

Sentenza: 29 aprile 2015, n. 81 (deposito del 15 maggio 2015)

Materia: Poteri del Consiglio regionale in regime di prorogatio

Parametri invocati: articolo 123 della Costituzione e articolo 117, secondo comma, lettera m) Costituzione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: l'intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 (Integrazione alla L.R. 21 luglio 1999, n. 44 recante "Norme per il riordino degli Enti di edilizia residenziale pubblica" e modifiche alla L.R. 25 ottobre 1996, n. 96 recante "Norme per l'assegnazione e la gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e per la determinazione dei relativi canoni di locazione")

Esito:

- illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intero testo della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 25 per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in riferimento all'art. 123 della Costituzione. Il ricorrente osserva che la legge impugnata è stata approvata dal Consiglio regionale dopo la scadenza della legislatura, in regime di prorogatio, e che l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, nello stabilire che in tale evenienza le funzioni del Consiglio regionale sono prorogate sino al completamento delle operazioni di proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, 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". Ad avviso del ricorrente, dall'esame della legge impugnata non emergono, né i requisiti di indifferibilità e urgenza, né la sua qualità di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità, tali da non consentire un rinvio, per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente, sicché il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in prorogatio, in tal modo violando il citato parametro. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha, altresì, impugnato l'art. 1 della stessa legge regionale 25/2014, nella parte in cui prevede che "*Le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale abruzzesi dichiarate dalla Giunta Regionale in condizioni di deficit strutturale secondo le procedure di cui ai commi 2 e 3, possono destinare al risanamento finanziario dei rispettivi bilanci: a) i proventi della vendita degli immobili di edilizia agevolata e convenzionata*", nonché "[...] c) i proventi della vendita degli edifici di fatto non utilizzati come alloggi in quanto inagibili o inabitabili". Ad avviso del ricorrente, la disposizione viola l'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., perché incide nella materia della determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, che è riservata alla

competenza esclusiva dello Stato, rientrando nella “*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*”. L’invasione della competenza statale deriverebbe dal contrasto della norma impugnata con l’art. 3, comma 1, del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (Misure urgenti per l’emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 23 maggio 2014, n. 80, la cui lettera a), modificata in sede di conversione, ha sostituito il comma 1 dell’art. 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133. La disposizione dispone misure per l’alienazione del patrimonio residenziale pubblico, prevedendo che entro il 30 giugno 2014 un decreto interministeriale approvi “*le procedure di alienazione degli immobili di proprietà dei comuni, degli enti pubblici anche territoriali, nonché degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, anche in deroga alle disposizioni procedurali previste dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560*”, e che “*Le risorse derivanti dalle alienazioni devono essere destinate esclusivamente a un programma straordinario di realizzazione o di acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente.*” Tale ultima disposizione, secondo il ricorrente, determina i livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell’edilizia residenziale pubblica. Pertanto la norma regionale impugnata, consentendo una diversa destinazione dei proventi della alienazione degli immobili, invaderebbe la competenza esclusiva dello Stato nella materia indicata. Secondo la Corte, nel merito, la questione di legittimità costituzionale dell’intera legge della Regione Abruzzo 25/2014, per violazione dell’art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in riferimento all’art. 123 Cost., è fondata. La Corte, a questo punto, ricostruisce la giurisprudenza costituzionale con riferimento alla prorogatio. La corte specifica che 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*” come già ricordato dal 1992 con sentenza n. 208 e di recente con sentenza 64/2015. La Corte ha poi chiarito, con specifico riferimento agli organi elettivi, ed in particolare ai Consigli regionali, che “*L’istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga, non incide sulla durata del mandato elettivo, ma riguarda solo l’esercizio dei poteri nell’intervallo fra la scadenza, naturale o anticipata, di tale mandato, e l’entrata in carica del nuovo organo eletto*” ed in tal senso ricorda le sentenze n. 196/2003, la 44/2015 e la 181/2014. Ed ha altresì affermato che “*È pacifico che l’istituto in esame presuppone la scadenza, naturale o anticipata, del mandato del titolare dell’organo. Prima di tale scadenza, non vi può essere prorogatio.* La legge della Regione Abruzzo 25/2014, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione 9 maggio 2014, n. 53 ed entrata in vigore il successivo 10 maggio, è stata approvata nella seduta del Consiglio regionale del 15 aprile 2014, dunque nel periodo compreso fra la scadenza del mandato del Consiglio e la proclamazione degli eletti nelle nuove elezioni, avvenuta l’11 giugno 2014, quando l’organo era in regime di prorogatio. La Corte, ha ribadito il proprio costante orientamento, secondo il quale in questa fase, i Consigli regionali dispongono di poteri attenuati, confacenti alla loro situazione di organi in scadenza e ricorda la sentenza 468/1991 e 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*”. Essi, inoltre, devono “*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*”, concetto già esplicitato con sentenza n. 68/2010 e n. 55/2015. La Corte ha anche sottolineato come il quadro normativo e applicativo sia notevolmente mutato a seguito della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia

statutaria delle Regioni). Questa 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.); e ha demandato, nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità allo stesso legislatore regionale, sia pure nel rispetto dei principi fondamentali fissati con legge della Repubblica. La Corte ha affermato che *“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 fondamentalmente di competenza dello statuto della Regione, ai sensi del nuovo articolo 123, come parte della disciplina della forma di governo regionale”*; e che, 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”*. Nella sentenza 44/2015, la Corte ha poi affermato che gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla ratio dell'istituto, rilevando che lo statuto della Regione Abruzzo, disponendo che *“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”*, non travalica il principio costituzionale sotteso all'istituto della prorogatio poiché legittima l'assemblea scaduta alla sola adozione degli *“atti necessari ed urgenti, dovuti o costituzionalmente indifferibili”*. L'art. 86 dello statuto della Regione Abruzzo prevede, al terzo comma, che nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della legislatura, e al di fuori delle ipotesi di scioglimento del Consiglio regionale per gravi violazioni di legge o per ragioni di sicurezza nazionale o di annullamento delle elezioni, *“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”* (lettera a), e, al quarto comma, che, in questi casi, *“le nuove elezioni sono indette entro tre mesi secondo le modalità definite dalla legge elettorale”*. L'articolo 141 del regolamento interno fornisce ulteriori specificazioni. Per la Corte, pertanto, occorre verificare se il Consiglio regionale sia intervenuto con un atto che costituisce adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o che è caratterizzato da urgenza e necessità, come previsto dalla citata disposizione statutaria. Nel caso in esame, la natura di atto dovuto nei sensi delineati non emerge, né dal contenuto della legge, né da altri elementi, sicché, secondo la Corte, non resta che da esaminare se sussiste il requisito dell'urgenza e della necessità. La legge impugnata si articola in una pluralità di disposizioni, in particolare, si riferisce alle Aziende territoriali per l'edilizia e secondo la Corte, proprio per i suoi contenuti, l'intervento legislativo nel suo complesso si presta a essere interpretato come una forma di *captatio benevolentiae* nei confronti degli elettori, dalla quale il Consiglio regionale avrebbe dovuto comunque astenersi al fine di assicurare una competizione libera e trasparente e la Corte dichiarata costituzionalmente illegittima l'intera legge regionale 25/2014.