

*Consiglio regionale della Toscana*

*Osservatorio legislativo interregionale  
Roma 3- 4 febbraio 2005*

**SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE  
REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

A cura di:  
Paola Garro

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA: n. 372 del 2004**

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Statuto della Regione Toscana

**Limiti violati: Costituzione** articolo 2; articolo 3; articolo 5; articolo 24; articolo 29; articolo 48; articolo 97; articolo 113; articolo 114; articolo 117, secondo comma, lettere *e)*, *f)*, *i)*, *l)*, *p)*, *s)*, terzo, quinto e sesto comma; articolo 118; articolo 121; articolo 122; articolo 123; articolo 138.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** articolo 3, comma 6; articolo 4, comma 1, lettere *h)*, *l)*, *m)*, *n)*, *o)*, *p)*; articolo 32, comma 2; articolo 54, commi 1 e 3; articolo 63, comma 2; articolo 64, comma 2; articolo 70, comma 1; articolo 75, comma 4, dello statuto della Regione Toscana.

**Esito:** Inammissibilità ed infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale

**Annotazioni:** Per la Corte sono **in parte inammissibili ed in parte infondate** le questioni di legittimità costituzionali sollevate dallo Stato nei confronti dello Statuto della Regione Toscana. In particolare:

1. Sono inammissibili le questioni di legittimità costituzionale delle seguenti disposizioni
  - a) art. 3, comma 6, secondo il quale «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati»;
  - b) art. 4 comma 1, lettera *h)*, il quale dispone che la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, «il riconoscimento delle altre forme di convivenza»;
  - c) art. 4 comma 1, lettere *l)* e *m)*, che, rispettivamente, stabiliscono quali finalità prioritarie della Regione «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali», nonché «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico artistico e paesaggistico»;
  - d) art. 4 comma 1, lettere *n)*, *o)* e *p)*, che stabiliscono, quali finalità prioritarie della Regione, «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente», «la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese», «la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei».

2. Non sono fondate le seguenti questioni di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute:

- a) nell'art. 32, comma 2 dello statuto, nella parte in cui stabilisce che "il programma di governo è approvato entro 10 giorni dalla sua illustrazione";
- b) nell'art. 54, commi 1 e 3, dello statuto, nelle parti in cui rispettivamente prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione ed escludono l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi "meramente esecutivi".
- c) nell'art. 63, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali, nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità.
- d) nell'art. 64, comma 2, dello statuto, nella parte in cui prevede che "la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli".
- e) nell'art. 70, comma 1, dello statuto, nella parte in cui prevede che gli organi di governo ed il Consiglio regionale partecipano, nei modi previsti dalla legge, alla formazione ed attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale.
- f) nell'art. 75, comma 4, dello statuto, nella parte in cui, ai fini dell'abrogazione referendaria di una legge o di un regolamento regionale, è richiesto che partecipi alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali.

E' legittimo lo Statuto della Regione Toscana. Lo ha deciso la Corte costituzionale, con la sentenza n. 372 del 2004, con cui ha respinto, dichiarandole in parte inammissibili ed in parte infondate, le numerose censure sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della carta statutaria regionale. Il Governo, come noto, aveva sollevato questione di legittimità costituzionale degli articoli 3, comma 6 ; 4, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*); 32, comma 2; 54, commi 1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, dello statuto della Regione Toscana, approvato in prima deliberazione il 6 maggio 2004 e, in seconda deliberazione, il 19 luglio 2004, in relazione agli articoli 2, 3, 5, 24, 29, 48, 97, 113, 114, 117, secondo comma, lettere *e*), *f*), *i*), *l*), *p*), *s*), terzo, quinto e sesto comma, 118, 121, 122, 123, 138 della Costituzione.

Per la prima delle disposizioni impugnate, contenuta nel comma 6 dell'articolo 3, "la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati". Secondo l'Avvocatura dello Stato, detta norma contrasterebbe con il principio costituzionale enunciato nell'articolo 48 Cost. – inerente ai rapporti politici – che riserva ai cittadini l'elettorato attivo, nonché con l'articolo 138 Cost., essendo riservato al Parlamento nazionale il potere di revisione costituzionale; contrasterebbe,

altresì, con le previsioni dell'articolo 117, secondo comma, lett. *f*) e *p*), Cost., che riservano alla competenza esclusiva statale la disciplina della legislazione elettorale concernente gli organi statali e degli enti locali; ed infine, con l'articolo 121, secondo comma, Cost., poiché limiterebbe i poteri di iniziativa legislativa del Consiglio regionale, il cui esercizio deve rimanere alla responsabilità politica dell'organo anzidetto.

Ai sensi dell'articolo 4, comma 1, lett. *h*) dello Statuto, la Regione persegue, tra le finalità prioritarie, "il riconoscimento delle altre forme di convivenza". Per il ricorrente, alla previsione censurata potrebbero raccordarsi, al fine di trarne una legittimazione statutaria, successivi interventi normativi che attribuiscono un qualche rilievo positivo a tutte le altre forme di convivenza, ed in particolare a quelle tra soggetti dello stesso sesso. In altri termini, detta disposizione potrebbe costituire la base statutaria di future norme regionali recanti una disciplina dei rapporti fra conviventi lesiva della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «cittadinanza, stato civile e anagrafi» e di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lett. *i*) e *l*), Cost.). La difesa erariale dubita, inoltre, della legittimità della disposizione *de qua* sia perché avrebbe un contenuto estraneo ed eccedente rispetto a quello configurabile come contenuto necessario dello Statuto ai sensi dell'articolo 123, primo comma, Cost., sia perché *"potrebbe esprimere «qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità», nei limiti previsti da leggi dello Stato, della convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale, in riferimento a situazioni divergenti dal modello del rapporto coniugale, estranee al contenuto delle garanzie fissate dall'art. 29 della Costituzione, e non riconducibili alla sfera di protezione dell'art. 2 della Costituzione"* (Considerato in diritto n. 1). Detta disposizione violerebbe, infine, anche il principio fondamentale di unità ed il principio di eguaglianza (artt. 5 e 3 Cost.), *"dato che permetterebbe alla comunità regionale di riconoscersi in valori diversi e contrastanti rispetto a quelli di altre comunità regionali"* (Ibidem).

Tra le altre priorità che la Regione persegue, sempre l'articolo 4, comma 1, dello Statuto, indica «il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio culturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali» (lett. *l*), nonché «la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico» (lett. *m*). Entrambe le previsioni violerebbero l'articolo 117, secondo comma, lett. *s*) della Costituzione, che riserva allo Stato la potestà esclusiva in tema di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; la lettera *m*) violerebbe, inoltre, anche l'articolo 118, terzo comma, Cost., per il quale compete alla legge statale disciplinare forme di intesa e di coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

L'articolo 4, comma 1, dello Statuto, indica ancora, quali finalità principali, «la promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull'innovazione, la ricerca e la

formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell'ambiente» (lett. n); «la valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo e della responsabilità sociale delle imprese» (lett. o); «la promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei» (lett. p). Tali enunciazioni, secondo il ricorrente, potrebbero fornire base statutaria a futuri interventi del legislatore regionale in contrasto con la competenza legislativa esclusiva statale nella materia della «tutela della concorrenza», di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. e), Cost., e, in riferimento al settore della cooperazione, nella materia «ordinamento civile» di cui all'articolo 117, secondo comma, lett. l), Cost..

Secondo l'articolo 32, comma 2, dello Statuto toscano, l'approvazione del programma di governo (da parte del Consiglio) avviene entro dieci giorni dalla sua illustrazione (ad opera del Presidente della Giunta nella prima seduta del Consiglio). Per il ricorrente, la disposizione, non accompagnata dall'indicazione delle conseguenze dell' eventuale mancata approvazione e già censurabile per questa sua ambiguità, non sarebbe coerente con il meccanismo dell'elezione diretta del Presidente in relazione alla quale, ai sensi dell'articolo 122 Cost., non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il Consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale. Invero, l'approvazione consiliare del programma di governo instaurerebbe tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che normalmente consegue nel caso di elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo.

L'articolo 54, commi 1 e 3, dello Statuto, in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso, prevede il diritto di accesso ai documenti amministrativi della Regione senza obbligo di motivazione ed esclude l'obbligo della motivazione per gli atti amministrativi regionali meramente esecutivi. Tali previsioni, secondo il ricorrente, potrebbero determinare intralci ed appesantimenti e, pertanto, contrastare con i principi costituzionali di efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa di cui all'articolo 97 Cost.; potrebbero, inoltre, determinare maggiore difficoltà nella tutela giurisdizionale contro gli atti dell'amministrazione, in violazione degli articoli 24 e 113 Cost., riflettendosi sulle posizioni soggettive dei singoli, le quali sarebbero diversamente configurabili e tutelabili rispetto a quelle dei cittadini di altre Regioni.

L'articolo 63, comma 2, dello Statuto, è impugnato nella parte in cui prevede che, qualora ricorrano specifiche esigenze unitarie, l'organizzazione delle funzioni amministrative conferite agli enti locali possa essere disciplinata con legge regionale per assicurare requisiti essenziali di uniformità; ma in tal modo verrebbe violata, secondo il ricorrente, la riserva di potestà regolamentare attribuita agli enti locali dall'art. 117, sesto comma, della Costituzione, espropriandoli del potere di regolamentare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni ad essi attribuite, in violazione degli articoli 118 e 114 della Costituzione.

L'articolo 64, comma 2, dello Statuto, secondo il quale «la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli», postula in materia tributaria margini di autonomia regionale più ampi di quelli stabiliti dall'articolo 119 della Costituzione. La disposizione impugnata, relativamente alla disciplina dei tributi degli enti locali, configura un rapporto tra fonti normative così articolato: legge regionale, per la parte coperta da riserva di legge, e normativa locale, per tutti gli altri aspetti secondari. Ma quello previsto è solo uno dei modi possibili per disciplinare il sistema tributario degli enti locali rimessi alle valutazioni ed alle scelte del legislatore nazionale nel momento in cui darà attuazione all'articolo 119 Cost. Per il Governo, la norma statutaria avrebbe operato, *a priori*, una scelta che invece competerebbe esclusivamente al legislatore statale.

L'articolo 70, comma 1, dello Statuto, dispone che «gli organi di governo e il consiglio partecipano, nei modi previsti dalla legge, alle decisioni dirette alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale» e perciò, secondo la difesa erariale, violerebbe l'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, per il quale la partecipazione delle Regioni alla formazione ed attuazione degli atti comunitari deve avvenire secondo le norme di procedura stabilite dalla legge dello Stato.

L'articolo 75, comma 4, dello Statuto, per il *referendum* abrogativo stabilisce che «la proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi». La disposizione denunciata lederebbe il principio di ragionevolezza, in quanto prevede un *quorum* calcolato non in riferimento alla consistenza effettiva del corpo elettorale bensì sulla scorta di un dato casuale e contingente.

Indicati i motivi che hanno determinato il ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri nei confronti della carta statutaria toscana, **la Corte distingue, tra le censure sollevate dalla difesa erariale, quelle che investono proposizioni che rientrano tra i "Principi generali" e le "Finalità principali" - contenute negli articoli 3, comma 6 e 4, comma 1, lettere h), l), m), n), o), p) - e quelle che riguardano norme specifiche dello Statuto.** Tale distinzione discende dalla natura e dalla portata delle disposizioni: **quelle concernenti i principi e le finalità, secondo la Corte, mancano di contenuto precettivo e vincolante, essendo piuttosto da considerarsi come enunciazione di obiettivi prioritari dell'azione regionale.** La validità di simili enunciazioni era già stata oggetto di decisione da parte dei giudici delle leggi che, in occasione dell'esame dello Statuto della Regione Calabria, hanno riconosciuto la legittimità *"dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo (...); contenuti che talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire. Ma* – prosegue la Consulta - *alle enunciazioni in esame,*

*anche se materialmente inserite in un atto-fonte, non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, collocandosi esse precipuamente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto"* (Considerazioni in diritto n. 2). Per la Corte, *"tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali a competenza riservata e specializzata, cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione"* (Ibidem). **Le enunciazioni statutarie di questo tenore, dal momento che esplicano una funzione di tipo culturale o anche politica ma non normativa, non comportano "invasioni di campo" rispetto all'ambito d'intervento riservato allo Stato; non costituiscono rivendicazioni di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato e neppure fondano esercizio di poteri regionali. La Corte, pertanto, dichiara l'inammissibilità dei ricorsi governativi per carenza di lesività delle disposizioni impugnate.**

Ciò premesso, l'esame della Corte prosegue in punto di merito cominciando dalla censura relativa all'articolo 32, comma 2, dello Statuto, che, prevedendo l'approvazione del programma di governo entro dieci giorni dalla sua illustrazione, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato, instaurerebbe tra Presidente e Consiglio un rapporto diverso da quello che ordinariamente dovrebbe seguire all'elezione a suffragio universale, in violazione del quinto comma dell'articolo 122 Cost..

Per la Corte, la questione è infondata poiché il meccanismo previsto dall'articolo 32 dello Statuto non appare incoerente rispetto allo schema elettorale descritto dal quinto comma dell'articolo 122 della Costituzione. L'articolo 32 prevede, infatti, che l'approvazione consiliare del programma di governo avvenga entro dieci giorni dalla sua illustrazione (comma 2) e che il Presidente nomini comunque, decorso lo stesso termine, il vicepresidente e gli altri componenti della giunta (comma 3). L'eventuale mancata approvazione consiliare può avere, pertanto, solo rilievo politico, ma non determina alcun effetto giuridicamente rilevante sulla permanenza in carica del Presidente, della giunta, ovvero sulla composizione di quest' ultima.

Infondata è anche la questione di legittimità dei commi 1 e 3 dell'articolo 54 dello Statuto nelle parti in cui, rispettivamente, prevedono il diritto di accesso ai documenti amministrativi regionali senza obbligo di motivazione ed escludono l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi meramente esecutivi. Per la Consulta, infatti, la disposizione che esclude l'obbligo di motivazione per l'accesso ai documenti amministrativi è conforme al principio

costituzionale di imparzialità e trasparenza dell'azione amministrativa – ne sono previste alcune ipotesi anche nella legislazione statale, in materia di tutela ambientale - ed è coerente con l'evoluzione del diritto comunitario in tale direzione. La norma denunciata, inoltre, attiene ai principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento della Regione e rientra, pertanto, nel contenuto necessario dello Statuto, ai sensi del primo comma dell'articolo 123 della Costituzione. Dal momento che l'esercizio del diritto di accesso senza obbligo di motivazione è previsto che avvenga nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi indicati dalla legge, per i giudici sarà la disciplina contenuta nell'emananda legge di attuazione a dover prefigurare un procedimento che assicuri trasparenza ed imparzialità dell'azione amministrativa, preveda le ipotesi di esclusione dell'ostensibilità di documenti amministrativi per ragioni di tutela di situazioni costituzionalmente garantite, indichi criteri per contemperare l'interesse personale e concreto del richiedente con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, nonché con l'esigenza di non vanificare in concreto la tutela giurisdizionale delle posizioni soggettive di eventuali terzi interessati. Infondata è anche la censura relativa all'esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi regionali meramente esecutivi poiché, per questo tipo di atti amministrativi che non hanno natura provvedimento, *“ai fini della motivazione è ritenuto sufficiente dalla prevalente giurisprudenza il semplice richiamo, nelle premesse dell'atto, ai presupposti di fatto ed alle disposizioni di legge da applicare, la cui enunciazione rende pienamente comprensibili le ragioni dell'atto stesso”* (Punto n. 4 delle considerazioni in diritto).

Parimenti infondata è la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 63, comma 2, dello Statuto toscano, che, in presenza di specifiche esigenze unitarie, conferisce alla legge regionale la facoltà di disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni degli enti locali allo scopo di assicurare requisiti essenziali di uniformità. La deroga che la disposizione contestata opera al principio generale, di cui al comma 1 dello stesso articolo, che riserva alla potestà regolamentare degli enti locali la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni conferite, è ritenuta legittima applicazione del principio di sussidiarietà, purché limitata ai soli casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali.

Nel valutare la censura mossa all'articolo 64, comma 2, dello Statuto, in tema di autonomia tributaria degli enti locali, la Corte richiama la sentenza n. 37 del 2004. Secondo questa decisione, la riserva di legge ex articolo 23 Cost. in tema di prestazioni patrimoniali imposte comporta la necessità di una disciplina legislativa degli aspetti fondamentali dell'imposizione, in considerazione anche del fatto che gli enti locali sub-regionali non sono titolari di potestà legislativa. La suddetta riserva di legge comporta, altresì, la necessità di operare la delimitazione dell'ambito di intervento della potestà regolamentare degli enti locali e del rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale, ben potendosi concepire una disciplina normativa sia a tre livelli (legge statale, legge regionale, regolamento locale) che a due livelli



(statale e locale, o regionale e locale). Quest'ultima è quella scelta dal legislatore statutario toscano che ha previsto una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e di fonti secondarie locali. La legge regionale, nel definire l'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria potrà esplicarsi, dovrà comunque attenersi ai principi di coordinamento del sistema tributario dettati dal legislatore statale o, in caso di inerzia di quest'ultimo, comunque desumibili dall'ordinamento. La disposizione statutaria risulta, pertanto, immune dai vizi denunciati dal Governo.

Infondata è anche la censura sollevata nei confronti dell'articolo 70, comma 1, dello Statuto per il quale gli organi di governo ed il Consiglio regionale partecipano, nei modi previsti dalla legge, alla formazione ed attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale. Per il ricorrente, la disposizione lederebbe la riserva di legge statale in materia di partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente dell'attività normativa comunitaria. Per la Consulta, invece, si tratta di distinguere due diversi momenti procedurali: infatti, nel rispetto delle norme di procedura posta dalla legge statale ai sensi dell'articolo 117, quinto comma, Cost., la legge regionale stabilisce, a sua volta, uno specifico procedimento interno finalizzato a prevedere l'*iter* di formazione della decisione regionale.

La Corte ha respinto, infine, anche l'ultima censura sollevata dal Governo nei confronti dell'articolo 75, comma 4, dello Statuto. Detta disposizione, ai fini della validità della consultazione referendaria abrogativa di una legge o di un regolamento regionale, prevede un *quorum* strutturale flessibile calcolato, cioè, non in riferimento alla reale consistenza del corpo elettorale – ovvero maggioranza degli aventi diritto - bensì sulla base dell'afflusso del corpo elettorale alle ultime votazioni regionali. Per la Consulta, l'espressa inclusione della materia referendaria tra i contenuti obbligatori dello Statuto attribuisce alle Regioni libertà di scelta in ordine alla relativa disciplina, anche innovando rispetto alle regole previste in materia dalla Costituzione *"proprio perché ogni Regione può liberamente prescegliere forme, modi e criteri della partecipazione popolare ai processi di controllo democratico sugli atti regionali"* (Considerato in diritto n. 8).

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA: n. 378 del 2004**

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Statuto della Regione Umbria

**Limiti violati: Costituzione** articolo 2; articolo 5; articolo 29; articolo 117, secondo comma, lettera l); articolo 117, terzo comma; articolo 121; articolo 122, primo comma; articolo 134. Principio della separazione dei poteri.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri; consigliere regionale di minoranza della Regione Umbria Carlo Ripa di Meana.

**Oggetto:** articolo 9, comma 2; articolo 39, comma 2; articolo 40; articolo 66, commi 1 e 2; articolo 82 dello statuto della Regione Umbria.

**Esito:** Accoglimento del ricorso avverso l'articolo 66, commi 1 e 2; inammissibilità ed infondatezza delle altre questioni di legittimità costituzionale

**Annotazioni:** La Corte dichiara inammissibile il ricorso promosso dal consigliere regionale di minoranza; accoglie la censura governativa sollevata nei confronti dell'articolo 66, commi 1 e 2 e per illegittimità costituzionale consequenziale la estende anche al comma 3; dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 2 ed infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 40 e 82.

Lo Statuto della Regione Umbria, approvato dal Consiglio regionale in prima deliberazione il 2 aprile del 2004 ed in seconda deliberazione il 29 luglio 2004, è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale dal Governo che ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, degli articoli 9, comma 2; 39, comma 2; 40; 66, commi 1 e 2; 82, in riferimento agli articoli 2; 5; 29; 117, secondo comma, lettera l); 117, terzo comma; 121; 122, primo comma; 123 e 134, della Costituzione nonché al principio della separazione dei poteri.

L'articolo 9, comma 2, è stato impugnato nella parte in cui, dopo avere riconosciuto al primo comma i diritti della famiglia e previsto l'adozione di ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la Costituzione le affida, dispone che la Regione << tutela altresì forme di convivenza >>. Per l'avvocatura erariale la disposizione censurata, in quanto consentirebbe l'adozione di eventuali future previsioni normative regionali concernenti i rapporti patrimoniali e personali tra conviventi, violerebbe l'esclusivo potere statale riconosciuto dall'articolo 117, secondo comma, lettera l) della

Costituzione, nella materia dell' "ordinamento civile". Inoltre, qualora la norma intendesse affermare la rilevanza sociale e giuridica delle forme di convivenza ulteriori rispetto a quella costituita dalla famiglia al di là di quanto disciplinato dalla legislazione statale, violerebbe i principi sanciti dagli articoli 29 e 2 della Costituzione, nonché lo stesso articolo 123 della Costituzione, in quanto questa disciplina eccederebbe i contenuti ammissibili degli statuti regionali. La norma, in particolare, non esprimerebbe alcun interesse proprio della comunità regionale, e comunque non potrebbe affermare valori e principi diversi da quelli già espressi nella prima parte della Costituzione, contrastando altrimenti con l'articolo 5 della Costituzione e il principio di unitarietà della Repubblica ivi affermato.

L'articolo 39, comma 2, e l'articolo 40 dello Statuto sono stati censurati per violazione degli articoli 121, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di separazione dei poteri. Per il Governo, tali norme – che prevedono rispettivamente la possibilità per la Giunta regionale, previa autorizzazione con legge regionale, di adottare regolamenti di delegificazione e di presentare al Consiglio progetti di testi unici di disposizioni di legge – contrasterebbero, in particolare, con il principio della separazione dei poteri tra organo legislativo ed organo esecutivo: in mancanza di norme costituzionali derogatorie, infatti, non sarebbero ammissibili regolamenti di delegificazione, né deleghe legislative, e neppure sarebbe possibile un'estensione analogica delle deroghe previste per la legislazione statale. Con l'adozione del regolamento di delegificazione si violerebbe, altresì, l'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, in quanto la fonte regolamentare sarebbe "*incongruente*" rispetto alle materie legislative di tipo concorrente, nelle quali i principi fondamentali fissati dal legislatore statale dovrebbero essere attuati in via legislativa e non con regolamenti.

I commi 1 e 2 dell'articolo 66 dello Statuto, che dispongono l'incompatibilità della carica di componente della Giunta con quella di consigliere regionale, ad avviso dell'Avvocatura dello Stato violerebbero l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, che riserva alla legge regionale l'individuazione dei casi di incompatibilità, nei limiti dei principi sanciti dalla legge statale.

Infine, l'articolo 82, che attribuisce alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sarebbe illegittimo per violazione degli articoli 121 e 134 della Costituzione: invero, se la disposizione denunciata dovesse intendersi nel senso che tale parere segua il compimento dell'attività normativa, conferirebbe ad un organo amministrativo il potere di sindacare le leggi ed i regolamenti adottati dai competenti organi regionali.

Lo Statuto umbro è stato oggetto di censura, oltre che da parte governativa, anche da parte di un consigliere regionale di minoranza il quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della delibera statutaria nella sua interezza, in quanto sarebbe stata violata la procedura che l'articolo 123 della Costituzione prescrive per l'approvazione dello statuto, dal momento che la seconda deliberazione, con la quale è stato approvato lo statuto in data 29 luglio 2004, non sarebbe eguale a quella precedente del 2 aprile 2004. La

diversità riguarderebbe l'articolo 9 della delibera statutaria di cui sarebbe stata sostituita la rubrica (da "*Comunità familiare*" a "*Famiglia. Forme di convivenza*"), modificato il testo e scomposto l'originario unico comma in due commi privi anche di numerazione<sup>1</sup> Tali modificazioni, giustificate dagli organi del Consiglio sulla base di esigenze di mero coordinamento formale, per il consigliere ricorrente avrebbero in realtà evidenti effetti sostanziali, poiché comportano la separazione della tutela delle forme di convivenza, previste nel secondo comma della norma, dal riconoscimento dei diritti della famiglia, oggetto del primo comma, e l'attribuzione di carattere aggiuntivo alla tutela della convivenza, espressa mediante l'avverbio "altresi", introdotto nel secondo comma. Con la seconda deliberazione, dunque, sarebbe stata espressa una volontà legislativa sostanzialmente diversa, con conseguente violazione dell'articolo 123 della Costituzione che, per l'approvazione dello statuto regionale, richiede due deliberazioni successive, adottate a distanza non minore di due mesi, su un identico oggetto. Per il consigliere ricorrente, l'illegittimità della procedura di adozione inciderebbe sull'esistenza stessa dell'atto complesso che non si sarebbe, pertanto, realizzato. In altre parole, lo Statuto umbro non sarebbe neanche venuto in essere perché alla deliberazione di luglio avrebbe dovuto seguire, non prima di due mesi, altra deliberazione confermativa della volontà legislativa espressa nella precedente. Mancherebbe, di conseguenza, l'oggetto del processo e la Corte non potrebbe essere chiamata a giudicare della legittimità di un atto che non esiste giuridicamente.

Lo stesso consigliere, inoltre, ha impugnato singolarmente gli articoli 9 e 66 della delibera statutaria, in riferimento agli articoli 3; 29; 30; 31; 67; 117, secondo comma, lettera f); 121; 122 e 123 della Costituzione.

Preliminarmente, **la Corte dichiara inammissibile il ricorso presentato avverso lo Statuto dal consigliere regionale di minoranza:** soggetti legittimati all'impugnativa in via principale per motivi di costituzionalità delle leggi e degli statuti regionali sono esclusivamente il Governo e le Giunte regionali - come risulta dagli articoli 123, 127, 137 della Costituzione e dall'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 - né le caratteristiche del nuovo procedimento di approvazione dello statuto regionale, introdotte dalle modifiche costituzionali del 1999, possono fondare alcun potere dei consiglieri regionali in ordine all'impugnativa della delibera statutaria. Analogamente, dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal consigliere di minoranza nel giudizio in via principale relativo allo Statuto umbro promosso dal Governo; per i giudici permane, comunque, la possibilità di tutela delle posizioni soggettive dinanzi ad altri organi giurisdizionali ed anche dinanzi alla stessa Corte nell'ambito di un giudizio incidentale.

---

<sup>1</sup> Il testo dell'articolo 9, quale risultante dalla deliberazione del 2 aprile 2004, era il seguente:

"Articolo 9 - *Comunità familiare*

1. La Regione riconosce i diritti della famiglia e adotta ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la Costituzione affida ad essa e tutela le varie forme di convivenza".

Il testo dell'articolo 9 come risultante dalla deliberazione del 29 luglio 2004 è invece il seguente:

"Articolo 9 - *Famiglia. Forme di convivenza*

La Regione riconosce i diritti della famiglia e adotta ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la Costituzione le affida.

Tutela altresì forme di convivenza."

La Corte passa ad esaminare le censure sollevate dal Governo e, con riferimento a quella relativa al comma 2 dell'articolo 9, ne dichiara l'inammissibilità sul filo del ragionamento seguito in occasione dell'esame dello Statuto della Regione Toscana dove, premessa la distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale degli statuti, è stata dichiarata l'inefficacia giuridica delle proclamazioni di diritti in essi contenute. Anche in questo caso, i giudici ricordano come sia possibile, accanto ai contenuti necessari, l'inserimento negli statuti di altri possibili contenuti (c.d. eventuali), sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo. Tali contenuti talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire, alle quali però non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, dal momento che esse si collocano *precipualemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto. D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione»* (Considerazioni in diritto n. 5).

**Le disposizioni statutarie che proclamano finalità ed obiettivi da realizzare hanno carattere non prescrittivo e non vincolante; esse esplicano una funzione di natura culturale o anche politica, ma non normativa e sono, pertanto, inoffensive rispetto alle competenze statali.** Una disposizione di carattere non normativo si rinviene proprio nell'articolo 9, comma 2, della delibera statutaria impugnata, là dove si afferma che la Regione "tutela altresì forme di convivenza"; *tale disposizione – afferma la Corte - non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali. Va così dichiarata inammissibile, per inidoneità lesiva della disposizione impugnata, la censura avverso la denunciata proposizione della deliberazione statutaria* (Ibidem).

Quanto alle altre censure, **la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 39, comma 2, e 40,** ritenendole entrambe frutto di una errata interpretazione delle relative disposizioni. Invero, la prima delle norme denunciate, lungi dal prevedere il conferimento alla Giunta di una potestà legislativa, si limita, invece, a riprodurre, a livello regionale, il modello dei regolamenti delegati previsto a livello statale dall'articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. In questo modello di delegificazione la legge che autorizza l'adozione del regolamento dispone l'abrogazione delle leggi vigenti, mentre il regolamento stabilisce solo il termine iniziale di questa abrogazione. La disposizione statutaria ricalca questo schema e prevede, inoltre, che sia la legge regionale di autorizzazione

all'adozione del regolamento a fissare le norme generali regolatrici della materia, facendo salvo, in tal modo, nelle materie di competenza concorrente, il rapporto fra normativa statale di principio e legislazione regionale. Anche l'articolo 40 dello Statuto non prevede deleghe legislative da parte del Consiglio alla Giunta ma si limita a prevedere che il Consiglio conferisca alla Giunta l'incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un progetto di testo unico delle disposizioni di legge già esistenti in uno o più settori omogenei; progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con apposita votazione. Inoltre, il comma 3 dell'articolo 40, che prevede che le proposte di modifica delle leggi oggetto del procedimento per la formazione del testo unico presentate nel periodo prefissato per la predisposizione da parte della Giunta del progetto di testo unico, debbano necessariamente tradursi in apposita modifica della legge di autorizzazione alla redazione del testo unico, sta a confermare che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che quindi la Giunta, nell'espletamento del suo incarico, non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale.

Sono invece **fondate le censure di costituzionalità mosse all'articolo 66, commi 1 e 2**, dello Statuto in quanto la determinazione delle norme relative al sistema di elezione ed ai casi di incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere non è materia statutaria ma compete, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, alla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, senza che si possa distinguere – come sostenuto invano dalla difesa regionale – tra ipotesi di incompatibilità “esterne”, di competenza regionale, e di incompatibilità “interne” all'organizzazione istituzionale della Regione, riconducibili alla forma di governo regionale di pertinenza statutaria. Per la Consulta, inoltre, la dichiarazione di incostituzionalità deve essere estesa, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche al comma 3 dell'articolo 66, che prevede un ulteriore svolgimento di quanto disciplinato nel comma 2 dichiarato illegittimo, con conseguente caducazione dell'intero articolo .

**Infondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale relativa alle funzioni della Commissione di garanzia statutaria.** La Corte ne conferma la natura di organo meramente consultivo che opera attraverso semplici pareri. Sarà la legge regionale, prevista dall'articolo 81 dello Statuto ed approvata a maggioranza assoluta, a prevederne le modalità di funzionamento nelle diverse fasi dell'*iter* legislativo in cui può essere consultato. L'eventuale parere negativo in ordine alla conformità statutaria di leggi o di regolamenti regionali comporta, ai sensi del comma 3 dell'articolo 82, il solo obbligo del riesame e della riapprovazione senza che siano prescritte maggioranze qualificate.

## CORTE COSTITUZIONALE - REGIONI A STATUTO ORDINARIO

**SENTENZA: n. 379 del 2004**

**Giudizio:** Legittimità costituzionale in via principale

**Materia:** Statuto della Regione Emilia-Romagna

**Limiti violati:** articolo 1; articolo 3; articolo 48; articolo 49; articolo 97; articolo 114; articolo 123; articolo 117, secondo comma, lettere *a)*, *f)*, *l)*, *p)*; articolo 117, terzo comma; articolo 117, quinto comma; articolo 118, primo e secondo comma; articolo 121, secondo comma; articolo 122, primo comma; articolo 123; articolo 126; articolo 138 della Costituzione.

**Ricorrente/i:** Presidente del Consiglio dei ministri.

**Oggetto:** articolo 2, comma 1, lettera *f)*; articolo 13, comma 1, lettera *a)*; articolo 15, comma 1; articolo 17; articolo 19; articolo 24, comma 4; articolo 26, comma 3; articolo 28, comma 2; articolo 45, comma 2; articolo 49, comma 2; articolo 62, comma 3, dello Statuto dell'Emilia-Romagna

**Esito:** Accoglimento del ricorso avverso l'articolo 45, comma 2, terzo periodo; inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lett. *f)* ed infondatezza di tutte le altre questioni.

**Annotazioni:** La Corte accoglie la censura governativa sollevata nei confronti dell'articolo 45, comma 2, terzo periodo; dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lett. *f)* ed infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli: 13, comma 1, lettera *a)*; 15, comma 1; 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 49, comma 2; e 62, comma 3, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna.

Con la sentenza n. 379 del 2004 la Corte costituzionale si è pronunciata sulle numerose censure di incostituzionalità sollevate dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti dello Statuto dell'Emilia-Romagna, approvato in prima deliberazione il 1° luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 14 settembre 2004. Anche questa volta la Corte, come aveva già fatto in occasione dell'esame degli statuti della Toscana e dell'Umbria, ha proceduto ad un sostanziale svuotamento delle norme recanti proclamazioni di finalità da perseguire, riproponendo l'affermazione sul carattere non normativo ma culturale o politico di siffatte enunciazioni, ed ha respinto tutte le censure, ad eccezione di quella riguardante l'incompatibilità tra assessore e consigliere regionale.

- ***Le disposizioni impugnate e le censure governative***

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli articoli 2, comma 1, lettera *f)*; 15, comma 1; 13, comma 1, lettera *a)*; 17; 19; 24, comma 4; 26, comma 3; 28, comma 2; 45, comma 2; 49, comma 2; 62,

comma 3, della delibera statutaria della Regione Emilia-Romagna, per violazione degli articoli 1; 3; 48; 49; 97; 114; 123; 117, secondo comma, lettere a), f), h), p); 117, terzo comma; 117, quinto comma; 118, primo e secondo comma; 121, secondo comma; 122, primo comma; 123; 126 e 138 della Costituzione.

L'articolo 2, comma 1, lettera f), prevede che la Regione, tra gli obiettivi cui "ispira la propria azione prioritariamente", assicuri "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti". L'articolo 15, comma 1, prevede, invece, che "la Regione, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione contemplati nel presente Titolo, ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare". Per il Governo tali disposizioni violerebbero, innanzitutto, l'articolo 48 della Costituzione, ai sensi del quale lo *status* di elettore andrebbe riconosciuto solo ed esclusivamente ai cittadini, e l'articolo 1 della Costituzione, dal momento che tale norma, individuando nel popolo il soggetto detentore della sovranità, farebbe implicito riferimento al concetto di cittadinanza, requisito necessario per esercitare quei diritti nei quali si sostanzia l'esercizio della sovranità; poi l'articolo 117, secondo comma, lettere f) e p), della Costituzione, che attribuiscono allo Stato la competenza esclusiva in relazione agli organi dello Stato e relative leggi elettorali, nonché in materia di legislazione elettorale di Comuni, Province e Città metropolitane. Le disposizioni denunciate violerebbero anche l'articolo 122, primo comma della Costituzione, ove si ritenesse che nel "sistema di elezione" degli organi rappresentativi regionali sia ricompresa anche la definizione del relativo corpo elettorale; ed infine l'articolo 121, secondo comma, della Costituzione, in quanto vincolerebbero il Consiglio regionale a fare proposte di legge alle Camere nelle materie diverse da quelle affidate alla competenza delle Regioni, mentre l'esercizio di detto potere non potrebbe essere in alcun modo vincolato dallo statuto.

L'articolo 13, comma 1, lettera a), della delibera statutaria, per il quale la Regione, nell'ambito delle materie di propria competenza, provvede direttamente all'esecuzione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato, nel "rispetto delle norme di procedura previste dalla legge" è impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione - che riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di politica estera e rapporti internazionali dello Stato stesso - in quanto, per l'esercizio della prevista facoltà, non porrebbe la condizione che gli accordi siano stati previamente ratificati e siano entrati internazionalmente in vigore, e per violazione dell'articolo 117, quinto comma, della Costituzione, in quanto non specificerebbe che la legge contenente le norme procedurali alle quali la Regione deve uniformarsi deve essere una legge statale.

L'articolo 17 dello Statuto prevede la possibilità di una istruttoria in forma di contraddittorio pubblico, indetta dalla Assemblea legislativa, alla quale possono prendere parte anche associazioni, comitati e gruppi di cittadini portatori di un interesse a carattere non individuale, per la formazione di atti



normativi o amministrativi di carattere generale, i quali dovranno inoltre essere motivati con riferimento alle risultanze istruttorie. Tale previsione, ad avviso del ricorrente, contrasterebbe innanzi tutto con l'articolo 97 della Costituzione, poiché comporterebbe aggravii procedurali non coerenti con il principio di buon andamento della pubblica amministrazione; l'obbligo di motivazione violerebbe, inoltre, i principi in tema di attività normativa e principalmente quello dell'irrilevanza della motivazione della norma.

L'articolo 19 dello Statuto prevede il diritto di partecipazione al procedimento legislativo per le associazioni che ne facciano richiesta. Tale norma determinerebbe, secondo l'Avvocatura generale, la violazione dell'articolo 121 della Costituzione e contrasterebbe anche con altre disposizioni della medesima delibera statutaria, secondo le quali il Consiglio regionale è organo della rappresentanza democratica regionale, poiché produrrebbe un'alterazione del sistema di democrazia rappresentativa e del ruolo dei partiti politici che operano legittimamente nelle assemblee legislative.

L'articolo 24, comma 4, della delibera statutaria, per il quale "la Regione, nell'ambito delle proprie competenze, disciplina le modalità di conferimento agli enti locali di quanto previsto dall'articolo 118 della Costituzione, definendo finalità e durata dell'affidamento" contrasterebbe con l'articolo 114 della Costituzione, in quanto menomerebbe l'autonomia degli enti locali, e con l'articolo 118 della Costituzione, in quanto quest'ultimo impedirebbe di affidare temporaneamente le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane che di esse sono qualificati come titolari.

L'articolo 26, comma 3, della delibera statutaria, il quale dispone che l'Assemblea legislativa individui, "in conformità con la disciplina stabilita dalla legge dello Stato", le funzioni della Città metropolitana dell'area di Bologna, è impugnato per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane.

L'articolo 28, comma 2, della delibera statutaria – per il quale "l'Assemblea (...) discute e approva il programma di governo predisposto dal Presidente della Regione (...)" – violerebbe il canone dell'armonia con la Costituzione in quanto, pur non contenendo alcuna indicazione circa le conseguenze della mancata approvazione del programma, non risulterebbe coerente con l'elezione diretta del Presidente ed instaurerebbe irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che consegue all'elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo, in relazione alla quale non sussiste il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale.

L'articolo 45, comma 2, dello Statuto, il quale prevede l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, per il ricorrente violerebbe l'articolo 122, primo comma, della Costituzione, che dispone che i

casi di incompatibilità dei componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali devono essere disciplinati dalla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica.

L'articolo 49, comma 2, della delibera statutaria, prevede che la Giunta disciplini l'esecuzione dei regolamenti comunitari nei limiti stabiliti dalla legge regionale; ma in tal modo violerebbe l'articolo 117, quinto comma, della Costituzione poiché ometterebbe di riferirsi al necessario rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, la quale deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo.

Infine, secondo il ricorrente, sarebbe costituzionalmente illegittimo anche l'articolo 62, comma 3, dello Statuto, il quale prevede una disciplina regionale del rapporto di lavoro del personale regionale, in conformità ai principi costituzionali e secondo quanto stabilito dalla legge e dalla contrattazione collettiva, perché violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera f), della Costituzione, in quanto porrebbe una disciplina sostanziale del rapporto di lavoro e dei suoi aspetti fondamentali; ma questi temi sono da ritenersi affidati alla competenza esclusiva statale in quanto rientranti nella materia "ordinamento civile".

- **Le motivazioni e la decisione della Corte**

La Consulta **ha dichiarato l'inammissibilità, per inidoneità lesiva, della censura relativa all'articolo 2, comma 1, lett. f), dello Statuto**, nella parte in cui la Regione si pone l'obiettivo di assicurare, nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti: **trattasi di enunciazione solo apparentemente normativa in quanto ritenuta espressione di un dato orientamento politico o culturale, che non comporta alcuna violazione né rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali**. (Per le motivazioni seguite dai giudici, si rinvia alle note sulle sentenze nn. 372 e 378).

A differenza dell'articolo 2, comma 1, lett. f), l'articolo 15, comma 1, che riconosce e garantisce a tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale i diritti di partecipazione ivi compreso il diritto di voto nei *referendum* e nelle altre forme di consultazione popolare, **è una norma che si colloca in un ambito di sicura competenza regionale quale sono i "diritti di partecipazione"**. La censura di incostituzionalità è giudicata infondata perché in tale materia la Regione opera "nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute", e ciò, secondo i giudici, vale ad escludere ogni pretesa della Regione di intervenire nella materia delle elezioni statali, regionali e locali riconoscendo il diritto di voto a soggetti estranei a quelli definiti dalla legislazione statale. *Al tempo stesso, invece,- prosegue la Corte - resta nell'area delle possibili determinazioni delle Regioni la scelta di coinvolgere in altre forme di consultazione o di partecipazione soggetti che comunque prendano parte consapevolmente e con almeno relativa stabilità*

*alla vita associata, anche a prescindere dalla titolarità del diritto di voto o anche dalla cittadinanza italiana. (Considerato in diritto n. 4).*

E' dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'articolo 45, comma 2, terzo periodo, dello Statuto nella parte in cui prevede l'incompatibilità della carica di assessore con quella di consigliere regionale, per violazione dell'articolo 122, primo comma della Costituzione, che riserva espressamente alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, la determinazione delle norme relative al sistema di elezione ed ai casi di incompatibilità e di ineleggibilità dei componenti della Giunta nonché dei consiglieri regionali.

Infondata è la questione di legittimità relativa all'articolo 13, comma 1, lett. a): invero il riferimento all'attuazione degli accordi internazionali stipulati dallo Stato e non anche ratificati non potrebbe certo legittimare un'esecuzione da parte regionale prima della ratifica se questa è necessaria ai sensi dell'articolo 80 della Costituzione, anche perché in tal caso l'accordo internazionale è privo di efficacia per l'ordinamento italiano.

Le questioni di legittimità relative all'articolo 17 sono infondate: la possibilità di far precedere l'adozione del provvedimento finale da istruttoria pubblica non è finalizzata ad ostacolare né a ritardare l'attività della pubblica amministrazione, ma serve piuttosto a migliorare e a rendere più trasparenti le procedure. La Corte ricorda, inoltre, che la motivazione degli atti amministrativi generali e di quelli normativi costituisce la regola nell'ordinamento comunitario.

Non sono fondate neanche le censure di illegittimità costituzionale relative all'articolo 19, concernenti le modalità di consultazione da parte degli organi consiliari dei soggetti associativi. La norma si limita, infatti, a prevedere le procedure per garantire, in termini più sostanziali rispetto al passato, la possibilità alle associazioni, che ne facciano richiesta e le cui finalità siano improntate a scopi di interesse generale, di essere consultate.

Le censure di incostituzionalità sollevate nei confronti dell'articolo 24, comma 4, secondo la Corte muovono da una lettura non condivisibile degli articoli 114 e 118 della Costituzione e, pertanto sono infondate, dal momento che sembrano ipotizzare l'esistenza di rigidi vincoli per il legislatore regionale nell'attuazione dell'articolo 118 della Costituzione ed una sostanziale equiparazione fra funzioni degli enti locali proprie e conferite, invece ben distinte dal secondo comma dell'articolo 118 della Costituzione. Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, infatti, una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale.

Anche la censura di illegittimità costituzionale relativa all'articolo 26, comma 3, non è fondata poiché la norma subordina espressamente l'esercizio dei poteri regionali concernenti la delimitazione dell'area metropolitana di Bologna, la costituzione della città metropolitana nonché l'individuazione delle sue funzioni al rispetto della "disciplina stabilita dalla legge dello Stato" e, quindi, non è configurabile la volontà della Regione di violare o contraddire la competenza esclusiva statale in tema.

Infondata è la questione di legittimità dell'articolo 28, comma 2: *la determinazione della forma di governo regionale da parte degli statuti – afferma la Corte - non si esaurisce nella individuazione del sistema di designazione del Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 122, quinto comma, della Costituzione. Nel caso che venga scelto, come fa la delibera statutaria in oggetto, il sistema della elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione, ciò ha quale sicura conseguenza l'impossibilità di prevedere una iniziale mozione di fiducia da parte del Consiglio, nonché la ulteriore conseguenza delle dimissioni della Giunta e dello scioglimento del Consiglio (art. 126, terzo comma, della Costituzione) nel caso di successiva approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente. Entro questi limiti, peraltro, si esplica l'autonomia statutaria, che ben può disciplinare procedure e forme del rapporto fra i diversi organi regionali, (... ) che si esprimono, tra l'altro, anche nella predisposizione del fondamentale programma di governo della regione"* (Considerazioni in diritto n. 9), senza che tutto ciò faccia sorgere alcun rapporto fiduciario tra Consiglio e Presidente della Giunta.

Infondate, infine, le questioni di legittimità degli articoli 49, comma 2, e 62, comma 3. Nel respingere i rilievi sollevati avverso l'articolo 49, comma 2, i giudici ricordano che *il riconoscimento del potere delle Regioni di dettare discipline per l'applicazione dei regolamenti comunitari risale all'art. 6, comma 1, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382), nulla di difforme è stato previsto dalla legislazione statale di attuazione del nuovo Titolo V, né appare necessario ribadire l'esistenza dei poteri sostitutivi ora previsti dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione e dall'art. 8 della legge n. 131 del 2003* (Considerazioni in diritto n. 11). Quanto al comma 3 dell'articolo 62, mancando in esso il riferimento testuale alla "legge regionale" che invece è utilizzato in altri commi dello stesso articolo laddove si è inteso fare riferimento al potere normativo della Regione, per la Consulta è da intendersi come disposizione meramente ricognitiva del rapporto fra legislazione e contrattazione, alla luce dei principi costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale.