CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **44/2015** (ECLI:IT:COST:2015:44)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CRISCUOLO** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **10/03/2015**; Decisione del **10/03/2015**
Deposito del **25/03/2015**; Pubblicazione in G. U. **01/04/2015**
Norme impugnate: Legge della Regione Abruzzo 28/04/2014, n. 24, nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21/05/2014, n. 32; art. 4, c. 2°, della medesima legge regionale.
Massime: **38285**
Atti decisi: **ric. 51/2014**

SENTENZA N. 44

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alessandro CRISCUOLO; Giudici : Paolo Maria NAPOLITANO, 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

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione

Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, 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), nonché, specificamente, dell'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'8-9 luglio 2014, depositato in cancelleria il 15 luglio 2014 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 10 marzo 2015 il Giudice relatore Aldo Carosi;

udito l'avvocato dello Stato Alessandro Maddalo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato l'8-9 luglio 2014 e depositato nella cancelleria di questa Corte il 15 luglio 2014 (reg. ric. n. 51 del 2014), il Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto questione di legittimità costituzionale dell'intera legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo) – nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, 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, terzo comma, dello Statuto regionale in relazione all'art. 123 della Costituzione» (rectius: in riferimento all'art. 123 della Costituzione e in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006), nonché, specificamente, dell'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

1.1.– Con riferimento alla prima censura, il ricorrente sostiene che la legge regionale impugnata sarebbe stata approvata in epoca successiva alla scadenza del Consiglio regionale, quando questo versava in regime di prorogatio, ossia in un periodo in cui avrebbe avuto poteri limitati.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, 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), è stata attribuita 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 (ex art. 123, primo comma, Cost.), mentre alla legge statale è stata rimessa la determinazione della durata degli organi elettivi (ex art. 122, primo comma, Cost.). L'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto della Regione Abruzzo prevede, tra l'altro, che, nei casi di scadenza della legislatura, «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».

In sostanza, secondo il ricorrente, si verificherebbe una fase di depotenziamento delle funzioni del Consiglio regionale, la cui ratio risiederebbe nella necessità di coniugare il principio della rappresentatività politica con quello della continuità funzionale dell'organo.

Ne deriverebbe che la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 avrebbe potuto essere adottata solo ove avesse costituito atto dovuto o avesse rispettato i presupposti di necessità ed urgenza.

Poiché nella fattispecie non si verserebbe né nell'una né nell'altra situazione, il Consiglio regionale avrebbe legiferato eccedendo dai limiti riconducibili alla sua condizione di organo in prorogatio, con la conseguenza che la legge nella sua interezza violerebbe l'art. 86, comma 3, dello statuto della Regione Abruzzo in relazione all'art. 123 Cost.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, altresì, specificamente l'art. 4, comma 2, della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014. La norma dispone che gli atti di compravendita dei terreni agricoli in favore dei quali siano stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari – aree vincolate all'uso agricolo per almeno un quinquennio dall'ultima erogazione in ragione del comma 1 del medesimo articolo – debbano richiamare espressamente detto vincolo a pena di nullità.

Secondo il ricorrente, la norma regionale censurata, comminando la sanzione civilistica della nullità contrattuale, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

2.– La Regione Abruzzo non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'intera legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo) – nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, 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, terzo comma, dello Statuto regionale in relazione all'art. 123 della Costituzione» (rectius: in riferimento all'art. 123 della Costituzione e in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a, dello statuto della Regione Abruzzo 28 dicembre 2006), nonché, specificamente, l'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

Il ricorrente sostiene che la legge censurata è stata approvata in epoca successiva alla scadenza del Consiglio regionale, quando questo versava in regime di prorogatio, ossia in un periodo in cui avrebbe avuto poteri limitati.

In particolare, il Presidente del Consiglio dei ministri evidenzia che, in base all'art. 123 Cost., lo statuto ordinario definisce la forma di governo e l'enunciazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. Alla legge statale, invece, spetta la determinazione della durata degli organi elettivi ai sensi dell'art. 122, primo comma, Cost.

Tanto premesso, il ricorrente sottolinea come l'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto della Regione Abruzzo preveda, tra l'altro, che, nei casi di scadenza della legislatura, «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».

Secondo il ricorrente, la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014, approvata dopo la scadenza della legislatura, non rispetterebbe i canoni statutari e, conseguentemente, con la sua adozione il Consiglio regionale avrebbe legiferato eccedendo dai limiti dipendenti dalla condizione di organo in prorogatio, in tal modo violando il citato parametro.

Il Presidente del Consiglio dei ministri censura ulteriormente l'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale. La norma prescrive che gli atti di compravendita dei terreni agricoli in favore dei quali siano stati erogati aiuti di Stato o aiuti comunitari – aree vincolate all'uso agricolo per almeno un quinquennio dall'ultima erogazione in ragione del comma 1 del medesimo articolo – debbano richiamare espressamente tale vincolo a pena di nullità. Secondo il ricorrente, la disposizione, comminando la sanzione della nullità contrattuale, invaderebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato nella materia «ordinamento civile», violando l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.

La Regione Abruzzo non si è costituita.

2.– In via preliminare, va riconosciuta l'ammissibilità della questione proposta nei confronti dell'intera legge regionale.

Questa Corte ha più volte affermato che, mentre è inammissibile l'impugnazione di un'intera legge attraverso generiche censure che non consentano di individuare la questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, è, al contrario, consentita l'impugnativa di intere leggi caratterizzate da norme omogenee, tutte coinvolte dalle censure medesime (ex plurimis, sentenza n. 201 del 2008).

Nella fattispecie è evidente come la prima delle censure mosse dal ricorrente accomuni 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.

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale della legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 in riferimento all'art. 123 Cost. ed in relazione all'art. 86, comma 3, lettera a), dello statuto è fondata.

3.1.– Anche prima dell'adozione della richiamata norma statutaria e della riforma del Titolo V della Costituzione, questa Corte ha chiarito che l'istituto della prorogatio riguarda 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).

Con specifico riferimento agli organi elettivi, ed in particolare ai consigli regionali, è stato affermato che «[l]'istituto della prorogatio, a differenza della vera e propria proroga (cfr., rispettivamente, art. 61, secondo comma, e art. 60, secondo comma, Cost., per quanto riguarda le Camere), 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; nello stesso senso, sentenza n. 181 del 2014).

Ne consegue che detto esercizio non può che essere limitato ai poteri "necessari", come definiti dallo statuto regionale in conformità all'art. 123 Cost. Tale esercizio va inteso come necessariamente limitato all'esigenza di «rispondere a speciali contingenze, quale ragionevole soluzione di bilanciamento tra il principio di rappresentatività ed il principio di continuità funzionale. D'altra parte, è evidente 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» (sentenza n. 68 del 2010).

Pertanto, gli stessi statuti regionali, nel disciplinare la materia, devono rispettare le limitazioni connaturate alla ratio dell'istituto.

Sotto tale profilo, 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» (sentenza n. 68 del 2010).

3.2.– Tanto premesso, la legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014 è stata approvata dopo la scadenza della legislatura e dal suo contenuto, nonché dai lavori preparatori non emergono elementi idonei a ritenere che sia stata adottata – neppure parzialmente – in adempimento di impegni derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, da disposizioni costituzionali o legislative statali o in situazioni di urgenza e necessità, come tassativamente previsto dall'evocata disposizione statutaria. La legge impugnata, infatti, detta una disciplina di carattere generale per la valorizzazione delle aree agricole e la loro salvaguardia, nella quale non è dato enucleare alcuna delle condizioni testé enunciate.

Alla luce delle esposte considerazioni, l'intera legge reg. Abruzzo n. 24 del 2014, risultando in contrasto con l'art. 123 Cost. in relazione all'evocata norma statutaria, deve essere dichiarata costituzionalmente illegittima.

4.– Rimane assorbita la censura proposta nei confronti dell'art. 4, comma 2, della medesima legge regionale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Abruzzo 28 aprile 2014, n. 24 (Legge quadro in materia di valorizzazione delle aree agricole e di contenimento del consumo del suolo), nel testo precedente alle modifiche apportate dalla legge della Regione Abruzzo 21 maggio 2014, n. 32 (Provvidenze sociali a favore dei malati oncologici e dei soggetti trapiantati, modifiche alle leggi regionali nn. 20/2010, 2/2013, 23/2014, 24/2014, 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).

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

F.to:

Alessandro CRISCUOLO, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 marzo 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.