

ce 14/08
Am

CT 45493/08 Avv. G. Palmieri

Avvocatura Generale dello Stato

CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso ex art. 127 Costituzione

del Presidente del Consiglio dei Ministri rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici domicilia in Roma via dei Portoghesi n. 12

REGIONE ABRUZZO - L'AQUILA
AVVOCATURA REGIONALE
- 7 GEN. 2009
Prot. N. 002093

nei confronti

della Regione Abruzzo in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t. per la dichiarazione della illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo n. 14 del 15 ottobre 2008, recante "Modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale 10 marzo 2008, n. 2 e provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina", pubblicata sul B.U.R. n. 59 del 24 ottobre 2008, giusta delibera del Consiglio dei Ministri in data 18 dicembre 2008.

REGIONE ABRUZZO
DIREZIONE REGIONALE PRESIDENZA
E POLITICHE LEGISLATIVE
30 DIC. 2008 \$\$\$
Prot. RA 149249

GIUNTA REGIONALE
29 DIC. 2008
ARRIVO

La Legge Regionale Abruzzo n. 14/2008, che apporta modifiche ed integrazioni alla Legge Regionale n.2/2008 recante "Provvedimenti urgenti a tutela della Costa Teatina", presenta diversi profili di illegittimità costituzionale per le seguenti motivazioni.

E' avviso del Governo che, con le norme denunciate in epigrafe la Regione Abruzzo abbia violato i principi generali in tema di "prorogatio" e abbia ecceduto dalla propria competenza in violazione della normativa costituzionale, come si confida di dimostrare in appresso con l'illustrazione dei seguenti

MOTIVI

1) La Legge Regionale Abruzzo n. 14/2008 viola i principi generali in tema di "prorogatio" e viola l'art. 86, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo.

Preliminarmente occorre considerare la questione relativa all'esercizio del potere dell'organo legislativo regionale in casi di scioglimento anticipato, con specifico riferimento all'approvazione della Legge Regionale in esame.

L'articolo 86, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo, pubblicato nel BURA 10 gennaio 2007, n. 1 ed entrato in vigore

il giorno successivo, testualmente recita che "in caso di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, il Consiglio e l'Esecutivo regionale sono prorogati sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette sino alla proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, indette entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale".

La predetta norma fa, quindi, riferimento all'istituto della *prorogatio*, da intendersi quale sopravvivenza temporanea dei poteri dei titolari per i quali si è verificata la cessazione del mandato (sentenze della Corte costituzionale n.196/2003; n. 515/1995; 468/1991).

In tale situazione il Consiglio Regionale può deliberare solo in circostanze straordinarie o di urgenza o per il compimento di atti dovuti.

In relazione alla natura e tipologia degli atti urgenti ed indifferibili che possono legittimamente essere adottati dagli organi legislativi in *prorogatio*, occorre fare riferimento ad una prassi consolidata, formatasi in tema di lavori parlamentari.

Applicando la prassi parlamentare al contesto regionale, con specifico riferimento all'attività legislativa, si deduce che

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

L'urgenza e l'indifferibilità, oltre ad essere adeguatamente motivate, devono essere volte a eliminare le situazioni di danno senza limitare la libertà di scelta dell'Organo Legislativo quando avrà riacquisitato la pienezza dei suoi poteri.

Il provvedimento legislativo in esame, in particolare le norme denunciate, non riveste alcun carattere di indifferibilità ed urgenza né di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità tali da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente.

2) L'art. 1, comma 3, della Legge Regionale Abruzzo n. 14/2008 viola gli articoli 41, 42, 43, 117, commi 1 e 3, e 118 della Costituzione.

La norma contenuta nell'articolo 1 comma 3, della Legge regionale n. 14/2008, che sostituisce il comma 6 dell'articolo 1

della Legge Regionale n. 2/2008 citata, prevede che su aree destinate a determinate coltivazioni e produzioni, nonché sulle aree ad esse limitrofe con diversa destinazione urbanistica, sia tassativamente vietato l'insediamento di industrie che svolgano attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione di idrocarburi. Sono, altresì, vietati la trasformazione e l'ampliamento degli esistenti impianti che svolgono dette attività.

Tale disposizione, quindi, stabilisce preclusioni, talora assolute, per lo svolgimento delle attività di prospezione, ricerca, estrazione, coltivazione e lavorazione idrocarburi e potenzialmente di altre attività industriali afferenti al settore energetico di interesse nazionale.

Occorre premettere che le attività industriali relative al settore idrocarburi sono da inquadrare nel settore della produzione di fonti di energia, che è materia regolata dal diritto comunitario, il cui regime è disciplinato principalmente dalla legge 22 agosto 2004, n. 239 (riordino del settore energetico) e dal d.lgs. 23 maggio 2000, n. 164, di attuazione della direttiva n. 98/30/CE recante norme comuni per il mercato interno del gas.

La legge n. 239/2004 citata, nell'ambito dei principi derivanti dall'ordinamento comunitario, pone i principi fondamentali nella materia ai fini, tra l'altro, della tutela della concorrenza e dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali al fine di assicurare l'unità giuridica ed economica dello Stato. Gli obiettivi e le linee della politica energetica nazionale nonché i criteri generali per la sua attuazione a livello generale sono elaborati e definiti dallo Stato che si avvale dei meccanismi di raccordo e cooperazione con le autonomie regionali (art. 1, comma 1).

In base all'art. 1, comma 2, lett. c), della citata legge 239/2004, le attività di esplorazione ricerca, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi sono soggette a concessione che, ai sensi del comma 7, lett. n), dell'art. 1 della medesima legge, è di competenza statale e va rilasciata d'intesa con la Regione.

La concessione di coltivazione può avere ad oggetto anche la realizzazione e l'esercizio di impianti per la prima lavorazione del prodotto della coltivazione. Tali centrali di primo trattamento sono considerate opere connesse e parte integrante dell'attività di coltivazione ed oggetto del procedimento unico disciplinato dall'art. 1, comma 77, della legge n. 239/2004 citata. L'attività

di prospezione idrocarburi è, invece, libera (alle condizioni indicate all'art. 4 del citato d.lgs. n. 164/2000).

Il comma 3 del medesimo articolo 1 della predetta legge n. 239/2004 individua gli obiettivi generali della politica energetica del Paese, da conseguire sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza e leale collaborazione dallo Stato, dalle Regioni e dagli Enti Locali.

La norma regionale, quindi, ponendo generalizzati divieti alle citate attività, si pone in contrasto con l'art. 117, primo comma Cost., perché sono violati i principi comunitari di libertà di circolazione delle persone e di stabilimento, di cui agli articoli 43 e 49 del trattato U.E., nonché con gli articoli 41 Cost., che afferma il principio di libertà di iniziativa economica privata, e 42 e 43 Cost. che tutelano la proprietà privata, considerato che la previsione regionale sancisce, di fatto, un esproprio di tale diritto per una durata potenzialmente illimitata e riguardante tutto il territorio regionale, senza la previsione di alcun indennizzo.

Inoltre, poiché, come si è detto, la norma regionale si pone in contrasto con i principi contenuti nelle menzionate disposizioni statali in materia di energia, essa contrasta con l'art. 117, terzo

comma, perché la competenza legislativa concorrente deve esplicarsi all'interno del quadro di riferimento tracciato dalla legislazione statale "di cornice" e con spirito di leale collaborazione; nonché con l'art. 118 Cost., considerato che le funzioni amministrative in materia di impianti e infrastrutture energetiche sono, eccezion fatta per quelli di rilievo locale, di primaria competenza statale e le relative opere sono considerate dalle leggi statali di preminente interesse nazionale per la sicurezza del sistema elettrico e degli approvvigionamenti.

Tutti i divieti posti integrano, inoltre, anche la violazione del principio di leale collaborazione delle Regioni.

3) L'art. 1, comma 6, della Legge Regionale Abruzzo n. 14/2008 viola gli articoli 3, 97, 117, comma 2, lett. s) e 118 della Costituzione.

La norma contenuta nell'articolo 1, comma 6, che introduce il comma 9 bis all'articolo 1 della Legge Regionale 2/2008 citata), estende i divieti previsti dall'articolo 1, comma 3, agli interventi (sempre relativi alle predette attività nel settore idrocarburi) già muniti di permesso a costruire o comunque già autorizzati e,

comunque, fino all'entrata in vigore del piano di settore, previa approvazione del Consiglio Regionale.

Oltre che nelle aree interessate da dette coltivazioni e produzioni e nelle aree limitrofe, le attività in questione sono vietate nelle aree dei territori di taluni Comuni fino alla definitiva approvazione del Piano del Parco Nazionale della Costa Teatina.

Viene, infine, previsto un generale divieto di rilascio di permesso a costruire per l'insediamento di industrie che svolgono attività nel settore idrocarburi fino al 31 dicembre 2009.

Tale disposizione, in quanto estende, per un tempo potenzialmente illimitato, il divieto di insediamento delle attività nel settore idrocarburi in aree agricole e limitrofe, già autorizzate, viola l'assetto delle competenze amministrative in materia, che sono attribuite allo Stato e che, nella fattispecie, sono già state esercitate, ponendosi in contrasto con l'art. 118 Cost.

Per quanto riguarda, infatti, il rilascio dei titoli minerari (permessi di prospezione e di ricerca, concessioni di coltivazione di idrocarburi liquidi e gassosi in mare ed in terraferma) l'autorità competente, fatte salve le competenze delle Regioni a

Statuto speciale, è l'Ufficio Nazionale Minerario per gli Idrocarburi (UNMIG) della Direzione Generale per l'energia e le risorse minerarie del Ministero dello sviluppo economico.

Tali funzioni (ai sensi dell'art. 29 del d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e dell'art. 1, comma 7, lett. n), della legge 239/2004 citata) sono esercitate per la terraferma d'intesa con la Regione interessata, secondo specifiche modalità procedurali, disciplinate dai commi 77 e seguenti della stessa legge 239/2004.

E' di tutta evidenza che la norma viola, altresì, il principio della certezza del diritto e del legittimo affidamento dei titolari di atti di autorizzazione legittimi e, quindi, del buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Oltre che nelle aree interessate da dette coltivazioni e produzioni e nelle aree limitrofe, le attività in questione sono vietate, altresì, nelle aree, a qualunque destinazione urbanistica, dei territori di taluni Comuni fino alla definitiva approvazione del Piano del Parco Nazionale della Costa Teatina. La previsione legislativa regionale appare illegittima con riguardo alla competenza esclusiva statale in materia ambientale (art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.) e con riguardo alle funzioni

amministrative statali in materia di rilascio dei titoli minerari e di istituzione di Parchi nazionali di cui alla legge quadro sulle aree protette 6 dicembre 1991, n. 394 (art. 118 Cost.).

La legge 23 marzo 2001, n. 93, recante disposizioni in campo ambientale, rinvia, all'art. 8, comma 3, la concreta istituzione del Parco della Costa Testina, né istituito né delimitato in via provvisoria, ad un decreto del Presidente della Repubblica da emanare su proposta del Ministero dell'Ambiente, d'intesa con la Regione interessata; e la delimitazione provvisoria dello stesso, con adozione delle relative misure di salvaguardia, ad un provvedimento del Ministero dell'Ambiente assunto d'intesa con la Regione ai sensi dell'articolo 34, comma 3, della citata legge n. 394/1991.

Anche sotto tale profilo la norma regionale è, dunque, illegittima, in quanto preclude attività in astratto compatibili su aree non interessate da norme di salvaguardia che impongano, cioè, un regime di tutela, anche anticipato rispetto alla perimetrazione definitiva del Parco in questione.

La medesima norma regionale prevede, inoltre, un divieto di rilascio di permesso a costruire per l'insediamento di industrie che svolgono attività nel settore idrocarburi fino al 31 dicembre

2009, da ritenere applicabile a tutto il territorio regionale. Anche tale previsione è illegittima e si richiamano, nuovamente, i canoni costituzionali che si ritengono violati, gli artt. 117, per la materia della tutela dell'ambiente, e 118 Cost., in quanto la citata legge n. 239/2004, all'art. 1, commi 77 e seguenti, ha introdotto un procedimento unico per il rilascio dei titoli minerari.

In particolare, tale legge dispone che il permesso di ricerca e la concessione di coltivazione sono rilasciati a seguito di un procedimento unico, al quale partecipano le Amministrazioni statali, regionali e locali interessate, svolto nel rispetto dei principi di semplificazione e con le modalità di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241.

I provvedimenti assunti a conclusione di tali procedimenti unici sostituiscono, ad ogni effetto, autorizzazioni, permessi, concessioni ed atti di assenso comunque denominati, previsti dalle norme vigenti, fatto salvo quanto disposto dal decreto legislativo 25 novembre 1996, n. 674 che attiene alle funzioni in materia di sicurezza mineraria.

Si dispone, altresì, che le opere e gli impianti necessari alla ricerca e coltivazione vengono dichiarati di pubblica utilità e comportano l'eventuale effetto di variante urbanistica. E,

dunque, nella sede del procedimento unico statale, al quale partecipano anche le Amministrazioni comunali, che viene verificata la conformità urbanistica degli impianti, e che può concludersi con una determinazione concordata anche in deroga agli strumenti urbanistici.

4) L'art. 2 della Legge Regionale Abruzzo n. 14/2008 viola gli articoli 97 e 117, comma 3, della Costituzione.

La norma contenuta nell'articolo 2 della Legge Regionale n. 14/2008 prevede il potere dei concessionari o delle stazioni appaltanti di rideterminare la funzionalità dei programmi di metanizzazione regionale, assistiti da finanziamenti ai sensi di precedenti leggi regionali, in deroga alle predette leggi e operando riduzioni di lavori e/o opere sui piani originariamente approvati.

Detta previsione configura un caso di variante in corso d'opera nell'appalto di lavori o di servizi pubblici, che, in base all'articolo 132 d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (cd. codice appalti) è ammesso esclusivamente in limitate ipotesi, tra le quali non rientra quella in esame. Essa non può, infatti, ritenersi rientrare nella possibilità della variante per motivi di "esigenze derivanti

da sopravvenute disposizioni legislative e regolamentari" (lett. a), dell'art. 132 citato), considerato che, come chiarito dall'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, si intendono per sopravvenienze di diritto quelle che determinano la necessità di adeguare l'opera per renderla utilizzabile allo scopo prefissato, caso in cui sorge la necessità di assicurare l'osservanza di nuove normative intervenute nel frattempo, alle quali siano da adeguare le originarie previsioni progettuali.

La norma regionale in esame, invece, riguarda opere conformi allo scopo pubblico fissato dall'articolo 11 della legge n. 784/1980 e dall'articolo 9 della legge n. 266/1997 concernenti la metanizzazione del Mezzogiorno; talché una modifica delle opere stesse per finalità diverse da quelle originarie e non rientranti nelle astratte possibilità di variante in corso d'opera si pone in contrasto con le citate leggi statali di settore.

La norma regionale, quindi, bloccando o riducendo opere approvate e finanziate con denaro pubblico, e ciò anche in deroga alle previsioni normative statali poste a tutela del numero degli utenti e dell'estensione delle reti (art. 2, comma 2, della Legge Regionale n. 14/2008), contrasta con i principi della

politica energetica nazionale, come specificati dall'art. 1, comma 3, lett. a), b) c), d) g) ed i) della legge 230/2004 citata, in violazione dell'articolo 117, comma 3, della Costituzione ed è, inoltre, lesiva dei principi di efficacia dell'azione amministrativa, di cui all'articolo 97 Cost. e della corretta ed economica gestione di risorse pubbliche prevedendo l'ingiustificata riduzione di opere pubbliche già finanziate per la realizzazione degli interessi pubblici dello sviluppo del Mezzogiorno e della modernizzazione della rete di distribuzione del gas.

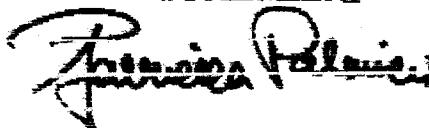
§§§§§§

Per i suesposti motivi si conclude perché la Legge della Regione Abruzzo n. 14/2008 sia dichiarata costituzionalmente illegittima.
Si produce l'estratto della deliberazione del Consiglio dei Ministri in data 18 dicembre 2008.

Roma 22 dicembre 2008

L'Avvocato dello Stato

Gabriella PALMIERI



Relata di notifica

Ad istanza dell'Avvocatura Generale dello Stato, nell'interesse del Presidente del Consiglio dei Ministri, ho notificato il suespresso ricorso a:

Regione Abruzzo in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t. nella sua sede in L'Aquila Piazza S. Giusta CAP 67100 L'AQUILA a mezzo del servizio postale