanza del 31 maggio 2018 del Consiglio dell'ordine degli avvocati di Roma che ha deliberato di ammettere il ricorrente in via provvisoria al patrocinio a spese dello Stato ai sensi dell'art. 126, decreto-legge n. 113/2002.

L'intestato giudice si rivolge all'Ecc.ma Corte costituzionale in quanto dubita della conformità dell'art. 74, comma 2 del decreto del Presidente della Repubblica n. 115/2002 al dettato costituzionale per violazione dell'art. 3, primo comma Cost. che tutela la pari dignità e l'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge nella parte in cui non prevede che nell'ipotesi in cui il legislatore ha previsto l'autodifesa personale si debba anticipare al richiedente il gratuito patrocinio il solo contributo unificato con ciò rendendo consapevole il difensore nominato che la libera scelta operata dal suo assistito non gli garantisce in ogni caso il pagamento del compenso professionale; ciò in quanto coloro che superano di poco i detti limiti reddituali sarebbero obbligati a pagare il costo della loro scelta con ciò di fatto arrivando a un reddito residuo inferiore e conseguentemente sono obbligati a rinunciarvi.

Inoltre nell'ipotesi di fondatezza della domanda le competenze professionali del difensore determinate ex art.D.M.55/14, sono poste *ex lege* a carico della parte soccombente mentre in caso di inammissibilità o responsabilità aggravata accertata in giudizio del richiedente ed affermata dal giudice il difensore pagherebbe le conseguenze per il comportamento del suo assistito vedendo equiparata la sua attività al volontariato che tale non è l'attività che si svolge con l'aspettativa di un compenso sia pure ridotto.

Infine nelle altre cause in cui non vi è alcuna parte che usufruisce del gratuito patrocinio il giudice può anche disporre con adeguata motivazione compresa la reciproca soccombenza o il dubbio nell'accoglimento la compensazione delle spese tra le parti mentre chi è ammesso al gratuito patrocinio così come strutturato non può essere in alcun modo penalizzato al fine di essere disincentivato da azioni infondate ...

In particolare si richiamano gli articoli 82, primo comma del codice di procedura civile (che prevede l'autodifesa nelle cause di valore contenuto) e gli articoli 6, comma 9 e 7 comma 8 del decreto legislativo n. 150/2011 che la contemplan per le opposizioni a sanzioni amministrative.

Ove risultasse inammissibile e/o palesemente infondata altresì la domanda giudiziale dall'ammesso in via provvisoria a questo beneficio e si revocasse il detto beneficio concesso in via provvisoria si vanificherebbe inoltre l'aspettativa del difensore nominato a ricevere il compenso per l'attività svolta per aver confidato nei fatti esposti dal suo patrocinato.



Inoltre gli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 150/2011 prevedono anche che il giudice annulli la sanzione nell'ipotesi di incertezza ed in genere ha facoltà di compensare le spese ove ritenga la sussistenza di giusti motivi ex art. 92, secondo comma del codice di procedura civile mentre nelle cause in cui una parte è ammessa al gratuito patrocinio le conseguenze ricadrebbero puntualmente sulla collettività senza la possibilità di un giudice di concorrere sia pure indirettamente tramite la statuizione sulle spese di lite alla realizzazione dello scopo del codice della strada e di altre fonti normative di ordine pubblicistico che è quello di prevenire le condotte vietate tramite la sanzione prevista.

Ulteriori dubbi sussistono in questo giudicante sulla scelta del difensore tecnico da parte dei richiedenti il gratuito patrocinio in detti procedimenti per violazione dell'art. 111, secondo comma Cost. che prevede la parità delle parti processuali poiché nei procedimenti aventi come presupposto sanzioni amministrative (articoli 6, comma 9 e 7, comma 8 del decreto legislativo n. 150/2011) le PPAA litisconsorti necessarie nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni amministrative, a causa dell'attuale rigore nel contenimento della spesa pubblica si avvalgono ordinariamente dell'autodifesa con la delega a funzionari che certamente non sono equiparabili ai difensori nominati con conseguente violazione di detto principio di parità delle parti processuali.

Tanto premesso, visto l'art. 295 del codice di procedura civile;

Considerato che la definizione del presente procedimento dipende dalla decisione della Corte costituzionale sui dubbi sopra espressi è pregiudiziale;

Rinvia la fissazione della data di comparizione delle parti rinviandola all'esito;

Sospende il giudizio;

P. Q. M.

Ordina che a cura della cancelleria questa ordinanza sia trasmessa alla Corte costituzionale e notificata al Presidente del Consiglio dei ministri ed alle parti indicate in epigrafe per la decisione pregiudiziale sulla questione sopra esposta.

Assegna al ricorrente termine di novanta giorni dalla decisione della Corte costituzionale per richiedere la fissazione della data di comparizione delle parti.

Roma, 27 giugno 2018

Il Giudice di pace: PALLADINO

18C00294

LEONARDO CIRCELLI, *redattore*

DELIA CHIARA, *vice redattore*

(WI-GU-2019-GUR-004) Roma, 2019 - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.



MODALITÀ PER LA VENDITA

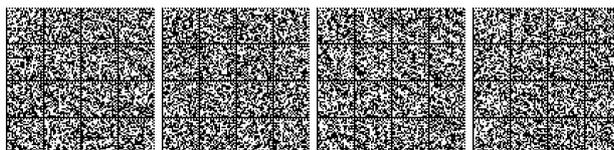
La «Gazzetta Ufficiale» e tutte le altre pubblicazioni dell'Istituto sono in vendita al pubblico:

- presso il punto vendita dell'Istituto in piazza G. Verdi, 1 - 00198 Roma ☎ 06-8549866**
- presso le librerie concessionarie riportate nell'elenco consultabile sui siti www.ipzs.it e www.gazzettaufficiale.it**

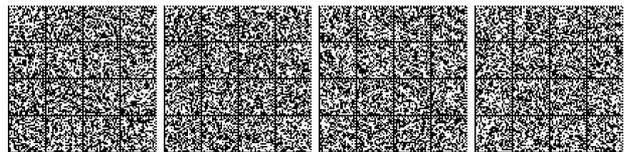
L'Istituto conserva per la vendita le Gazzette degli ultimi 4 anni fino ad esaurimento. Le richieste per corrispondenza potranno essere inviate a:

Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A.
Vendita Gazzetta Ufficiale
Via Salaria, 691
00138 Roma
fax: 06-8508-3466
e-mail: informazioni@gazzettaufficiale.it

avendo cura di specificare nell'ordine, oltre al fascicolo di GU richiesto, l'indirizzo di spedizione e di fatturazione (se diverso) ed indicando i dati fiscali (codice fiscale e partita IVA, se titolari) obbligatori secondo il DL 223/2007. L'importo della fornitura, maggiorato di un contributo per le spese di spedizione, sarà versato in contanti alla ricezione.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



GAZZETTA  UFFICIALE
DELLA REPUBBLICA ITALIANA

CANONI DI ABBONAMENTO (salvo conguaglio)

validi a partire dal 1° OTTOBRE 2013

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE I (legislativa)

	<u>CANONE DI ABBONAMENTO</u>
Tipo A Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari: <i>(di cui spese di spedizione € 257,04)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 128,52)*</i>	- annuale € 438,00 - semestrale € 239,00
Tipo B Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti dei giudizi davanti alla Corte Costituzionale: <i>(di cui spese di spedizione € 19,29)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 9,64)*</i>	- annuale € 68,00 - semestrale € 43,00
Tipo C Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata agli atti della UE: <i>(di cui spese di spedizione € 41,27)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 20,63)*</i>	- annuale € 168,00 - semestrale € 91,00
Tipo D Abbonamento ai fascicoli della serie destinata alle leggi e regolamenti regionali: <i>(di cui spese di spedizione € 15,31)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 7,65)*</i>	- annuale € 65,00 - semestrale € 40,00
Tipo E Abbonamento ai fascicoli della serie speciale destinata ai concorsi indetti dallo Stato e dalle altre pubbliche amministrazioni: <i>(di cui spese di spedizione € 50,02)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 25,01)*</i>	- annuale € 167,00 - semestrale € 90,00
Tipo F Abbonamento ai fascicoli della serie generale, inclusi tutti i supplementi ordinari, e dai fascicoli delle quattro serie speciali: <i>(di cui spese di spedizione € 383,93)*</i> <i>(di cui spese di spedizione € 191,46)*</i>	- annuale € 819,00 - semestrale € 431,00

N.B.: L'abbonamento alla GURI tipo A ed F comprende gli indici mensili

CONTO RIASSUNTIVO DEL TESORO

Abbonamento annuo (incluse spese di spedizione) € **56,00**

PREZZI DI VENDITA A FASCICOLI

(Oltre le spese di spedizione)

Prezzi di vendita: serie generale	€ 1,00
serie speciali (escluso concorsi), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo serie speciale, concorsi, prezzo unico	€ 1,50
supplementi (ordinari e straordinari), ogni 16 pagine o frazione	€ 1,00
fascicolo Conto Riassuntivo del Tesoro, prezzo unico	€ 6,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

PARTE I - 5ª SERIE SPECIALE - CONTRATTI PUBBLICI

*(di cui spese di spedizione € 129,11)**
*(di cui spese di spedizione € 74,42)**

- annuale € **302,47**
- semestrale € **166,36**

GAZZETTA UFFICIALE - PARTE II

*(di cui spese di spedizione € 40,05)**
*(di cui spese di spedizione € 20,95)**

- annuale € **86,72**
- semestrale € **55,46**

Prezzi di vendita di un fascicolo, ogni 16 pagine o frazione (oltre le spese di spedizione) € 1,01 (€ 0,83 + IVA)

Sulle pubblicazioni della 5ª Serie Speciale e della Parte II viene imposta I.V.A. al 22%.

Si ricorda che, in applicazione della legge 190 del 23 dicembre 2014 articolo 1 comma 629, gli enti dello Stato ivi specificati sono tenuti a versare all'Istituto solo la quota imponibile relativa al canone di abbonamento sottoscritto. Per ulteriori informazioni contattare la casella di posta elettronica abbonamenti@gazzettaufficiale.it.

RACCOLTA UFFICIALE DEGLI ATTI NORMATIVI

Abbonamento annuo	€ 190,00
Abbonamento annuo per regioni, province e comuni - SCONTO 5%	€ 180,50
Volume separato (oltre le spese di spedizione)	€ 18,00

I.V.A. 4% a carico dell'Editore

Per l'estero, i prezzi di vendita (in abbonamento ed a fascicoli separati) anche per le annate arretrate, compresi i fascicoli dei supplementi ordinari e straordinari, devono intendersi raddoppiati. Per il territorio nazionale, i prezzi di vendita dei fascicoli separati, compresi i supplementi ordinari e straordinari, relativi anche ad anni precedenti, devono intendersi raddoppiati. Per intere annate è raddoppiato il prezzo dell'abbonamento in corso. Le spese di spedizione relative alle richieste di invio per corrispondenza di singoli fascicoli vengono stabilite di volta in volta in base alle copie richieste. Eventuali fascicoli non recapitati potranno essere forniti gratuitamente entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del fascicolo. Oltre tale periodo questi potranno essere forniti soltanto a pagamento.

N.B. - La spedizione dei fascicoli inizierà entro 15 giorni dall'attivazione da parte dell'Ufficio Abbonamenti Gazzetta Ufficiale.

RESTANO CONFERMATI GLI SCONTI COMMERCIALI APPLICATI AI SOLI COSTI DI ABBONAMENTO

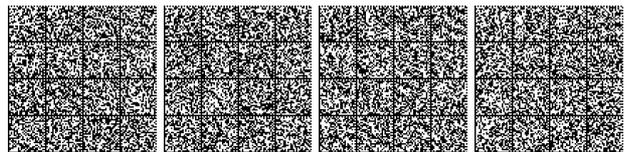
* tariffe postali di cui alla Legge 27 febbraio 2004, n. 46 (G.U. n. 48/2004) per soggetti iscritti al R.O.C.



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca



pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca pagina bianca





€ 4,00

