

Sentenza n. 372 del 2004 (Statuto della Regione Toscana)

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 regionalmente 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 temperare 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 provvedimentale, *“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, purchè 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 procedimentali: 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).

Dott.ssa Paola Garro