

Corte cost., Sent., (ud. 10/03/2015) 31-03-2015, n. 55

CORTE COSTITUZIONALE

Giudizio di legittimità costituzionale

TRIBUTI LOCALI

Fatto Diritto P.Q.M.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Alessandro CRISCUOLO Presidente
- Paolo Maria NAPOLITANO Giudice
- Giuseppe FRIGO "
- Paolo GROSSI "
- Aldo CAROSI "
- Marta CARTABIA "
- Mario Rosario MORELLI "
- Giancarlo CORAGGIO "
- Giuliano AMATO "
- Silvana SCIARRA "
- Daria de PRETIS "
- Nicolò ZANON "

ha pronunciato la seguente

Svolgimento del processo

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale della L.R. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle L.R. 3 marzo 2005, n. 18, L.R. 21 febbraio 2011, n. 5, L.R. 16 luglio 2013, n. 19, L.R. 19 dicembre 2007, n. 44, L.R. 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative) e, in via subordinata, dell'art. 13 della stessa L.R. n. 23 del 2014; nonché della L.R. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle L.R. n. 20 del 2010, L.R. n. 2 del 2013, L.R. n. 23 del 2014, L.R. n. 24 del 2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014) e, in via subordinata, dell'art. 9 della stessa L.R. n. 32 del 2014, promossi dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorsi notificati rispettivamente il 27-30 giugno 2014 e il 31 luglio-4 agosto 2014, depositati in cancelleria il 3 luglio ed il 5 agosto 2014 e rispettivamente iscritti ai nn. 49 e 58 del registro ricorsi 2014.

Visto l'atto di costituzione della Regione Abruzzo nel giudizio relativo al ricorso n. 49 del 2014;

udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Fabio Francesco Franco per la Regione Abruzzo.

1.- Con ricorso notificato il 27-30 giugno 2014, depositato il 3 luglio 2014 e iscritto al registro ricorsi n. 49 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intero testo della L.R. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle L.R. 3 marzo 2005, n. 18, L.R. 21 febbraio 2011, n. 5, L.R. 16 luglio 2013, n. 19, L.R. 19 dicembre 2007, n. 44, L.R. 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative), per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in relazione all'art. 123 della Costituzione.

1.1.- Secondo il ricorrente, tale legge sarebbe stata approvata dal Consiglio regionale in regime di prorogatio, dal momento che le precedenti elezioni per il rinnovo dell'organo si erano svolte il 14-15 dicembre 2008.

Di conseguenza, troverebbe applicazione l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo, che contiene un'espressa limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla indizione delle elezioni, in armonia con la costante giurisprudenza costituzionale che ha circoscritto la portata di tali poteri ai soli adempimenti indifferibili e urgenti.

Tuttavia, ad avviso della difesa dello Stato, dalla lettura della legge impugnata emergerebbe l'assenza dei caratteri di indefettibilità e urgenza, oltre che di ogni motivazione al riguardo; soltanto l'art. 12 farebbe espresso riferimento a ragioni di necessità e urgenza, ancorché in via del tutto astratta. Il Consiglio regionale, pertanto, avrebbe esorbitato dai poteri riconducibili alla sua natura di organo in prorogatio.

1.2.- Con il medesimo ricorso, il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato, in subordine, l'art. 13 della legge regionale in oggetto, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, della L.R. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle L.R. n. 20 del 2010, L.R. n. 2 del 2013, L.R. n. 23 del 2014, L.R. n. 24 del 2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 3 Cost.

Il denunciato art. 13 prevede che "Al fine della tutela e valorizzazione delle produzioni agricole, le industrie insalubri che emettono in atmosfera e che abbiano subito provvedimento di sequestro del

proprio impianto per violazioni al Testo Unico Ambientale ed al Codice Penale, al fine della riattivazione e riaccensione dell'impianto sono sottoposti a nuova procedura autorizzativa. Nelle more della nuova eventuale autorizzazione è sospesa l'attività relativa alle emissioni in atmosfera".

1.2.1.- Ad avviso del ricorrente, tale disposizione sarebbe in contrasto con l'art. 278 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), dal quale si ricaverebbe che le funzioni di controllo esercitate dall'autorità competente, in caso di accertate violazioni da parte dei gestori degli impianti, consisterebbero nell'applicazione di misure graduali, che vanno dalla semplice diffida, alla diffida con contestuale temporanea sospensione dell'autorizzazione, sino alla revoca dell'autorizzazione, con chiusura dell'impianto, in caso di mancato adeguamento alle prescrizioni imposte con la diffida stessa, o a fronte di reiterate violazioni che determinino pericolo per la salute o per l'ambiente.

La disposizione impugnata, pertanto, non distinguendo tra sospensione temporanea e revoca dell'autorizzazione, in assenza di una valutazione da effettuare caso per caso in relazione alla gravità dell'infrazione, nonché imponendo, per la riattivazione dell'impianto, che questo sia sempre sottoposto ad una nuova procedura autorizzativa, violerebbe la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

1.2.2.- Essa, inoltre, violerebbe l'art. 3 Cost. sotto il profilo della irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività, nonché sotto il profilo del difetto di proporzionalità.

2.- Con atto depositato il 7 agosto 2014, si è costituita in giudizio la Regione Abruzzo, chiedendo che le censure sollevate nel ricorso, limitatamente agli artt. da 1 a 9, 12, 15, 16, 17 e 18 dell'impugnata legge regionale, siano dichiarate inammissibili o infondate.

2.1.- Secondo la Regione, tali disposizioni sarebbero costituzionalmente legittime in quanto contenenti modifiche normative urgenti, che rientrerebbero pienamente nella casistica contemplata dall'art. 86, comma 3, dello statuto.

Ad avviso della Regione, inoltre, l'esistenza delle ragioni di necessità ed urgenza, che giustificano l'intervento legislativo, dovrebbe essere valutata alla luce delle motivazioni contenute sia nelle stesse disposizioni, sia nei lavori preparatori.

In ordine alla ratio delle singole disposizioni, dai lavori preparatori emergerebbe espressamente che l'urgenza degli artt. da 1 a 9 deriverebbe dalla necessità di offrire agli operatori dei distretti rurali gli strumenti necessari per avvalersi delle provvidenze di cui al regolamento (UE) n. 1305/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 dicembre 2013 sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga il regolamento (CE) n. 1698/2005 del Consiglio.

L'urgenza dell'art. 12 sarebbe stata esplicitata nel testo stesso della disposizione. Per l'art. 15, le ragioni dell'urgenza andrebbero individuate nella necessità di evitare la chiusura delle attività del mercato ortofrutticolo.

Quanto all'art. 16, esso sarebbe giustificato dalla necessità di arrivare alla definizione della pregressa gestione dell'Interporto Val Pescara, la cui mancanza avrebbe esposto la Regione Abruzzo ad un grave danno. L'art. 17, a sua volta, sarebbe giustificato dalla necessità di garantire la partecipazione della Regione al Comitato organizzatore dei Giochi del Mediterraneo sulla spiaggia 2015.

Quanto all'art. 18, infine, l'urgenza deriverebbe dal fatto che tale disposizione si riferisce all'utilizzo di risorse per le finalità previste dall'art. 34, comma 32, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della L. 17 dicembre 2012, n. 221.

3.- Con ricorso notificato il 31 luglio-4 agosto 2014, depositato il successivo 5 agosto e iscritto al registro ricorsi n. 58 del 2014, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'intero testo della L.R. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle L.R. n. 20 del 2010, L.R. n. 2 del 2013, L.R. n. 23 del 2014, L.R. n. 24 del 2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), per violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto regionale, in relazione all'art. 123 Cost.; nonché, in subordine, l'art. 9 della medesima legge, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

3.1.- Sia la doglianza relativa alla legge regionale nella sua interezza, che quella relativa al solo art. 9, sono sorrette dalle medesime argomentazioni svolte nel ricorso avverso la L.R. Abruzzo n. 23 del 2014.

3.1.1.- Quanto alla prima censura, infatti, si lamenta che il Consiglio regionale avrebbe legiferato al di fuori dei limiti riconducibili alla sua condizione di organo in prorogatio.

3.1.2.- Quanto alla seconda censura, si lamenta la lesione della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela ambientale; nonché l'irragionevole parificazione del trattamento riservato a situazioni eterogenee in ragione della loro diversa lesività, oltre al difetto di proporzionalità.

4.- In questo secondo giudizio la Regione Abruzzo non si è costituita.

Motivi della decisione

1.- Con due distinti ricorsi (iscritti al reg. ric. n. 49 e n. 58 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha in primo luogo impugnato, nell'intero testo, la L.R. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle L.R. 3 marzo 2005, n. 18, L.R. 21 febbraio 2011, n. 5, L.R. 16 luglio 2013, n. 19, L.R. 19 dicembre 2007, n. 44, L.R. 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative) e la L.R. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle L.R. n. 20 del 2010, L.R. n. 2 del 2013, L.R. n. 23 del 2014, L.R. n. 24 del 2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse

e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014).

1.1.- In entrambi i ricorsi si lamenta la violazione dell'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006, in riferimento all'art. 123 della Costituzione, in quanto il Consiglio regionale avrebbe esorbitato dai limiti propri della sua condizione di organo in prorogatio.

1.2.- Con i medesimi ricorsi, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sollevato, in subordine, questione di legittimità costituzionale di due specifiche disposizioni contenute nelle leggi impugnate.

In particolare, con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 49 del 2014, ha impugnato l'art. 13 della L.R. n. 23 del 2014, nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, della L.R. n. 32 del 2014, per violazione degli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 3 Cost.

Con il ricorso iscritto al reg. ric. n. 58 del 2014, ha impugnato il medesimo art. 9 della L.R. n. 32 del 2014, per violazione degli artt. 3 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

2.- In considerazione dell'identità dei profili di illegittimità fatti valere nei due ricorsi, questi possono essere riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3.- Preliminarmente, deve essere dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa con il primo ricorso (reg. ric. n. 49 del 2014), avente ad oggetto l'art. 13 della L.R. Abruzzo n. 23 del 2014, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s), e 3 Cost.

Al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte è costante nel ritenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale deve sussistere, a pena d'inammissibilità, una piena e necessaria corrispondenza tra la deliberazione con cui l'organo legittimato si determina all'impugnazione ed il contenuto del ricorso, attesa la natura politica dell'atto di impugnazione (ex plurimis, sentenza n. 309 del 2013).

Nel caso di specie, il ricorso del Presidente del Consiglio indica, quale oggetto di impugnazione, l'art. 13 "nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, L.R. 21 maggio 2014, n. 32". Nella relazione del Ministro per gli affari regionali, sulla cui base il Consiglio dei ministri ha deliberato l'impugnativa, tuttavia, viene censurata la disposizione di cui all'art. 13 nella sua formulazione originaria e non nel testo modificato dall'art. 9, comma 1, della L.R. n. 32 del 2014.

Tale difformità, pertanto, determina l'inammissibilità della questione.

4.- Nel merito, le questioni di legittimità costituzionale delle leggi regionali impugnate, promosse in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera a) dello statuto regionale, sono fondate, salvo che per l'art. 12 della L.R. n. 23 del 2014 e per gli artt. 9 e 11 della L.R. n. 32 del 2014.

4.1.- Questa Corte ha già chiarito che "L'istituto della prorogatio ... 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" (sentenza n. 196 del 2003); e, più di recente, ha affermato che "E pacifico, pertanto, 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" (sentenza n. 181 del 2014).

Ebbene, il mandato del Consiglio regionale dell'Abruzzo è scaduto il 14 dicembre 2013, al termine del quinquennio di durata in carica dell'organo, decorrente dalle precedenti elezioni regionali, che si erano svolte il 14 e 15 dicembre 2008. Successivamente, con decreto del 14 gennaio 2014, n. 6, il Presidente della Giunta regionale ha indetto le nuove elezioni regionali per il giorno 25 maggio 2014.

La L.R. n. 23 del 2014 è stata approvata dal Consiglio regionale nella seduta n. 183 del 15 aprile 2014 e la L.R. n. 32 del 2014 nella seduta n. 184 del 29 aprile 2014. Le due leggi impugnate, pertanto, sono state approvate successivamente allo scioglimento del Consiglio e, dunque, in regime di prorogatio.

4.2.- 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". 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" (sentenza n. 68 del 2010).

Lo statuto regionale, a seguito delle modifiche introdotte dalla legge statutaria 9 febbraio 2012, n. 1 (Modifiche allo Statuto della Regione Abruzzo), reca ora un'esplicita limitazione ai poteri esercitabili dal Consiglio regionale nel periodo successivo alla scadenza del mandato, circoscrivendoli ai soli "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" (art. 86, comma 3, lettera a).

Con riguardo a quest'ultima tipologia di interventi, poi, il Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale richiede ulteriormente che l'urgenza e la necessità siano "espressamente dichiarate ed adeguatamente motivate" (art. 141, comma 2, della delibera del Consiglio regionale 12 ottobre 2010, n. 56/2).

4.3.- Alla luce di tali previsioni ed in considerazione del contenuto delle leggi oggetto del presente giudizio, solo l'art. 12 della L.R. n. 23 del 2014 e gli artt. 9 e 11 della L.R. n. 32 del 2014 sono stati legittimamente approvati dal Consiglio regionale in prorogatio.

Nell'art. 12 della L.R. n. 23 del 2014, infatti, l'urgenza dell'intervento è espressamente dichiarata e discende dall'esigenza di adeguare - nell'imminenza delle elezioni regionali e del contestuale svolgimento di un referendum consultivo - la disciplina sulla composizione degli uffici di sezione, nei casi di accorpamento fra consultazioni elettorali e referendarie. La questione relativa a tale disposizione è, pertanto, non fondata.

È parimenti non fondata la questione relativa all'art. 11 della L.R. n. 32 del 2014, in relazione al quale l'urgenza di incrementare la spesa per il "Sostegno alimentare alle persone in stato di povertà", è giustificata

dal fatto che il relativo capitolo di bilancio era stato progressivamente svuotato, fino ad arrivare a 0 Euro, come risulta dalla risoluzione approvata dal Consiglio regionale l'8 aprile 2014.

4.4.- Diverso è il caso dell'art. 9 della L.R. n. 32 del 2014.

Esso risulta legittimamente approvato dal Consiglio regionale, sotto il profilo dei poteri del medesimo in regime di prorogatio. Infatti, per tale disposizione, l'urgenza è connessa alla sottoposizione a sequestro di impianti che producono emissioni insalubri nell'atmosfera.

Nel merito, tuttavia, è fondata la questione di legittimità costituzionale del richiamato art. 9, promossa, in via subordinata, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

La disposizione in esame, infatti, viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, poiché detta una disciplina delle sanzioni, per le violazioni in materia di emissioni nell'atmosfera, difforme da quanto previsto dall'art. 278 del D.Lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale).

Le ulteriori censure restano assorbite.

P.Q.M.

LA CORTE COSTITUZIONALE

riuniti i giudizi,

dichiara la illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alla L.R. Abruzzo n. 23 del 2014, ad eccezione dell'art. 12; nonché l'illegittimità costituzionale delle disposizioni di cui alla L.R. Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle L.R. n. 20 del 2010, L.R. n. 2 del 2013, L.R. n. 23 del 2014, L.R. n. 24 del 2014, sostegno alimentare alle persone in stato di povertà e finalizzazione di risorse e determinazione aliquote addizionale Irpef per l'anno d'imposta 2014 e aliquote imposta regionale sulle attività produttive per il periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2014), ad eccezione dell'art. 11;

2) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 12 della L.R. Abruzzo n. 23 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera a), dello statuto regionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11 della L.R. Abruzzo n. 32 del 2014, promossa, in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, terzo comma, lettera a), dello statuto regionale, dal Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe;

4) dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 13 della L.R. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 23 (Modifiche ed integrazioni alle L.R. 3 marzo 2005, n. 18, L.R. 21 febbraio 2011, n. 5, L.R. 16 luglio 2013, n. 19, L.R. 19 dicembre 2007, n. 44, L.R. 16 settembre 1998, n. 81 e ulteriori disposizioni normative), sollevata, in riferimento agli artt. 117, secondo comma, lettera s) e 3 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con in ricorso in epigrafe;

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 marzo 2015.

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2015.