

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



Ricorso n. 53
depositato il 15 luglio 2014

del **Presidente del Consiglio dei Ministri** *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui Uffici domicilia in Roma, Via dei Portoghesi, 12

nei confronti

della **Regione Abruzzo**, in persona del Presidente della Giunta regionale *pro tempore*,

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge della Regione Abruzzo del 28 aprile 2014, n. 26, pubblicata nel B.U.R. della Regione Abruzzo del 9 maggio 2014, n. 53, recante: "*Disposizioni regionali per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione*", nel suo intero testo per violazione dell'art. 86, comma 3 dello Statuto della Regione Abruzzo in relazione all'art. 123 della Costituzione, nonché, in subordine, dell'art. 2, commi 4 e 5, per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione e con le norme interposte di cui agli artt. 135, 143 e 156 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 - Codice dei beni culturali e del paesaggio.

* * * * *

La legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014 viene impugnata giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 30.6.2014, depositata in estratto unitamente al presente ricorso, per i seguenti



MOTIVI

1) La legge regionale n. 26/2014 nel suo intero testo è illegittima per contrasto con l'art. 86, terzo comma, dello Statuto della Regione Abruzzo in relazione all'art. 123 della Costituzione.

La legge della Regione Abruzzo n. 26 del 2014 detta disposizioni per il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione, disciplinando in via strutturale una materia di particolare delicatezza quale quella paesaggistica - ambientale.

La legge è illegittima perché adottata dal Consiglio regionale nel periodo di *prorogatio* successivo allo scioglimento dell'assemblea regionale per fine legislatura in assenza dei presupposti per l'esercizio del potere legislativo regionale che caratterizzano tale periodo.

Con decreto del 14.1.2014 n. 6, pubblicato nel B.U. della Regione Abruzzo n. 5 del 15.1.2014, il Presidente della Giunta regionale, *"preso atto che ai sensi dell'art. 5 della legge 2 luglio 2004, n. 165, recante "Disposizioni di attuazione dell'art. 122, primo comma, della Costituzione" gli organi elettivi delle regioni durano in carica cinque anni ed il consiglio decorre per ciascun Consiglio dalla data della elezione"*, ha indetto le *"elezioni per il giorno 25 maggio 2014 per l'elezione del Presidente della Giunta Regionale e per il rinnovo del Consiglio Regionale della Regione Abruzzo"*.

Con la legge costituzionale n. 1/1999, com'è noto, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità degli organi regionali è stata devoluta al legislatore regionale. In particolare detta legge costituzionale ha attribuito allo statuto ordinario la definizione della forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, in armonia con la Costituzione (art. 123, primo comma, Cost.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, *«che stabilisce anche le durata degli organi elettivi»* (art. 122, primo comma, Cost.).



L'articolo 86, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo del 28 giugno 2006 testualmente recita: "*...nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura:*

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;

b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; in caso di impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente della Regione, le sue funzioni sono esercitate dal Vicepresidente.

Il successivo comma 4 prevede che "*Nei casi di cui al comma 3 le nuove elezioni sono indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta secondo le modalità definite della legge elettorale*".

Le predette previsioni statutarie vanno lette in armonia con quanto codesta Corte ha già più volte affermato in materia evidenziando che, anche in assenza di specifiche disposizioni statutarie, nel periodo antecedente alle elezioni per la loro rinnovazione e fino alle 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*» (sin dalla sentenza n. 468/1991; quindi, nei termini: sentenze nn. 515/1995, 196/2003, 68/2010).

Nel periodo pre-elettorale si verifica, in sostanza, una sorta di depotenziamento delle funzioni del Consiglio Regionale, la cui *ratio* è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali, in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale.

L'istituto della *prorogatio*, come chiarito in particolare nella sentenza n. 515/1995, è volto a coniugare il principio di rappresentatività politica del Consiglio Regionale «*con quello della continuità funzionale dell'organo*». Questa esigenza



porta ad escludere che il depotenziamento possa spingersi fino ad una indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso, consentendosi al Consiglio Regionale di deliberare in circostanze straordinarie o di urgenza, o per il compimento di atti dovuti o di ordinaria amministrazione, ma non oltre tali indefettibili presupposti.

Invero, come affermato da codesta Corte nella sentenza n. 68 del 26 febbraio 2010 proprio con riferimento alla norma statutaria della Regione Abruzzo, sebbene il richiamato art. 86, comma 3, non rechi alcuna espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio e dalla Giunta regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, detta norma *“non può che essere interpretata come facoltizzante il solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili, e non già come espressiva di una generica proroga di tutti i poteri degli organi regionali”*, precisandosi di seguito come l'esistenza di detti limiti sia, infatti, immanente all'istituto della stessa *prorogatio* a livello nazionale in applicazione dell'art. 61, secondo comma, Cost..

Di qui la affermata necessità che la disposizione statutaria in esame *“sia interpretata come legittimante l'istituto della prorogatio, ma nell'ambito dei suoi limiti connaturali”*.

Quanto a tali limiti, nella richiamata decisione n. 68/2010 è affermato che possano questi essere definiti tramite apposite disposizioni legislative di attuazione dello statuto o anche semplicemente rilevare nei lavori consiliari o dallo specifico contenuto delle leggi adottate.

Nella questione occasionante la decisione citata, codesta Corte riscontrava come il Consiglio regionale non avesse provveduto a *«selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della prorogatio, limitandole ad oggetti la cui discipline fosse oggettivamente necessaria ed urgente»* ed altresì che dai lavori preparatori non risultava fossero state addotte *“specifiche argomentazioni in tal senso”*.

Ebbene, come pure previsto dal Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, approvato con delibera del Consiglio regionale della Regione Abruzzo n. 56/2 del 12 ottobre 2010, all'art. 141, rubricato <Prorogatio del Consiglio regionale>, possono essere approvati in regime di *prorogatio* solo gli atti dovuti, quali il recepimento di una direttiva comunitaria direttamente vincolante per le



Regioni o progetti di legge che presentino i caratteri dell'indifferibilità ed urgenza, quali il bilancio di previsione, l'esercizio provvisorio o una variazione di bilancio.

L'urgenza ed indifferibilità, inoltre, devono essere adeguatamente motivate con riferimento a situazioni di estrema gravità che esigano interventi immediati e improcrastinabili la cui adozione non possa essere rinviata senza arrecare danno per gli interessi affidati alla cura della Regione (in termini, il comma 2 dell'art. 141).

Il provvedimento legislativo in esame non presenta alcuno dei richiamati caratteri di indifferibilità ed urgenza, né si configura quale atto dovuto tale da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente.

In particolare, non integra i predetti presupposti quanto riportato nella relazione al disegno di legge che ha originato la legge n. 26/2014 (n. 633/2014 di iniziativa della Giunta regionale) contenuto nella relazione della Seconda Commissione Consiliare che ha licenziato il disegno stesso con riferimento alla necessità di *"rimuovere la situazione di incertezza, sul piano normativo, in ordine alla procedura da seguire per assicurare il coordinamento della pianificazione paesaggistica con gli altri strumenti di pianificazione"*, a fronte del *"vuoto normativo creatosi con la pronuncia della Corte Costituzionale n. 211 del 3-18 luglio 2013"*, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 2 della legge regionale n. 46 del 2012.

La disciplina di dette procedure di adeguamento non può, infatti, essere considerata urgente e non rinviabile per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente com'è inequivocabilmente dimostrato dal fatto che la Regione Abruzzo non ha ancora adeguato il piano paesaggistico alle disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio e che tale adeguamento, ai sensi degli articoli 135, 143, e 156 del d.lgs. 42/2004, presuppone l'accordo con il Ministero per il quale i lavori del "tavolo tecnico" risultano essere fermi da circa un biennio.

Per quanto esposto si ritiene che con la legge in esame il Consiglio regionale abbia legiferato oltrepassando i limiti riconducibili alla sua natura di organo in *prorogatio* e che conseguentemente il provvedimento sia nella sua interezza censurabile per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto regionale in relazione all'art. 123 della Costituzione.



2) L'art. 2, commi 4 e 5, della l.r. n. 26/2014 è illegittimo per contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. s) della Costituzione.

La legge regionale è ulteriormente viziata all'articolo 2, commi 4 e 5, che disciplina il caso in cui, in sede di adeguamento della pianificazione urbanistica a quella comunale *"la proposta comunale si configuri come proposta di variante al P.R.P."*.

In questa ipotesi la norma prevede, al comma 4, che la proposta *"viene trasmessa, all'esito della Conferenza di Servizi di cui al comma 2, alla Direzione Regionale competente per la verifica della compatibilità alle previsioni di P.R.P. da parte del Comitato Beni Ambientali di cui all'articolo 2 della L.R. 13 febbraio 2013 n. 2 "Disposizioni in materia di beni paesaggistici ed ambientali, in attuazione della Parte III del D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni Culturali e del Paesaggio)" e successivamente inviata, unitamente al parere del Comitato, al Consiglio regionale, che si esprime con apposito atto deliberativo"*.

Ai sensi del successivo comma 5: *"Il provvedimento di cui al comma 4, pubblicato sul BUR, costituisce variante al P.R.P. ed è condizione imprescindibile per la definitiva approvazione della variante proposta"*.

Il procedimento descritto, non prevedendo l'apposito accordo con il competente organo statale previsto dagli art. 143, comma 2 e 156, comma 3 del d.lgs, n. 42/2004 (Codice dei beni culturali e del paesaggio), ma la mera partecipazione degli organi ministeriali ad una conferenza di servizi, non garantisce adeguatamente il coinvolgimento del Ministero per i beni culturali ed ambientali nella pianificazione paesaggistica, e quindi viola l'art. 117, comma 2, lettera s) della Costituzione.

In effetti, configurandosi la fattispecie disciplinata dal comma 4 dell'articolo 2 sostanzialmente in una revisione, ancorché limitata, del piano paesaggistico (piano che, ai sensi dell'art. 145, comma 3, del Codice è cogente e non derogabile da parte degli strumenti urbanistici), diversamente da quanto previsto dal legislatore regionale, essa dovrebbe essere soggetta alle medesime garanzie previste dal codice del beni culturali e del paesaggio in materia di elaborazione congiunta del piano paesaggistico (artt. 135, comma 1, 143 e 156, d.lgs. n. 42/2004).



L'art. 135, al comma primo in fine, prevede infatti che l'elaborazione dei piani paesaggistici avviene *congiuntamente* tra Ministero e regioni, limitatamente ai beni paesaggistici di cui all'art. 143, comma 1, lettere b), c) e d), nelle forme previste dal medesimo articolo 143.

L'art. 143, comma secondo, prevede tra l'altro che le regioni, il Ministero ed il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare possono stipulare intese per la definizione delle modalità di elaborazione congiunta dei piani paesaggistici; che il piano è oggetto di apposito accordo fra pubbliche amministrazioni ai sensi dell'art. 15 della l.n.241/1990; che tale accordo stabilisce altresì presupposti, modalità e tempi per la revisione del piano; che il piano è approvato con provvedimento regionale entro il termine fissato dall'accordo, decorso il quale è approvato in via sostitutiva con decreto del Ministro, sentito il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Infine, tra le disposizioni di prima applicazione e transitorie, l'art. 156 del codice, rubricato verifica ed adeguamento dei piani paesaggistici, prevede, in particolare al comma terzo, che anche il piano adeguato sia oggetto di accordo fra Ministero e la regione.

Si evidenzia, infine, che la legge in esame è stata emanata a seguito della sentenza n. 211 del 2013 con cui codesta Corte ha dichiarato l'illegittimità dell'articolo 2 della legge regionale n. 46 del 2012.

Tale disposizione, al comma 5, prevedeva che *"Nel caso in cui le previsioni proposte si configurano come variante al PRP, la variante stessa trasmessa alla Direzione regionale competente per la verifica della compatibilità alle previsioni di PRP"* e, al comma 6, che *"Il Consiglio Regionale assume, previo parere del Comitato di cui all'articolo 2, apposito atto deliberativo che è pubblicato sul BURA e costituisce variante al PRP. Tale provvedimento è condizione imprescindibile per la definitiva approvazione della variante proposta"*.

Codesta Corte ha ritenuto che tale disposizione fosse illegittima in quanto escludeva *"qualsiasi forma di partecipazione di qualsivoglia organismo ministeriale al <<procedimento di conformazione ed adeguamento degli strumenti urbanistici alle previsioni della pianificazione paesaggistica>>, in evidente contrasto con la*



normative statale interposta e, in particolare, con il citato art. 145, comma 5, del d.lgs. n. 42 del 2004".

Ebbene, la legge regionale in esame, limitandosi a prevedere l'intervento del Ministero in sede di conferenza di servizi, senza tuttavia prevedere l'accordo con i competenti organi ministeriali, non rispetta le indefettibili prerogative statali di elaborazione congiunta del piano paesaggistico previste dalle richiamate disposizioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, e nella sostanza presenta i medesimi profili di illegittimità costituzionale della l.r. n. 46/2012.

Pertanto, l'art. 2 della l.r. n. 26/2014 viola l'art. 117, secondo comma, lettera s) della Costituzione, che riserva alla competenza esclusiva dello Stato la legislazione in materia di tutela dei beni culturali e del paesaggio.

Alla luce di quanto sopra esposto si conclude affinché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della legge n. 26/2014 della Regione Abruzzo.

Si deposita l'estratto in originale della delibera del Consiglio dei Ministri del 30.6.2014.

Roma, 7 luglio 2014

*Avvocato dello Stato
Beatrice Gaia Fiduccia*

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

Roma,

21 LUG 2014

IL CANCELLIERE