



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Abruzzo	Legge n° 3 del 28/01/2020	BUR n°10 del 31/01/2020
ID:13701	Esito: Rinuncia parziale	(Scadenza 31/03/2020)

Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020).

La legge regione Abruzzo n. 3 pubblicata sul B.U.R n. 10 del 31/01/2020 recante "Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio di previsione finanziario 2020-2022 della Regione Abruzzo (legge di stabilità regionale 2020)" presenta profili di non conformità alla Costituzione ed è pertanto da impugnare per le seguenti motivazioni.

L'articolo 10 (Modifica di disposizioni legislative regionali in materia urbanistica, comma 1., lettere a), b) e c), recita testualmente:

"1. All'articolo 1 della legge regionale 18 aprile 2011, n. 10 recante "Norme sull'attività edilizia nella Regione Abruzzo" sono apportate le seguenti modifiche:

a) al comma 1, le parole "di entrata in vigore della presente legge" sono sostituite con le seguenti "del 31.12.2019",

b) al comma 3, le parole 'per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge" sono abrogate;

c) dopo il comma 4 è inserito il seguente:

"4-bis. Il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di cui al comma 1 è consentito anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti. ";"

Per agevolare la lettura delle disposizioni della legge regionale n. 10 del 2011, come modificate dal richiamato articolo della legge regionale in esame, si riporta il testo recante evidenza delle

modifiche stesse:

"Art. 1

(Recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti)

1. La Regione Abruzzo promuove il recupero ai fini residenziali dei sottotetti con l'obiettivo di razionalizzare e contenere il consumo del territorio. E' consentito il recupero ai fini residenziali dei sottotetti esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge del 31.12.2019 previo rilascio del titolo edilizio abitativo.

2. Si definisce sottotetto il volume sovrastante l'ultimo piano dell'edificio, o di parti di esso, ricompreso nella sagoma di copertura.

3. Il recupero ai fini residenziali dei sottotetti è consentito per i fabbricati esistenti alla data di entrata in vigore della presente legge alle seguenti condizioni:

OMISSIONE.

4-bis. Il recupero abitativo dei sottotetti esistenti alla data di cui al comma 1 è consentito anche in deroga ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti.

OMISSIONE.".

Le modifiche introdotte all'articolo 1 della legge regionale n. 10 del 2011, presentano i seguenti profili di illegittimità costituzionale.

Attraverso l'intervento modificativo, si impone una portata derogatoria (ai limiti ed alle prescrizioni degli strumenti urbanistici vigenti ed adottati ed ai regolamenti edilizi vigenti) alle disposizioni previste dalla legge regionale n. 10 del 2011 che viene, di fatto, estesa, con valenza retroattiva, a sottotetti esistenti alla data del 31.12.2019 (e non più alla data di entrata in vigore della medesima legge).

Atteso che le previsioni regionali sono caratterizzate da un indubbio carattere innovativo, con efficacia retroattiva, esse potrebbero rendere legittime condotte che, non considerate tali al momento della loro realizzazione (perché non conformi ai limiti e prescrizioni edilizie degli strumenti urbanistici ed edilizi comunali), lo divengono per effetto dell'intervento successivo del legislatore, con l'ulteriore conseguenza di consentire la regolarizzazione ex post di opere che, al momento della loro realizzazione, erano in contrasto con detti limiti e prescrizioni di riferimento, dando corpo a un intervento che esula dalle competenze regionali e risulta pertanto illegittimo.

Al riguardo, si precisa che nella sentenza n. 73 del 2017, la Corte costituzionale ha ribadito che:

"4.3.1. . . Al legislatore non è preclusa la possibilità di emanare norme retroattive sia innovative che di interpretazione autentica. La retroattività deve, tuttavia, trovare adeguata giustificazione sul

piano della ragionevolezza attraverso un puntuale bilanciamento tra le ragioni che ne hanno motivato la previsione e i valori, costituzionalmente tutelati, al contempo potenzialmente lesi dall'efficacia a ritroso della norma adottata (sentenza n. 170 del 2013, che riassume sul tema le costanti indicazioni di principio espresse dalla Corte).

Questa Corte ha, pertanto, individuato alcuni limiti generali all'efficacia retroattiva delle leggi, attinenti alla salvaguardia di principi costituzionali tra i quali sono ricompresi «il rispetto del principio generale di ragionevolezza, che si riflette nel divieto di introdurre ingiustificate disparità di trattamento; la tutela dell'affidamento legittimamente sorto nei soggetti quale principio connaturato allo Stato di diritto; la coerenza e la certezza dell'ordinamento giuridico; il rispetto delle funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario» (sentenza n. 170 del 2013, nonché sentenze n. 78 del 2012 e n. 209 del 2010). Nella citata sentenza n. 73 del 2017, la Corte costituzionale ha, altresì, affermato che "Anche a voler ritenere che, nella specie, le disposizioni impugnate possano trovare una loro giustificazione nell'esigenza della Regione di assicurare una maggiore omogeneità alle norme in oggetto per fare fronte al sovrapporsi delle modifiche intervenute nel tempo, siffatta finalità deve ritenersi recessiva rispetto al valore della certezza del diritto, nel caso messo in discussione in una materia, quella urbanistica, rispetto alla quale assume una peculiare rilevanza l'affidamento che la collettività ripone nella sicurezza giuridica (sentenza n. 209 del 2010). Del resto, pur guardando alla potenziale incidenza delle norme impugnate sui rapporti interprivati, va osservato che le stesse, per quanto prevalentemente di favore rispetto agli interessi dei singoli destinatari, retroagendo nel tempo sacrificano, in linea di principio, le posizioni soggettive dei potenziali controinteressati che facevano affidamento sulla stabilità dell'assetto normativo vigente all'epoca delle singole condotte.". In ogni caso, va ricordato che, nella sentenza n. 89 del 2019, la Corte costituzionale ha affermato che "...possono trovare ingresso, nel giudizio in via principale, questioni promosse in via cautelativa ed ipotetica, sulla base di interpretazioni prospettate soltanto come possibili, purché non implausibili e comunque ragionevolmente desumibili dalle disposizioni impugnate" (ex multis, sentenza n. 103 del 2018, punto 4.1. del considerato in diritto). Nel giudizio in via principale possono dunque essere dedotte "anche le lesioni in ipotesi derivanti, da distorsioni interpretative delle disposizioni impugnate" (sentenza n. 270 del 2017, punto 4.2. del Considerato in diritto).»". La richiamata disposizione della L.R. in questione travalica i limiti individuati dalla giurisprudenza della Corte richiamata, violando l'articolo 3 della Costituzione. A ciò si aggiunga che è presente, nell'ordinamento regionale, una ulteriore legge regionale (n. 40 del 2017) che contiene misure

derogatorie in relazione a finalità analoghe a quelle della legge regionale n. 10 del 2011. Si evidenzia che tale legge regionale n. 40 del 2017 è stata, da ultimo, modificata dall'articolo 1 comma 155 lettere a) e b), della legge regionale n. 1 del 2020. In relazione a tali articoli, a seguito del contraddittorio svolto, la Regione Abruzzo ha assunto l'impegno ad intervenire, modificandole, le disposizioni censurate. A seguito di tale impegno, per la legge regionale n. 1 del 2020, esaminata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 5 marzo 2020, è stata deliberata la non impugnativa. La coesistenza di disposizioni regionali dal contenuto sostanzialmente simile, potrebbe determinare ambiguità circa le disposizioni applicabili in concreto e risultare foriera di dubbi interpretativi, nonché costituire una ulteriore problematica rappresentata dalla circostanza che le amministrazioni comunali potrebbero in realtà non trovarsi nelle condizioni di poter effettivamente verificare caso per caso e distinguere ciò che è stato realizzato (o proseguito, o completato) in base alla legge regionale n. 10 del 2011 e in base alla legge regionale n. 40 del 2017. Ciò, in contrasto con i principi di ragionevolezza e buon andamento, di cui agli articoli 3 e 97 della Costituzione.

Peraltro le predette disposizioni risultano incompatibili con la disciplina di tutela dei beni culturali e paesaggistici contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e quindi con la potestà legislativa esclusiva spettante allo Stato ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lett. s), della Costituzione.

Per quanto riguarda i beni paesaggistici, la disciplina regionale incentiva in maniera generalizzata gli interventi di recupero dei sottotetti, includendo nel proprio ambito applicativo anche quelli realizzati dopo l'entrata in vigore della legge regionale n. 10 del 2011, e consentendo persino di derogare indiscriminatamente alla disciplina urbanistica. Tra gli immobili oggetto delle disposizioni in esame rientrano anche quelli sottoposti a tutela paesaggistica. E ciò al di fuori del necessario quadro di riferimento che dovrebbe essere costituito dalle previsioni del piano paesaggistico, ai sensi degli articoli 135, 143 e 145 del Codice di settore. Soltanto a quest'ultimo strumento, elaborato d'intesa tra Stato e Regione, spetta infatti di stabilire, per ciascuna area tutelata, le c.d. prescrizioni d'uso (e cioè i criteri di gestione del vincolo, volti a orientare la fase autorizzatoria) e di individuare la tipologia delle trasformazioni compatibili e di quelle vietate, nonché le condizioni delle eventuali trasformazioni.

Quanto ai beni culturali, si osserva che la disciplina regionale non prevede alcuna espressa clausola di salvezza in favore del relativo regime di tutela (Parte 11 del Codice di settore), ma si limita a richiamare - peraltro in termini generici - il "rispetto dei vincoli imposti all'edificio" esclusivamente quanto all'apertura di porte, finestre e lucernai, e non anche con riferimento alle altre possibili modalità di intervento sul bene tutelato.

L'articolo 40, comma 5 lett. d) prevede che "possono beneficiare dei finanziamenti relativi agli interventi di cui al comma 3" (si tratta di interventi volti a prevenire e contrastare i fenomeni di bullismo e cyberbulismo), oltre ai comuni, alle istituzioni scolastiche, alle ASL, le "associazioni operanti nel territorio regionale e attive ... nel campo del disagio sociale dei minorenni... iscritte nel registro regionale di cui alla legge regionale 10 marzo 2012 n. 11 (disciplina delle Associazioni di promozione sociale).

Al medesimo articolo, ma al comma 6 lett. e), la norma regionale restringe la presenza nella consultazione regionale sul bullismo e sul cyberbullismo di due rappresentanti espressione esclusivamente delle associazioni di cui alla precedentemente citata lettera d) del comma 5.

Preliminarmente, la legge regionale, includendo tra i soggetti che, operando sul terreno della prevenzione e del contrasto ai fenomeni di bullismo e cyberbulismo possono accedere ai finanziamenti pubblici, solamente le associazioni di promozione sociale, nega tale possibilità ad altri enti operanti sul territorio regionale e nei medesimi ambiti nonché ugualmente iscritti in Registri gestiti da pubbliche amministrazioni, quali ad esempio i soggetti anche a carattere associativo aventi qualifica di Onlus e le Organizzazioni di volontariato. La recente riforma della disciplina degli enti del terzo settore ha previsto (art. 5, comma 1, lett. I, d.igs. n. 117/2017) che tra le attività di interesse generale, che possono essere svolte da tutti gli enti del terzo settore, sia ricompresa la "formazione extra-scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo e al contrasto della povertà educativa".

La legge regionale, in tal senso, limita l'accesso ai contributi ai soli enti costituiti in forma di associazione di promozione sociale, compiendo quindi una discriminazione tra soggetti aventi differente assetto organizzativo o qualificazione ma operanti nel medesimo settore - ovvero svolgendo le medesime attività di cd. "interesse generale".

In secondo luogo la citata legge regionale effettua una seconda discriminazione, consentendo la partecipazione ai bandi di finanziamento non a tutte le associazioni di promozione sociale operanti sul territorio della regione Abruzzo, ma solo a quelle iscritte nel registro regionale, escludendo quindi le eventuali associazioni di promozioni sociali iscritte (in qualità di articolazioni territoriali o circoli affiliati di associazioni a carattere nazionale, ai sensi della L. n. 383/2000 e del DM n. 471/2001) al Registro

nazionale delle Associazioni di promozione sociale.

Infatti:

l'art. 7 l. n. 383/2000, commi 3 e 4, dispone che all'iscrizione nel Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale a carattere nazionale si accompagni, alle condizioni e con le procedure di cui al citato DM n. 471/2001, "l'iscrizione nel registro medesimo dei relativi livelli di organizzazione territoriale e dei circoli affiliati, mantenendo a tali soggetti i benefici connessi alla iscrizione nei registri di cui al comma 4", ovvero quelli iscritti nei corrispondenti registri delle regioni e province autonome.

Inoltre l'art. 8, comma 4 della medesima legge ribadisce che l'iscrizione nei registri (sia nazionale che regionali/provinciali) è condizione necessaria ... per usufruire dei benefici previsti dalla presente legge e dalle leggi regionali e provinciali di cui al comma 2, ponendo quindi l'iscrizione al Registro nazionale e quella ai registri regionali sul medesimo piano ai fini dell'acquisizione dei benefici.

Con riferimento al Codice del Terzo settore, l'art. 101, comma 3, prevede infine che in via transitoria, nelle more dell'operatività del Registro Unico del Terzo Settore, il requisito dell'iscrizione ad esso si intenda soddisfatto attraverso l'iscrizione degli enti ad uno dei registri attualmente previsti dalle normative di settore.

Se il comma 5 dell'articolo 40 risultava, per le ragioni sopra citate, discriminatorio sotto il profilo degli interventi e del loro finanziamento, analoga portata discriminatoria è recata, sotto il profilo del mancato coinvolgimento nelle attività di programmazione e progettazione degli interventi dal successivo comma 6 del medesimo articolo, che ugualmente limita la partecipazione alla Consulta regionale sul bullismo e sul cyberbullismo agli enti iscritti nel solo registro regionale dell'associazionismo di promozione sociale.

Fermo restando quanto previsto dalle citate disposizioni nazionali circa l'analogo valore dei registri regionali rispetto a quello nazionale delle associazioni di promozione sociale, l'incongruenza è ancora più rilevante con riferimento alle disposizioni recate dal Codice del terzo settore. In particolare l'art. 55 (Coinvolgimento degli enti del Terzo settore) prevede che "in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, ... le amministrazioni pubbliche ... nell'esercizio delle proprie funzioni di programmazione e organizzazione a livello territoriale degli interventi e dei servizi nei settori di attività di cui all'articolo 5, assicurano il coinvolgimento attivo degli enti del Terzo settore", attraverso le varie forme ivi previste e comunque nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento. Dal tenore

della norma si evince l'irrilevanza, ai fini del coinvolgimento degli Enti, ferma restando la necessità di iscrizione nel RUNTS o, in via transitoria, in uno dei registri di settore, dell'assetto organizzativo, che ciascun ente sceglie nella propria autonomia ai sensi dell'art. 118, ultimo comma della Costituzione.

Conseguentemente, si ritiene che la formulazione utilizzata nelle due disposizioni citate dalla legge regionale in esame leda i principi costituzionali di uguaglianza sostanziale, dei cui all'articolo 3 della Costituzione e di autonomia delle formazioni sociali e sussidiarietà degli enti del terzo settore, di cui all'articolo 2 e 118, ultimo comma della Costituzione.

L'articolo 42 intitolato "Norme a tutela dei coniugi separati o divorziati, in condizioni di disagio, in particolare con figli minori", dopo aver prospettato una serie di interventi "a favore dei coniugi separati o divorziati che si trovino in condizioni di disagio sociale ed economico" dispone, al comma 4, che "sono esclusi dai benefici abitativi e di sostegno economico, rispetto ai principi previsti dal presente articolo, i soggetti condannati con sentenza passata in giudicato per reati contro la persona, tra cui gli atti persecutori di cui al decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11 (Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alfa violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori) convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, nonché per i delitti di cui agli articoli 570, 570-bis e 572 del codice penale".

Tale previsione normativa, che accomuna in maniera indifferenziata l'intero novero dei reati contro la persona, appare - invero - estremamente generica, dal momento che finisce per riservare il medesimo trattamento giuridico a fattispecie di reato grandemente eterogenee, che il legislatore nazionale ha inteso caratterizzare e graduare, prevedendo anche rilevanti differenze di pena.

L'effetto della norma in questione sarebbe, infatti, quello di assimilare reati di grande allarme sociale ad altri di gran lunga più tenui, che per di più possono essere maturati in contesti diversi dall'ambito familiare: l'omicidio aggravato di cui all'art. 576 c.p. (punito con l'ergastolo) - a titolo di esempio - al reato di diffamazione contemplato dall'art. 595 c.p. (punito con la reclusione fino a un anno o con la multa fino a milletrentadue euro); la riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù dell'art. 600 c.p. (reclusione da otto a vent'anni) alla violazione, sottrazione e soppressione della corrispondenza dell'art. 612 (che prevede la reclusione fino a un anno o la multa da trenta euro a cinquecentosedici euro).

E' di prima evidenza come l'esclusione di potenziali fruitori dai benefici in questione, operata in maniera tanto indifferenziata e sulla base di generici criteri che non tengono in conto l'effettiva pena irrogata, lede i principi di uguaglianza e di

ragionevolezza espressi dall'art. 3 della Carta costituzionale italiana, ai sensi dei quali una legge deve regolare in maniera eguale situazioni eguali, ma trattare in maniera diversa situazioni difformi.

Articolo 10: il capitolo di spesa 11825 della Missione I, Programma 4, Titolo 1, indicato ai commi 3 e 4 come fonte di copertura per gli oneri ivi rappresentati, riporta uno stanziamento nullo, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma, della Costituzione.

Articolo 18: la disposizione in esame, premesso che dovrebbe essere coerente con la legge istitutiva degli enti ed organismi strumentali in relazione all'individuazione dell'organo decisionale definitivo, al comma 2 autorizza e disciplina l'esercizio provvisorio degli organismi ed enti strumentali della regione, materia formata dall'articolo 43 del D.lgs. n. 118/2011 e dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria.

Poiché la regione non ha potestà legislativa in materia contabile si ravvisa un contrasto con il D.lgs. n. 118 del 2011 e, conseguentemente, con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Articolo 19: la norma in esame disciplina i termini per l'approvazione dei rendiconti degli enti ed organismi strumentali. Al riguardo, si rappresenta che la regione, con riferimento agli organismi strumentali, ha soltanto la facoltà di dare indicazioni sul termine di invio dei rendiconti - il cui termine di approvazione è formato dal d.lgs. n. 118 del 2011 - che sia compatibile con il termine di approvazione del rendiconto regionale, come previsto anche dal Principio contabile applicato della programmazione di bilancio—Allegato 4/I del D.lgs. n. 118/2011.

Per quanto riguarda l'approvazione dei rendiconti degli enti strumentali, la regione, avendo la necessità di acquisirne i rendiconti solo al fine di redigere il bilancio consolidato regionale - che deve essere approvato entro il 30 settembre dell'esercizio successivo a quello di riferimento, secondo quanto previsto dall'articolo 18 del D.lgs. n. 118/2011 - non ha potestà legislativa in materia.

Pertanto, si ravvisa un contrasto con il D.lgs. n. 118/2011 e, conseguentemente, con l'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, riguardante la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

Articolo 22: il comma 1 prevede interventi in materia di polizia locale, i cui oneri, quantificati per gli esercizi 2020-2022 in 80.000,00 euro annui, non trovano copertura finanziaria in bilancio, atteso che lo stanziamento ivi previsto risulta nullo per l'esercizio 2022. Pertanto si rileva una violazione dell'articolo 81,

terzo comma, della Costituzione.

Articolo 25: la norma prevede la costituzione di un fondo straordinario per la promozione del patrimonio artistico dei "Paesi Dipinti" e "Paese Affrescato", quantificato in 50.000,00 euro per ciascuno degli esercizi 2020-2022. Al riguardo si rileva che i suddetti oneri risultano privi della necessaria copertura finanziaria per gli esercizi 2021 e 2022, in contrasto con l'articolo 81, terzo comma della Costituzione.

Ciò rappresentato, si ritiene di dover impugnare la legge regionale in esame ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.