

Pubblicazione disposta dal Presidente della Corte costituzionale a norma dell'art. 20 delle Norme integrative per i giudizi davanti la Corte costituzionale

Ricorso n. 51  
depositato il 15 luglio 2014

del **Presidente del Consiglio dei Ministri** pt, rappresentato e difeso  
dall'Avvocatura Generale dello Stato, presso i cui uffici ex lege  
domicilia in Roma, via dei Portoghesi, n. 12  
FAX 06 - 96514000 - PEC ags\_m2@mailcert.avvocaturastato.it

contro

la **Regione Abruzzo** in persona del Presidente pt

per la **declaratoria**

dell'illegitimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28  
aprile 2014, n. 24 Pubblicata nel B.U.R. n. 53 del 9 maggio 2014  
recante "*Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole  
e di contenimento del consumo del suolo*"

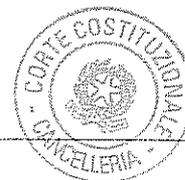
\*\*\*\*

La proposizione del presente ricorso è stata deliberata dal Consiglio dei  
Ministri nella seduta del 30 giugno 2014 e si depositano a tal fine  
estratto conforme del verbale e relazione del Ministro proponente.

\*\*\*\*

La legge regionale n. 24/2014, consta di 13 articoli, e reca disposizioni  
in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del  
consumo del suolo.

L'intero impianto normativo ed per motivi diversi l'articolo 4, comma  
due presentano profili di illegitimità costituzionale per i seguenti



## MOTIVI

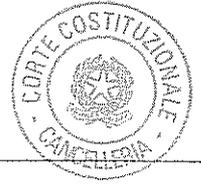
**1) Violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto della Regione Abruzzo (pubblicato nel BURA della Regione Abruzzo del 10 gennaio 2007, n. 1), come modificato dalla legge Statutaria Regionale 9 febbraio 2012, n. 1 (pubblicata nel BURA 17 febbraio 2012, n. 13 Speciale) e dalla legge Statutaria Regionale 2 aprile 2013, n. 1 (pubblicata nel BURA 17 aprile 2013, n. 15) in relazione all'art. 123 della Costituzione**

In via preliminare, va sollevata la questione relativa all'esercizio del potere dell'organo legislativo regionale in casi di scioglimento dell'assemblea regionale per fine legislatura, con specifico riferimento all'approvazione della legge regionale in esame.

Con la legge costituzionale n. 1/1999 la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata devoluta al legislatore regionale.

In particolare detta legge costituzionale 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.). Nel contempo, la disciplina del sistema elettorale e dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità è stata demandata allo stesso 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.).

L'articolo 86, comma 3, dello Statuto della regione Abruzzo

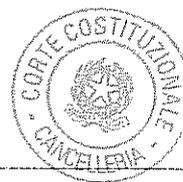


testualmente recita: *"...nei casi di scioglimento anticipato e di scadenza della Legislatura:*

*a) 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;*

*b) le funzioni del Presidente e della Giunta regionale sono prorogate sino alla proclamazione del nuovo Presidente della Regione limitatamente all'ordinaria amministrazione e agli atti indifferibili; in caso di impedimento permanente, morte e dimissioni volontarie del Presidente della Regione, le sue funzioni sono esercitate dal Vicepresidente. "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 entro tre mesi dal Presidente della Giunta, secondo le modalità definite dalla legge elettorale".*

La Corte Costituzionale ha già più volte riconosciuto che, anche in assenza di specifiche disposizioni statutarie, nel periodo antecedente alle elezioni per la loro rinnovazione e fino alla loro sostituzione, i Consigli Regionali, dispongono *«di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri, a quella degli organi legislativi in prorogatio»* (cfr. sentt. n.



468/1991; 515/1995; 196/2003; 68/2010).

Nel periodo pre-elettorale si verifica, in sostanza, una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio regionale, la cui ratio è stata individuata dalla giurisprudenza costituzionale nel principio di rappresentatività connaturato alle assemblee consiliari regionali, in virtù della loro diretta investitura popolare e della loro responsabilità politica verso la comunità regionale.

L'istituto della prorogatio, come chiarito nella sentenza n. 515/1995, è volto a coniugare il principio di rappresentatività politica del Consiglio Regionale *«con quello della continuità funzionale dell'organo»*. Questa esigenza di continuità funzionale porta ad escludere che il depotenziamento possa spingersi fino a comportare un'indiscriminata e totale paralisi dell'organo stesso, e consente al Consiglio Regionale di deliberare in circostanze straordinarie o di urgenza, o per il compimento di atti dovuti o di ordinaria amministrazione.

Tale orientamento giurisprudenziale è stato ribadito e specificato nella sentenza n. 68/2010, con cui la Consulta ha sottolineato che *«nell'immediata vicinanza al momento elettorale, pur restando ancora titolare della rappresentanza del corpo elettorale regionale, il Consiglio regionale non solo deve limitarsi ad assumere determinazioni del tutto urgenti o indispensabili, ma deve 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»*.

Pertanto, la legge in esame potrebbe essere ritenuta legittima soltanto



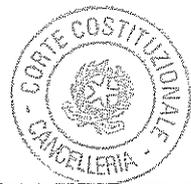
laddove la sua adozione fosse giustificata dalla sussistenza di presupposti di urgenza e di indifferibilità, ovvero laddove la medesima costituisse un atto dovuto.

La Corte Costituzionale, al riguardo, ha affermato che spetta al Consiglio Regionale *«selezionare le materie da disciplinare in conformità alla natura della prorogatio, limitandole ad oggetti la cui disciplina fosse oggettivamente necessaria ed urgente»* e ha fatto riferimento ai lavori preparatori per verificare se fossero state adottate *«specifiche argomentazioni in tal senso»* (sentenza n. 68/2010, par. 4.5.).

Possono quindi essere approvati in regime di prorogatio solo gli atti 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 ed indifferibilità, oltre a dover essere adeguatamente motivata, deve essere volta ad eliminare le situazioni di danno senza limitare la libertà di scelta dell'organo legislativo quando avrà riacquisito la pienezza dei suoi poteri.

Tutto ciò premesso si rileva che per il provvedimento legislativo in esame non emerge alcuno dei caratteri di indifferibilità ed urgenza, né di atto dovuto o riferibile a situazioni di estrema gravità da non poter essere rinviato per non recare danno alla collettività regionale o al funzionamento dell'ente.



Per quanto rilevato si ritiene che con riferimento alla legge in esame il Consiglio regionale abbia legiferato oltrepassando i limiti riconducibili alla sua natura di organo in prorogatio e che conseguentemente il provvedimento sia nella sua interezza censurabile per violazione dell'art. 86, terzo comma, dello Statuto regionale in relazione all'art. 123 Cost.

**2) Violazione dell'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione in relazione all'art. 4, comma 2, L. R. Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24**

La legge regionale in esame presenta anche aspetti di illegittimità costituzionale relativamente alla disposizione contenuta nell'articolo 4, che introduce un divieto di mutamento di destinazione d'uso di durata quinquennale per le superfici agricole in favore delle quali sono stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari.

In particolare, la previsione contenuta al comma 2, secondo cui il vincolo deve essere indicato negli atti di compravendita dei suddetti terreni "*pena la nullità dell'atto*", introducendo la sanzione civilistica della nullità del contratto di compravendita, invade la potestà legislativa esclusiva statale nella materia "ordinamento civile", e pertanto viola l'art. 117, comma 2, lettera l) della Costituzione.

Al riguardo, giova sottolineare che la Corte Costituzionale, nella sentenza n. 141/2014, ha dichiarato costituzionalmente illegittima la disposizione regionale che sanzionava con la nullità i contratti assunti in contrasto con il Piano di rientro dal disavanzo del settore sanitario, ritenendo che la disposizione, ancorché riproduttiva della norma statale "*vada ad incidere sulla materia del diritto civile, così ingerendosi in un*



ambito competenziale in cui la Regione non può emanare alcuna normativa, anche meramente riproduttiva di quella statale (tra le altre, sentenze n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006)”.  
Pertanto anche sotto tale specifico motivo la norma impugnata è affetta da illegittimità costituzionale

**PQM**

Si confida che codesta Corte vorrà dichiarare, l'illegittimità della legge regionale Abruzzo, 28 aprile 2014, n. 24 nella sua interezza e comunque dell'art. 4, comma 2

**Si allega:**

1. estratto conforme del verbale della seduta del Consiglio dei Ministri del 30 giugno 2014;
2. relazione del Ministro proponente.

Roma, 7 luglio 2014

**Marco Stigliano Messuti**

**Avvocato dello Stato**

*Marco Stigliano Messuti*

Copia conforme all'originale per la pubblicazione del Bollettino Ufficiale della Regione ABRUZZO  
Roma,

21 LUG 2014  
IL CANCELLIERE  
*[Signature]*