

Pubblicato il 22/03/2021

N. 02409/2021REG.PROV.COLL.

N. 07058/2020 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quarta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 7058 del 2020, proposto dal Comune di Sersale, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Luigi Sciumbata, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

la Regione Calabria, in persona del Presidente *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Domenico Gullo, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Giuseppe Maria Toscano in Roma, viale Giulio Cesare, 61,

nei confronti

di Legambiente Calabria, non costituita in giudizio,

per la riforma

della sentenza breve del Tribunale Amministrativo Regionale per la Calabria (Sezione Prima) n. 602/2020, resa tra le parti, concernente la legittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 45 del 2019.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

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

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore, nell'udienza pubblica del giorno 11 marzo 2021, il consigliere Giuseppe Rotondo e nessuno presente;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Il Comune di Sersale, con atto di appello allibrato al n. 7058/2020 di R.G., impugna la sentenza del Tar della Calabria, sede di Catanzaro, n. 602/2020, pubblicata in data 22 aprile 2020, che ha deciso il ricorso RG n. 162/2020 proposto dall'Ente locale avverso la legge regionale n. 45/2019 con la quale è stato modificato l'art. 6 della legge regionale n. 41/2016 del 21 dicembre 2016, pubblicata nel BURC Calabria il 27 dicembre 2016, istitutiva della Riserva Naturale Regionale delle Valli Cupe.

2. La legge regionale 41/2016, all'articolo 6 (*Ente di gestione*) demandava la gestione della Riserva Naturale Regionale delle Valli Cupe al Comune di Sersale.

2.1. La modifica introdotta ha così novellato la suddetta norma: "*La gestione della Riserva Naturale regionale delle Valli Cupe è demandata all'associazione Legambiente Calabria riconosciuta a livello nazionale, secondo le indicazioni previste dagli articoli 6, comma 10 e 26 della L. R. 10/2003*".

3. Con il ricorso di primo grado, il Comune di Sersale ha censurato la legge regionale n. 45/2019, con la quale è stato modificato l'articolo 6 della legge regionale n. 41/2016, nella parte in cui ha disposto la sostituzione del Comune di Sersale dalla gestione della Riserva delle Valli Cupe in favore dell'associazione Legambiente Calabria, ritenendola affetta da profili di illegittimità sotto molteplici aspetti, in particolare per violazione di legge ed eccesso di potere, per erroneità dei presupposti e travisamento dei fatti, con eccezione di illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 97 e 3 della Costituzione arbitrarietà, irragionevolezza della legge provvedimento, disparità di trattamento, violazione dei principi di leale collaborazione tra amministrazioni dello Stato (art. 5 della Costituzione).

3.1. Dopo avere qualificato, *in parte qua*, la legge regionale n. 45/2019 come legge-provvedimento e avere descritto i tratti caratteristici di tale istituto per come elaborati anche dalla giurisprudenza costituzionale, il Comune ha censurato la norma regionale perché non assicurerebbe la trasparenza dell'azione amministrativa: la scelta legislativa assunta dal Consiglio regionale della Calabria sarebbe caratterizzata da arbitrarietà e irragionevolezza, anche sotto il profilo della disparità di trattamento; non sarebbero desumibili particolari e valide ragioni in grado di giustificare la modifica dell'art. 6 della legge regionale n. 41/2016, nella parte in cui sottrae la gestione della Riserva delle Valli Cupe al Comune di Sersale, da cui il contrasto con gli articoli 3 e 97 Cost.; la sottrazione della gestione costituirebbe nocumento per la collettività e per l'Ente; la norma in esame indica come ente di gestione della Riserva Naturale Regionale delle Valli Cupe l'associazione Legambiente Calabria, senza la preventiva assunzione di procedura ad evidenza pubblica per l'individuazione del soggetto gestore di servizi a rilevanza economica, in ciò violando anche le attribuzioni sulla potestà legislativa che l'articolo 117 Cost. ha riservato in via esclusiva allo Stato quanto alla materia della concorrenza; sarebbero state violate, altresì, le norme statutarie in materia di rapporti fra Regione ed enti locali nonché le norme statutarie in materia di diritto degli enti locali a presentare interrogazioni su questioni di loro interesse.

4. Si è costituito nel giudizio di primo grado la Regione Calabria per resistere al gravame.

5. Il TAR per la Calabria ha dichiarato il ricorso inammissibile per la seguente motivazione: “*f. non vi è dubbio che l'ordinamento appresta un'adeguata tutela anche per il caso di legge-provvedimento, nel qual caso è la Corte costituzionale a garantire il sindacato di legittimità; g) nondimeno, fin dalle sue prime pronunce la Corte costituzionale ha chiarito che «la circostanza che la dedotta incostituzionalità di una o più norme legislative costituisca l'unico motivo di ricorso innanzi al giudice a quo non impedisce di considerare sussistente il requisito della rilevanza, ogni qualvolta sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalla questione (o dalle questioni) di legittimità costituzionale, sul quale il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi» (sentenza n. 1 del 13 gennaio 2014, sentenza n. 4 del 12 gennaio 2000; ma analoga affermazione era già contenuta nella sentenza n. 59 del 25 maggio 1957); h) nel caso di specie, però, il giudizio introdotto d'innanzi a questo Tribunale Amministrativo Regionale ha un petitum (l'annullamento della legge provvedimento) coincidente con quello del giudizio che dovrebbe essere devoluto alla Corte costituzionale; inoltre, non solo si chiede a questo Tribunale una pronuncia demolitoria di una legge, e cioè l'esercizio di un potere che mai potrebbe spettargli, ma è evidente che l'eventuale accoglimento – da parte della Corte costituzionale – della questione di legittimità costituzionale priverebbe l'odierno giudizio del suo oggetto, in contrasto con la natura*



eminentemente incidentale del giudizio costituzionale; i) nel deriva che il Comune di Sersale ha cercato tutela nei confronti di un atto normativo che ritiene immediatamente lesivo, quale legge-provvedimento, della propria posizione giuridica secondo una via sbagliata, e il ricorso deve essere dichiarato inammissibile; j) le spese di lite possono essere compensate”.

6. Nel gravarsi avverso la suddetta sentenza, il Comune ne censura l'apparato motivazionale.

In particolare, deduce (a) errore di diritto del TAR nel giudicare l'inammissibilità del ricorso per mancanza di incidentalità ed identità del *petitum* del giudizio principale con l'oggetto del giudizio incidentale; (b) violazione e/o mancata applicazione della legge n. 87/1953 in ordine al sollevato profilo di illegittimità costituzionale.

7. Come seguono le censure.

a. Erroneamente il Tar ha stabilito che *“La tutela costituzionale è ammissibile solo, allorquando, sia individuabile nel giudizio principale un petitum separato e distinto dalle questioni di legittimità costituzionale sulle quali il giudice rimettente sia chiamato a pronunciarsi”*. Il giudice di primo grado ha ravvisato un'identità di *petitum* tra il giudizio principale e il giudizio costituzionale, prospettando, sostanzialmente, l'assenza di incidentalità. Il giudicante ha redatto un provvedimento giurisdizionale decontestualizzato, valutando l'aspetto della rilevanza e incidentalità del sollevato giudizio di costituzionalità senza tener conto che, nel giudizio si è censurata una legge-provvedimento.

b. Il provvedimento gravato è fortemente lacunoso nella parte motivazionale laddove limita l'esame, ai fini della soluzione della fattispecie prospettata, al solo profilo della presunta identità del *petitum* tra giudizio principale e giudizio incidentale.

c. Il processo incidentale di legittimità costituzionale non è suscettibile di essere influenzato dalle vicende del rapporto o del processo ordinario dal quale ha ricevuto l'impulso in quanto non si svolge nell'interesse privato ma per la tutela dell'interesse pubblico al rispetto delle norme della Costituzione.

Sono reiterate, altresì, le censure già articolate in primo grado.

8. Si è costituita la Regione Calabria, che ha prodotto memoria difensiva.

9. All'udienza dell'11 marzo 2021, la causa è stata introitata per la decisione.

DIRITTO

10. L'appello è infondato e la sentenza di primo grado merita di essere confermata.

11. La sentenza impugnata è del tutto in linea con la pacifica giurisprudenza costituzionale in tema di “leggi-provvedimento”, laddove, se è vero che la Corte, al fine di assicurare piena tutela alle situazioni soggettive degli amministrati che si assumano lese da una norma di legge a contenuto



sostanzialmente provvedimentale, assume un approccio ampio sulla rilevanza delle questioni di costituzionalità (e, quindi, come sottolineato anche dal Comune odierno appellante, anche sui rapporti tra giudizio di costituzionalità e giudizio *a quo*), ciò nondimeno deve escludersi l'impugnabilità diretta della legge-provvedimento dinanzi al giudice amministrativo, dovendo il giudizio di costituzionalità conservare il proprio carattere incidentale, e quindi muovere pur sempre dall'impugnazione di un atto amministrativo (sulla cui qualificazione in termini di lesività e impugnabilità, a sua volta la giurisprudenza amministrativa adotta un approccio peculiare rispetto ai comuni principi proprio in quanto trattasi di atti direttamente applicativi di una legge-provvedimento: cfr. Cons. Stato, sez. VI, 8 ottobre 2008, n. 4933, laddove si afferma chiaramente che *“in ipotesi di leggi provvedimento l'unica possibilità di tutela per i cittadini è quella di impugnare gli atti applicativi delle stesse, anche se di contenuto vincolato rispetto alla legge, deducendo l'incostituzionalità della stessa”*) rispetto al quale la norma di legge si ponga quale presupposto: p.es. il Comune avrebbe potuto impugnare un qualsiasi provvedimento emesso dall'Ente di gestione della Riserva naturale quale risultante dalla modifica apportata dalla l.r. 25 novembre 2019, n. 45, argomentando sulla base della incostituzionalità di quest'ultima.

11.1. Così come formulata la domanda in prime cure, invece, essa non sfugge a un giudizio di inammissibilità, risolvendosi nella richiesta di annullamento di un provvedimento di rango formalmente legislativo, che esula dalle attribuzioni del giudice amministrativo.

12. In conclusione, l'appello è infondato e deve essere respinto.

13. Le spese dell'appello, liquidate in dispositivo, seguono la soccombenza.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quarta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna parte appellante al pagamento delle spese del giudizio di appello che si liquidano, in favore della Regione Calabria, in euro 4.000,00 oltre accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 11 marzo 2021 con l'intervento dei magistrati:

Raffaele Greco, Presidente

Luca Lamberti, Consigliere

Alessandro Verrico, Consigliere

Silvia Martino, Consigliere

Giuseppe Rotondo, Consigliere, Estensore



L'ESTENSORE

Giuseppe Rotondo

IL PRESIDENTE

Raffaele Greco

IL SEGRETARIO