

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale

Ricorso n. 49
depositato il 3 luglio 2014

per

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, rappresentato e difeso per legge dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici è domiciliato in Roma alla via dei Portoghesi, 12

contro

la **REGIONE ABRUZZO**, in persona del Presidente della Giunta Regionale pro-tempore

PER LA DECLARATORIA DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

della Legge Regionale dell'Abruzzo 28.4.2014, n. 23, nel suo intero articolato, nonché dell'art. 13 stessa Legge, come da delibera del Consiglio dei Ministri in data 20.5.2014.

1. Sul B.U.R. 28.4.2014 n. 48 è stata pubblicata la Legge Regionale 28.4.2014 n. 23 recante:

«Modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18, 21 febbraio 2011, n. 5, 16 luglio 2013, n. 19, 19 dicembre 2007, n. 44, 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative»

Tale legge è stata emanata in regime di prorogatio, essendosi le precedenti elezioni per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Abruzzo svoltesi, come è noto, il 14-15.12.2008 .

2. Il Presidente del Consiglio ritiene che tale legge sia censurabile nel suo intero articolato e, pertanto, propone questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 127 comma 1 Cost. per i seguenti

MOTIVI

3. La legge costituzionale n. 1 del 1999 ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.).



Avvocatura Generale dello Stato



4. Alla luce di tale innovazione e di quanto successivamente previsto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione), la giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte ha affermato che:

a) *«una interpretazione sistematica delle citate nuove norme costituzionali conduce a ritenere che la disciplina della eventuale prorogatio degli organi elettivi regionali dopo la loro scadenza o scioglimento o dimissioni, e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati, sia oggi fondamentale di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale: così come è la Costituzione (art. 61, secondo comma; art. 77, secondo comma) che regola la prorogatio delle Camere parlamentari»* (sentenza n. 196 del 2003)

b) nel disciplinare il profilo della prorogatio, gli statuti *«dovranno essere in armonia con i precetti e con i principi tutti ricavabili dalla Costituzione, ai sensi dell'art. 123, primo comma, della Costituzione»* (sentenza n. 304 del 2002).

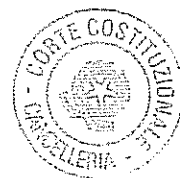
5. L'articolo 86, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo dispone che:

«a) le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento, sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni limitatamente agli interventi che si rendono dovuti in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, a disposizioni costituzionali o legislative statali o che, comunque, presentano il carattere della urgenza e necessità».

6. Tale disposizione statutaria reca alcuna quindi una espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, e ciò in armonia con la costante giurisprudenza di codesta Ecc.ma Corte, la quale ha ripetutamente affermato (cfr. sentt. n. 468/1991; 515/1995; 196/2003; 68/2010) che nel periodo antecedente alle elezioni per la loro rinnovazione e fino alla loro sostituzione, i Consigli Regionali, dispongono *«di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio»*, essendo l'istituto della prorogatio, come chiarito nella sentenza n. 515/1995 di codesta Ecc.ma Corte, volto a coniugare il principio di rappresentatività politica del Consiglio Regionale *«con quello della continuità funzionale dell'organo»* (v. la sent. n. 515/1995).



Avvocatura Generale dello Stato



7. Alla stregua dell'art. 86, comma 3 dello Statuto della Regione Abruzzo, quindi:

a) possono essere approvati in regime di prorogatio solo gli atti costituzionalmente dovuti, quali il recepimento di una Direttiva comunitaria direttamente vincolante per le Regioni o progetti di legge aventi in re ipsa i caratteri dell'indifferibilità ed urgenza, quali ad esempio il bilancio di previsione, l'esercizio provvisorio o una variazione di bilancio.

b) al di fuori di tali ipotesi, possono essere adottati interventi legislativi connotati dall'urgenza e dalla necessità

8. Codesta Ecc.ma Corte, con la sentenza n. 68 del 2010:

a) ha ulteriormente delimitato i poteri degli organi legislativi in prorogatio, rilevando che *«nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve comunque astenersi, al fine di assicurare una competizione libera e trasparente, da ogni intervento legislativo che possa essere interpretato come una forma di captatio benevolentiae nei confronti degli elettori»*.

b) ha, altresì, precisato che il Consiglio Regionale è tenuto a *«selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della prorogatio, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente»* e a addurre, quantomeno nei lavori preparatori *«specifiche argomentazioni»* circa la necessità e urgenza.

11. Orbene, dalla lettura del provvedimento legislativo in esame, connotato dall'estrema eterogeneità delle materie disciplinate, emerge l'assenza dei caratteri di indifferibilità ed urgenza oltre che di ogni motivazione al riguardo.

12. Infatti:

a) con il capo I della L. Regione Abruzzo n. 23/2004 vengono introdotte *«modifiche ed integrazioni alle leggi regionali 3 marzo 2005, n. 18 (istituzione dei distretti rurali) e 21 febbraio 2011, n. 5 (promozione e riconoscimento dei distretti agroalimentari di qualità DAQ)»*;

b) l'art. 10 introduce modifiche all'art. 4 della L.R. n. 19/2013 (recante a sua volta *«modifiche e integrazioni alla legge regionale 7 giugno 1996, n. 36 (Adeguamento funzionale, riordino e norme per il risanamento dei Consorzi di Bonifica) e altre disposizioni normative»*



Avvocatura Generale dello Stato



c) l'art. 11 introduce modifiche alla L.R. n. 81/1998 (recante «*norme per il riassetto organizzativo e funzionale della difesa del suolo*»);

d) l'art. 13, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, L.R. 21 maggio 2014, n. 32, prevede che «*al fine della tutela e valorizzazione delle produzioni agricole, le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera*»;

e) l'art. 15 dispone un «*contributo straordinario al Centro Agroalimentare la Valle della Pescara*»;

f) l'art. 16 prevede che «*al fine di consentire la sottoscrizione di accordo bonario finalizzato alla conclusione del contratto di mandato per la pregressa gestione dell'Interporto Val Pescara è autorizzato l'utilizzo nel limite massimo di euro 335.000,00 dello stanziamento del capitolo di spesa 02.01.009 - 321901, denominato "Oneri derivanti da transazioni, liti passive, procedure esecutive ed interessi passivi connessi a pagamenti incompleti o tardivi"*»;

g) l'art. 17 dispone la partecipazione della Regione Abruzzo al Comitato organizzatore Giochi del Mediterraneo sulla spiaggia.

h) l'art. 18 autorizza interventi di spesa per la marineria di Pescara;

12.1 Soltanto l'art. 12, recante «*modifica all'articolo 35-bis della L.R. n. 44/2007*» fa espresso riferimento, ma in via del tutto astratta a ragioni di necessità e urgenza¹.

13. Per tali motivi, deve ritenersi che con riferimento alla legge impugnata il Consiglio regionale abbia legiferato esorbitando dai poteri riconducibili alla sua natura di organo in prorogatio, e che, conseguentemente, il provvedimento sia nella sua interezza costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 123 Cost. tramite l'art. 86, terzo comma, dello Statuto regionale quale norma interposta (in tal senso cfr. la più volte richiamata sent. n. 68/2010, punto n. 4.6).

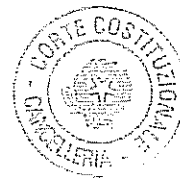
13. Il Presidente del Consiglio dei Ministri ritiene, inoltre, che la legge regionale sia costituzionalmente illegittima relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 13, la quale, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1,

¹ Recita infatti il comma 1: «*la presente disposizione si rende necessaria e urgente al fine di adeguare, nei casi di accorpamento delle consultazioni elettorali e referendarie, la disciplina sulla composizione degli Uffici elettorali di sezione relativi al referendum consultivo a quella prevista per i medesimi Uffici relativi alle elezioni*».

L'art. 14 è stato successivamente abrogato dalla L.R. n. 32/2014.



Avvocatura Generale dello Stato



L.R. 21 maggio 2014, n. 32, prevede che *«al fine della tutela e valorizzazione delle produzioni agricole, le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera».*

13. Originariamente, la disposizione prevedeva:

a) al comma 1, che *«le industrie insalubri di prima classe, con emissione in atmosfera e che abbiano subito un provvedimento di sequestro del proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione-riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa»;*

b) al comma 2, che *«nelle more della nuova eventuale autorizzazione l'attività relativa alle emissioni in atmosfera è sospesa».*

14. Tale disposizione si pone in contrasto con il sistema delle autorizzazioni previsto dalla parte V, titolo I, del D.Lgs. n. 152/2006 (c.d. Codice dell'ambiente e, segnatamente, con l'art. 278 del Codice dell'ambiente, secondo cui:

«In caso di inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione, ferma restando l'applicazione delle sanzioni di cui all'articolo 279 e delle misure cautelari disposte dall'autorità giudiziaria, l'autorità competente procede, secondo la gravità dell'infrazione:

a) *alla diffida, con l'assegnazione di un termine entro il quale le irregolarità devono essere eliminate;*

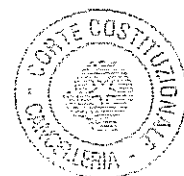
b) *alla diffida ed alla contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, ove si manifestino situazioni di pericolo per la salute o per l'ambiente;*

c) *alla revoca dell'autorizzazione con riferimento agli impianti e alle attività per i quali vi è stata violazione delle prescrizioni autorizzative, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida o qualora la reiterata inosservanza delle prescrizioni contenute nell'autorizzazione determini situazioni di pericolo o di danno per la salute o per l'ambiente».*

15. Le funzioni di controllo esercitate dall'autorità competente, in caso di accertate violazioni da parte dei gestori degli impianti, dunque, consistono nella applicazione di misure graduali che vanno dalla diffida e temporanea sospensione sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida



Avvocatura Generale dello Stato



stessa o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo o danno per l'ambiente.

16. La disposizione regionale censurata, invece, non distingue tra sospensione temporanea e revoca dell'autorizzazione, attraverso una valutazione effettuata caso per caso in relazione alla gravità dell'infrazione, ed impone, per la riattivazione-riaccensione dell'impianto, che quest'ultimo sia sottoposto sempre ad una nuova procedura autorizzativa, determinando così un inutile aggravio del procedimento e un dispendio di costi per i privati.

17. Pertanto, l'art. 13 della l.r. n. 23/2013:

a) viola l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema;

b) si pone, altresì, in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione, sotto il profilo della irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività, nonché sotto il profilo del difetto di proporzionalità.

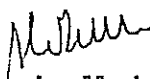
P.Q.M.

si chiede che codesta Ecc.ma Corte Costituzionale voglia, per i motivi illustrati nel presente ricorso, dichiarare costituzionalmente illegittima e conseguentemente annullare la Legge Regionale dell'Abruzzo 28.4.2014, n. 23 nel suo intero articolato per violazione dell'art. 123 Cost. tramite l'art. 86, terzo comma, dello Statuto regionale quale norma interposta, nonché l'art. 13 della stessa Legge anche per violazione degli artt. 3 e 117, comma 2, lett. s) Cost.

Con l'originale notificato del ricorso si depositerà:

1. estratto della delibera del Consiglio dei Ministri 19.6.2013 in copia autentica con l'allegata relazione;
2. Legge Regione Abruzzo 28.4.2013 n. 23.

Roma, 23 giugno 2014


Alessandro Maddalo
avvocato dello Stato

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione ABRUZZO

Roma,

10 LUG 2014

IL CANCELLIERE

