

Sentenza n. 379 del 2004 (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*), *l*), *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 principî in tema di attività normativa e principalmente quello dell'irrelevanza 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 principî 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 principî costituzionali e secondo quanto stabilito dalla legge e dalla contrattazione collettiva, perché violerebbe l'articolo 117, secondo comma, lettera *l*), 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 principî costituzionali, nella disciplina del rapporto di lavoro del personale regionale.

Dott. ssa Paola Garro.