

Sentenza: n. 158 del 24 giugno 2015

Materia: poteri del Consiglio regionale in regime di *prorogatio*

Parametri invocati: violazione dell'art. 86, comma 3, dello Statuto della Regione Abruzzo, in riferimento agli artt. 121, 122 e 123 della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: legge della Regione Abruzzo 27 marzo 2014, n. 15 (*Modifica ed integrazione alla L.R. 29 luglio 2011, n. 23 "Riordino delle funzioni in materia di aree produttive" e modifica alla L.R. 17 dicembre 1997, n. 143 "Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali. Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni"*)

Esito: illegittimità costituzionale dell'intera legge in oggetto.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La legge impugnata è stata approvata dal Consiglio regionale abruzzese dopo la scadenza della legislatura, in regime di *prorogatio*.

Secondo il ricorrente, il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione, violando l'art. 86, comma 3, dello statuto regionale che stabilisce che in tale evenienza le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni e ne limita espressamente l'esercizio «[...] *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*».

A giudizio del ricorrente, nel caso di specie non sussisterebbe alcuno di questi requisiti.

In via subordinata, il Governo sostiene che l'art. 1, comma 1, lettera b) di tale legge, dettando norme sull'assetto proprietario e sulla gestione delle infrastrutture idriche nonché sulla determinazione delle tariffe per gli utenti del servizio idrico integrato, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettere e), l) ed s), della Costituzione, in quanto lesivo della competenza esclusiva dello Stato nelle materie della «*tutela della concorrenza*», dell'«*ordinamento civile*» e della «*tutela dell'ambiente*». La medesima disposizione inoltre, in violazione del divieto di ripristino della normativa abrogata dalla volontà popolare desumibile dall'art. 75 Cost., avrebbe reintrodotto tra i criteri tariffari del servizio idrico integrato l'«*adeguatezza della remunerazione del capitale investito*», sebbene tale componente sia stata espunta dall'art. 154 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale) a seguito del referendum del giugno 2011.

In via preliminare, la Corte ha ritenuto ammissibile la questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale, in quanto la prima delle censure mosse dal ricorrente accomuna tutte le disposizioni della legge impugnata, omogenee sotto il profilo della dedotta assenza dei presupposti previsti dallo statuto regionale per il legittimo esercizio della funzione legislativa in regime di *prorogatio* (sentenza n. 44 del 2015).

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge in oggetto, per violazione del citato art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all'art. 123 Cost.

Secondo la giurisprudenza costituzionale, *«l'istituto della prorogatio riguarda, in termini generali, fattispecie in cui "coloro che sono nominati a tempo a coprire uffici rimangono in carica, ancorché scaduti, fino all'insediamento dei successori" (sentenza n. 208 del 1992)» (sentenza n. 64 del 2015)*. Prima della scadenza non vi può essere *prorogatio* (sentenza n. 181 del 2014; sentenza n. 55 del 2015) e *«In questa fase, i Consigli regionali "dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza" (sentenza n. 468 del 1991); pertanto, in mancanza di esplicite indicazioni contenute negli statuti, devono limitarsi al "solo esercizio delle attribuzioni relative ad atti necessari e urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili"»*.

La Corte ha inoltre posto in evidenza che la l. costituzionale 1/1999 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*) attribuisce allo statuto 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) e demanda, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità al legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica, *«che stabilisce anche la durata degli organi elettivi»* (art. 122, primo comma, Cost.).

Per la Corte, pertanto, la disciplina della *prorogatio* degli organi elettivi regionali e degli eventuali limiti dell'attività degli organi prorogati è di competenza dello statuto regionale, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale e, nel disciplinare questo profilo, 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. 196 del 2003; anche sentenza n. 304 del 2002)» (sentenza n. 64 del 2015).

Lo statuto abruzzese, al comma 3 dell'articolo 86, stabilisce che *«le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate, secondo le modalità disciplinate nel Regolamento...»*

Tale Regolamento, in ordine ai requisiti della necessità ed urgenza che legittimano il Consiglio regionale ad esercitare i propri poteri in regime di prorogatio, stabilisce che *«[l]urgenza e la necessità sono espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate con riferimento alle situazioni di estrema gravità che esigono interventi immediati ed improcrastinabili, la cui adozione non può essere rinviata senza arrecare grave danno per gli interessi affidati alle cure della Regione»*. Secondo la Corte, l'urgenza e necessità della legge devono emergere dal contenuto delle disposizioni impugnate, anche a prescindere dall'esistenza di elementi formali, i quali, in caso contrario, si trasformerebbero in vere e proprie formule sacramentali e che occorre che l'intervento normativo sia improcrastinabile.

Per quanto concerne la legge regionale in oggetto, essa apporta due modifiche alla l.r. 23/2011 (*Riordino delle funzioni in materia di aree produttive*).

Con la prima si consente la regolarizzazione delle attività produttive che vengono esercitate nelle aree industriali in violazione dei vigenti piani regolatori industriali degli ex Consorzi per le aree di sviluppo industriale e/o delle disposizioni regolamentari adottate da questi ultimi. Con la seconda modifica, si prevede che le infrastrutture idriche e fognarie nonché gli impianti di depurazione realizzati dai Consorzi per le aree di sviluppo industriale restano di proprietà dell'ARAP (Agenzia regionale delle aree produttive), la quale provvede alla loro gestione, nonché al trattamento delle acque di scarico o di reflui anche di altra provenienza. Si stabilisce, inoltre, che il costo di acquisto dell'acqua sia definito annualmente dalla Giunta regionale, ai sensi degli articoli 154 e seguenti del dlgs 152/2006 (Norme in materia ambientale) e del decreto del Ministro dei lavori pubblici 1° agosto 1996 (Metodo normalizzato per la definizione delle componenti di costo e la determinazione della tariffa di riferimento del servizio idrico integrato).

In secondo luogo, la legge impugnata modifica anche la l.r.143/1997 (*Norme in materia di riordino territoriale dei Comuni: Mutamenti delle circoscrizioni, delle denominazioni e delle sedi comunali*).

Istituzione di nuovi Comuni, Unioni e Fusioni), protraendo per tre anni la disponibilità di risorse finanziarie che la Giunta regionale destina in favore degli enti locali e delle unioni, che assumono alle proprie dipendenze personale delle comunità montane, interessate dal processo di riordino istituzionale avviato dalla stessa l.r.143/1997.

La Corte, in considerazione dei contenuti della legge in oggetto, ha escluso la sussistenza dei presupposti che, ai sensi del citato articolo 86 dello statuto regionale, legittimerebbero l'esercizio della funzione legislativa in regime di *prorogatio*.

Non si tratterebbe infatti né di un atto dovuto in base agli impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea o a disposizioni costituzionali o legislative statali, né tanto meno di un atto urgente o necessitato (o in quanto oggettivamente tale o in quanto improcrastinabile).

A suo giudizio, invece, la legge in oggetto (soprattutto nelle previsioni che riguardano la regolarizzazione degli abusi edilizi e le misure di sostegno alla ricollocazione del personale in esubero) si presterebbe a essere interpretata come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio regionale avrebbe dovuto astenersi al fine di assicurare una competizione libera e trasparente (sentenza n. 81 del 2015).

La censura proposta in via subordinata nei confronti dell'art. 1, comma 1, lettera b), della medesima legge regionale è rimasta assorbita.