

Consiglio regionale del Veneto
25/07/2022 - 02/13 N. 0011706 - UPA

UATT
QW



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

UNDICESIMA LEGISLATURA

Proposta di deliberazione amministrativa n.

PROMOZIONE DI CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE AI SENSI DELLA LEGGE 11 MARZO 1953 N. 87 “NORME SULLA COSTITUZIONE E SUL FUNZIONAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE” NEI CONFRONTI DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO E PER ESSO DELLO STATO.

d’iniziativa dei consiglieri: ...CIAMBETTI ROBERTO

presentata il ...

PROMOZIONE DI CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE AI SENSI DELLA LEGGE 11 MARZO 1953 N. 87 “NORME SULLA COSTITUZIONE E SUL FUNZIONAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE” NEI CONFRONTI DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO E PER ESSO DELLO STATO.

Si propone, con il presente provvedimento, la proposizione di un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato e poteri della Regione in esito alla assunzione da parte del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, in sede cautelare sul ricorso promosso dal Comune di Rivoli Veronese contro la legge regionale n. 2 del 2022 di approvazione del Piano faunistico venatorio regionale 2022- 2027, per esclusione del Comune medesimo dalla Zona faunistica delle Alpi, della ordinanza n. 615 del 2022 con la quale il TAR Veneto ha ritenuta sussistente la propria giurisdizione anche su legge regionale, sia disapplicando la legge regionale n. 2/2022, sia ordinando alla Regione di provvedere nei termini disposti dalla ordinanza medesima.

Come noto, il conflitto di attribuzione si configura come rimedio ordinario a presidio del sistema costituzionale delle competenze, e la giurisdizione sul conflitto di attribuzione, come definito dalla Corte costituzionale *“a differenza della giurisdizione costituzionale sulla legittimità, il cui ambito è determinato in relazione al tipo di atti assoggettabili al giudizio , è determinata in relazione alla natura dei soggetti che confliggono e delle loro competenze la cui integrità essi difendono”*.

In altri termini, in sede di conflitto di attribuzione, si discute non in tema di legittimità costituzionale di un atto, ma di garanzia dell’ordine costituzionale sull’assetto delle competenze, come costituzionalmente attribuite ai poteri dello Stato e ai poteri delle Regioni.

In cosa si può effettivamente sostanziare il conflitto di attribuzione?

La forma di più immediata evidenza, ma anche di minor ricorrenza, è quella che vede uno dei poteri in conflitto rivendicare l’esercizio di una attribuzione che in radice non spetta (cosiddetto *“conflitto da rivendica”*); ipotesi più ricorrente, quella in ordine alla quale non si contesta la titolarità del potere ma si controverte sulle modalità con cui esso è stato esercitato, lamentando che da tale esercizio è derivata una compromissione di attribuzioni costituzionali ad altro soggetto spettanti, quale che sia la natura

delle attribuzioni che vengono ad interferire (cosiddetto “*conflitto da menomazione*”).

Il conflitto di attribuzione può venire a configurarsi, per espressa previsione costituzionale (art. 134) anche nei rapporti fra poteri dello Stato e poteri della Regione e, sulla scorta di un orientamento della Corte, è stato ammesso come anche un atto giurisdizionale, se ed in quanto suscettibile di determinare una lesione di attribuzioni proprie della Regione, può costituire oggetto di conflitto.

Nel caso di specie oggetto del conflitto, che si ritiene di configurare proprio in termini di “*eccesso di potere giurisdizionale*” e che ridonda sulle attribuzioni della Regione e sul loro esercizio, è la spettanza di una attribuzione, l’esercizio del potere legislativo, in capo ad una Regione, a fronte di un atto giurisdizionale, l’ordinanza cautelare del TAR Veneto n. 615 del 2022, che invade o comunque determina la lesione di tale attribuzione, vuoi disapplicando senza titolo la legge regionale, vuoi disponendo in capo alla Regione di provvedere.

In effetti il TAR per il Veneto con la ordinanza di decisione sulla domanda cautelare n. 615 del 20/06/2022, non solo elenca, tra gli atti di cui si chiede l’annullamento e la sospensione, anche la legge regionale n. 2/2022 e in sede di decisione in ordine alla propria giurisdizione, dispone, ritenendola sussistente su tutti gli atti impugnati, legge regionale inclusa; ma nel dispositivo, “*sospende l’efficacia dei provvedimenti amministrativi impugnati con motivi aggiunti nei limiti di interesse dell’Ente territoriale ricorrente in via meramente interinale e, per l’effetto, dispone che – nelle more della pronuncia sulla domanda cautelare a cui si provvederà a seguito della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata con separata ordinanza – vengano mantenute nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall’esercizio dell’attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine*”, rimettendo la esecuzione della ordinanza in capo alla Amministrazione regionale.

Peraltro nel caso di specie ricorreva non un provvedimento amministrativo, ma una legge regionale e deve ricordarsi come costituisce principio fondamentale dell’ordinamento costituzionale, ai sensi degli articoli 102 e 134 della medesima, che il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, ivi comprese quelle regionali, compete non ai giudici ordinari ed amministrativi, ivi compresa la Corte di cassazione, ma alla sola Corte costituzionale, cui pure, ed esclusivamente, compete, ove ne sussistano le

condizioni, ovvero, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale", disporre in ordine alla sospensione della esecuzione delle leggi impugnate, e solo laddove *"l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini"*.

Né può sottacersi la intrinseca contraddittorietà di comportamento del TAR Veneto che da un lato, unilateralmente, qualifica la legge regionale n. 2 del 2022 quale provvedimento amministrativo (e, si ritiene, strumentalmente, per poterne sospendere la esecuzione ed ordinarne alla Regione la modifica in esecuzione della ordinanza) e dall'altro con propria successiva ordinanza n. 1170/2022 di rimessione alla Corte costituzionale delle questioni di legittimità costituzionale della legge regionale n. 2/2022 sollevate dal ricorrente, nei termini come recepiti dal TAR, dispone la sospensione del processo per proposizione di questione di legittimità costituzionale, al fine di vedere dichiarata dalla Corte costituzionale la incompetenza del legislatore regionale a provvedere in materia (cioè ad approvare detto Piano), stante la ritenuta presenza, in materia, di una riserva di provvedimento amministrativo.

Si ritiene pertanto che l'insieme di tali elementi e considerazioni, fermo restando come taluni aspetti potranno essere, altresì, fatti valere nelle competenti sedi giurisdizionali, ridonda quali inequivoci indicatori della sussistenza degli estremi del conflitto di attribuzione che si intende promuovere e quindi concorrano, univocamente, a fondare i requisiti richiesti per promuovere, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 134 della Costituzione e dell'articolo 37 della legge 11 marzo 1953 n. 87 "Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale" il conflitto di attribuzione, che si prospetta come ammissibile qualora presenti, secondo dottrina e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale *"tono costituzionale"*, ovvero verta sulla messa in discussione delle attribuzioni costituzionalmente garantite di uno dei poteri in causa, vuoi in termini di rivendica dell'esercizio di una attribuzione che in radice non spetta (cosiddetto "conflitto da rivendica") con contestazione della titolarità del potere rivendicato, o quantomeno in termini di controversia sulle modalità con cui esso è stato esercitato, lamentando che da tale esercizio è derivata una compromissione di attribuzioni costituzionali spettanti ad altro soggetto, ovvero alla Regione (cosiddetto "conflitto da menomazione").

Atteso che lo Statuto del Veneto, prevede all'articolo 33, comma 3 che *“Il Consiglio regionale, inoltre ...m) propone alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la costituzione in giudizio avanti alla Corte costituzionale”* ed atteso che, nel caso di specie, trattasi di promuovere conflitto di attribuzione in esito alla vicenda giurisdizionale che ha interessato la legge regionale n. 2 del 2022 di approvazione del Piano faunistico venatorio regionale 2022 - 2027, si propone al Consiglio regionale di prendere atto della sussistenza delle condizioni come in premessa illustrate, per sollevare conflitto di attribuzione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 134 della Costituzione e della legge 11 marzo 1953, n. 87 nei confronti del TAR Veneto e per esso dello Stato.

BOZZA PROVVEDIMENTO



CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

XI LEGISLATURA

OGGETTO: Proposta di deliberazione amministrativa n.

PROMOZIONE DI CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE AI SENSI DELLA LEGGE 11 MARZO 1953 N. 87 “NORME SULLA COSTITUZIONE E SUL FUNZIONAMENTO DELLA CORTE COSTITUZIONALE” NEI CONFRONTI DEL TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL VENETO E PER ESSO DELLO STATO.

IL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO

PREMESSO che il Consiglio Regionale della Regione del Veneto ha approvato il Piano Faunistico Venatorio Regionale 2022-2027 (PFVR) con legge regionale 28 gennaio 2022, n. 2, pubblicata sul BUR n. 16 del 2022 con i relativi allegati che ne costituiscono parte integrante:

- Regolamento di attuazione (Allegato A);
- Cartografia che individua la ZFA, gli Ambiti Territoriali di Caccia ed i Comprensori Alpini (Allegato B);
- Relazione al PFVR comprensiva di cartografie identificative degli istituti di protezione della fauna selvatica corredate da report analitico e da tabella di sintesi recante la individuazione del territorio agro-silvo-pastorale (TASP) e la percentuale di territorio di protezione della fauna selvatica (Allegato C);
- Rapporto Ambientale (Allegato D);
- Rapporto ambientale - valutazione di incidenza ambientale (Allegato E);
- Rapporto ambientale - sintesi non tecnica (Allegato F);
- Parere della Commissione Regionale di Valutazione Ambientale Strategica n. 152 del 17 2021, corredato da relazione istruttoria tecnica per la valutazione di incidenza (VINCA) del 17 2021 e da scheda con parere relativo alle osservazioni presentate (Allegato G);

PRESO ATTO che il Comune di Rivoli Veronese ha impugnato al TAR per il Veneto, con ricorsi dapprima introduttivo e successivamente per motivi aggiunti, la legge

regionale 28 gennaio 2022, n. 2 limitatamente alla parte in cui esclude il Comune dalla Zona Faunistica delle Alpi di cui agli articoli 11 della legge n. 157 del 1992 e 23 della legge regionale n. 50 del 1993 e tutti gli atti amministrativi adottati in esecuzione ed attuazione della legge regionale impugnata sul punto in questione, chiedendo anche la sospensione degli atti medesimi;

RILEVATO che il ricorrente, in sede di motivi aggiunti, impugna, altresì, al TAR la legge regionale n. 2/2022 per chiederne l'annullamento alla luce della, pretesa, natura e sostanza di atto amministrativo della stessa e della, ritenuta, indubbia esistenza nell'ordinamento costituzionale di riserva di atto amministrativo;

RILEVATO che il TAR per il Veneto con ordinanza di decisione sulla domanda cautelare n. 615 del 20/06/2022:

- 1) elenca all'inizio della ordinanza, tra gli atti di cui si chiede l'annullamento e la sospensione, anche la legge regionale n. 2/2022;
- 2) in sede di decisione in ordine alla propria giurisdizione, dispone, ritenendola sussistente su tutti gli atti impugnati, legge regionale inclusa;
- 3) nel dispositivo, *“sospende l'efficacia dei provvedimenti amministrativi impugnati con motivi aggiunti nei limiti di interesse dell'Ente territoriale ricorrente in via meramente interinale e, per l'effetto, dispone che – nelle more della pronuncia sulla domanda cautelare a cui si provvederà a seguito della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata con separata ordinanza – vengano mantenute nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine”*, rimettendo la esecuzione della ordinanza in capo alla Amministrazione regionale;

ATTESO pertanto che il TAR Veneto con l'ordinanza cautelare in esame ha, in concreto, ritenuta sussistente la propria giurisdizione anche su legge regionale, sia disapplicando la legge regionale n. 2/2022, sia, laddove *“dispone che – nelle more della pronuncia sulla domanda cautelare a cui si provvederà a seguito della definizione della questione pregiudiziale di legittimità costituzionale sollevata con separata ordinanza – vengano mantenute nel territorio del Comune di Rivoli Veronese, le speciali forme di tutela dall'esercizio dell'attività venatoria previste per le Zone Faunistiche Alpine”*, ordinando alla Regione di provvedere nei termini disposti dalla ordinanza medesima;

RICORDATO che costituisce principio fondamentale dell'ordinamento costituzionale, ai sensi degli articoli 102 e 134 della medesima, che il giudizio di legittimità costituzionale sulle leggi, ivi comprese quelle regionali, compete non ai giudici ordinari ed amministrativi, ivi compresa la Corte di cassazione, ma alla sola Corte costituzionale, cui pure, ed esclusivamente, compete, ove ne sussistano le condizioni, ovvero, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87 *“Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale”*, disporre in ordine alla sospensione della esecuzione delle leggi impuginate, e solo laddove *“l'esecuzione dell'atto impugnato o di parti di esso possa comportare il rischio di un irreparabile pregiudizio all'interesse pubblico o all'ordinamento giuridico della*

Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini”;

PRESO ATTO che il TAR del Veneto, pur avendo, con la ordinanza n. 615 del 2022, assunta in sede cautelare, preannunciato – atteso che *“il giudizio cautelare nel caso in esame non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale”* - la sospensione del processo per proposizione di questione di legittimità costituzionale e a cui è, in effetti, seguita la ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale n. 1170/2022 delle questioni di legittimità costituzionale della legge regionale n. 2/2022 sollevate dal ricorrente, nei termini come recepiti dal TAR, non ha ritenuto nell’ordinanza di disconoscere la propria giurisdizione sulla richiesta di annullamento della legge regionale n. 2/2022 ed ha al contrario disposto sia di sospenderne gli effetti applicativi e, quindi, la sua disapplicazione, sia di ordinare di provvedere;

RILEVATO inoltre che, se in linea con i richiamati principi costituzionali spetta alla Corte costituzionale e solo ad essa, la, eventuale, sospensione degli atti legislativi impugnati ai sensi dell’articolo 35 della legge 11 marzo 1953, n. 87, ove ricorrano le condizioni di rischio di un irreparabile pregiudizio all’interesse pubblico o all’ordinamento giuridico della Repubblica, ovvero il rischio di un pregiudizio grave ed irreparabile per i diritti dei cittadini, l’ordinanza n. 1170/2022 di rimessione alla Corte costituzionale del TAR Veneto non contiene, invece, inspiegabilmente e contraddittoriamente, la domanda di sospensione degli effetti della legge regionale n. 2/2022;

ATTESO che risultando pertanto, nel caso di specie, in gioco valori di altissima rilevanza – il libero esercizio della funzione giurisdizionale a tutela dei diritti e degli interessi legittimi avanti agli organi di giurisdizione ordinaria ed amministrativa (art. 113 della Costituzione) e l’esercizio di titoli di competenza legislativa regionale (art. 117 della Costituzione) - la soluzione in concreto assunta dal TAR Veneto con la surrichiamata ordinanza, travalicando le competenze del TAR Veneto, da un lato pare già assumere per definitiva la incompetenza del legislatore regionale del Veneto a provvedere in materia (laddove tale questione risulta invece, a seguito di successiva ordinanza dello stesso TAR Veneto oggetto di rimessione alla Corte della relativa questione di legittimità costituzionale, ed a tutt’oggi pendente, nella disponibilità, esclusiva della Corte costituzionale), dall’altro impone alla Regione di provvedere, vertendosi così non in merito alla mera legittimità di un atto come assunto, ma in termini di garanzia dell’ordine costituzionale delle competenze ed attribuzioni dei diversi poteri in causa;

RITENUTO pertanto che la ordinanza del TAR Veneto n. 615 del 2022 si risolve nell’estremizzazione della tutela di uno dei due valori sopra richiamati (l’esercizio della funzione giurisdizionale) e nella corrispondente lesione della sfera di attribuzioni dell’altro (l’esercizio delle prerogative della Regione, ed in particolare dell’esercizio della funzione legislativa regionale) in evidente contrasto con la giurisprudenza costituzionale che, in presenza di così rilevanti principi e valori costituzionali, richiede un bilanciamento tra gli stessi, tale da consentire l’applicazione del canone di

ragionevolezza e proporzionalità, che si risolve nel principio “del minor sacrificio possibile degli altri interessi e valori costituzionalmente protetti”, pena una “una palese ed irreversibile lesione di alcuni di essi, in violazione dei parametri costituzionali”;

RITENUTO quindi che, per le ragioni sopra rappresentate, il conflitto di attribuzioni che si prospetta presenta quegli estremi di “tono costituzionale” che dottrina e la stessa giurisprudenza della Corte costituzionale richiede per il suo configurarsi in termini di ammissibilità, ovvero di messa in discussione delle attribuzioni costituzionalmente garantite di uno dei poteri in causa, in termini di rivendica dell’esercizio di una attribuzione che in radice non spetta (cosiddetto “conflitto da rivendica”) con contestazione della titolarità del potere rivendicato, o quantomeno in termini di controversia sulle modalità con cui essa è stato esercitato, lamentando che da tale esercizio è derivata una compromissione di attribuzioni costituzionali spettanti ad altro soggetto, ovvero alla Regione (cosiddetto “conflitto da menomazione”);

VISTO l’articolo 134 della Costituzione e l’articolo 37 della legge n. 87/53;

VISTO lo Statuto del Veneto, articolo 33, comma 3, ai sensi del quale “*Il Consiglio regionale, inoltre ...m) propone alla Giunta regionale la promozione dei ricorsi o la costituzione in giudizio avanti alla Corte costituzionale*” ed il Regolamento del Consiglio regionale del Veneto;

DELIBERA

- 1) di sollevare conflitto di attribuzione nei confronti del Tribunale amministrativo regionale per il Veneto, e per esso dello Stato, affinché:
 - a) venga dichiarata la non spettanza in capo al Tribunale amministrativo regionale per il Veneto del potere di disapplicare la legge regionale n.2/2022 della Regione Veneto e di ordinare alla Regione del Veneto di conseguentemente provvedere;
 - b) e per l’effetto venga annullata l’ordinanza n. 615 del 20 giugno 2022 del TAR Veneto;

- 2) di impegnare il Presidente del Consiglio Regionale e la Giunta Regionale, ognuno per quanto di sua competenza, ad attuare quanto deliberato.

- 3) di disporre la pubblicazione della presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del Veneto.