



DIBATTITI	CRONACHE	DOSSIER	MATERIALI	NOVITÀ EDITORIALI	APPUNTAMENTI
-----------	----------	---------	-----------	-------------------	--------------

Home :: Cronache :: Giurisprudenza costituzionale

La Corte dà il via libera allo Statuto della Regione Toscana

di *Gianguido D'Alberto* – gianguido77@libero.it

(Dottorando di ricerca in diritto costituzionale e diritto costituzionale europeo presso l'Università degli Studi di Teramo).

Con la **sentenza n. 372 del 2 dicembre 2004** ^{PDF} (pres. Onida, red. Capotosti), la Corte costituzionale respinge il ricorso governativo, sollevato il 9 agosto 2004, avverso lo Statuto della Regione Toscana approvato in seconda deliberazione il 19 luglio 2004. La pronuncia si pone quale primo atto di una trilogia giurisprudenziale completata dalle sentenze nn. **378** e **379** ^{PDF} del 6 dicembre 2004, aventi ad oggetto rispettivamente le deliberazioni statutarie di Umbria ed Emilia Romagna. La molteplicità, la complessità e l'eterogeneità delle questioni sollevate nel giudizio *de quo*, tali da tangere trasversalmente l'intera architettura statutaria, hanno opportunamente indotto la Corte a biforcare aprioristicamente l'insieme dei *petita* formulati, suddividendoli in due gruppi sulla base della collocazione tipologica delle disposizioni censurate: nel primo, invero, sono state fatte confluire le questioni aventi ad oggetto prescrizioni contenute tra i "Principi generali" e le "Finalità principali" dello statuto (rispettivamente artt. 3, comma 6 e 4, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*)), nel secondo quelle concernenti «norme specifiche» dello stesso (artt. 32, comma 2, 54, commi 1 e 3, 63, comma 2, 64, comma 2, 70, comma 1, 75, comma 4). *Ad adiuvandum* una lettura lineare dell'articolata pronuncia riteniamo conveniente ripercorrere lo stesso criterio logico anche nella presenta cronaca, la quale si pone l'obiettivo di illustrare nei punti essenziali ma nella sua interezza il *corpus* di questioni sollevate dal Governo e risolte dalla Corte.

In primo luogo, l'impugnazione si rivolgeva alla previsione, contenuta nel comma 6 dell'art. 3, che affida alla Regione la promozione, pur «nel rispetto dei principi costituzionali», della «estensione del

diritto di voto agli immigrati». Ad avviso del Governo, essa avrebbe leso l'esclusività dell'appartenenza all'elettorato attivo dei "cittadini" rinvenibile nell'art. 48 Cost., nonché, conseguentemente, le attribuzioni costituzionali dello Stato, «al cui Parlamento» l'art. 138 Cost. riserva il potere di "rivedere" la Carta fondamentale. Inoltre, si invocava a suffragio del ricorso l'esclusività della potestà legislativa che le lettere f) e p) dell'art. 117, 2 comma, Cost., riservano allo Stato nella materia elettorale concernente gli organi statali e degli enti locali e la pretesa limitazione del potere di iniziativa legislativa assegnato al Consiglio regionale dall'art. 121, secondo comma, Cost.

In secundis, veniva impugnata la previsione statutaria di cui all'art. 4, comma 1, lettera h), che individua tra le finalità prioritarie della Regione il riconoscimento delle forme di convivenza "altre" rispetto a quelle concretatesi nella famiglia fondata sul matrimonio la cui tutela e valorizzazione trovano, nondimeno, puntuale menzione nell'antecedente enunciazione del medesimo comma. Il Governo contestava l'attitudine di tale disposizione a divenire base giuridica per interventi normativi regionali invasivi del campo materiale esclusivamente riservato alla legislazione dello Stato dall'art. 117, comma secondo, lettere i) e l), Cost., con rispettivo riguardo alla "cittadinanza, stato civile ed anagrafi", ed all'"ordinamento civile". La previsione avrebbe travalicato, inoltre, il limite dell' «armonia con la Costituzione» di cui all'art. 123 Cost., se la sua operatività non fosse circoscritta, nello svolgimento della normazione regionale, alla disciplina di "socialmente rilevanti" e "giuridicamente dignitose" situazioni di convivenza uomo-donna *extra vinculum matrimonii*, ma venisse estesa all'affermazione di tali valori "con riguardo ad unioni libere e relazioni tra soggetti del medesimo sesso", la cui sfera di protezione non potrebbe essere costituita dall'articolo 2 della Costituzione. L'eccedenza del contenuto di tale enunciazione rispetto a quello definibile "necessario" ex art. 123 Cost., la non riconducibilità della stessa ad interessi propri della comunità regionale e il suo carattere non meramente «programmatorio» avrebbero costituito ulteriori vizi della previsione in esame. Ammettere un possibile richiamo delle diverse Regioni a valori differenti e contrastanti avrebbe prodotto, infine, un *vulnus* al principio fondamentale di unità di cui all'art. 5 Cost., ed una ingiustificata disparità di trattamento, contrastante con l'art. 3 Cost.

La terza "contestazione" aveva ad oggetto le lettere

l) e m) dell'art. 4, comma 1, dello Statuto, dalla cui lettura combinata emergono nel corposo novero delle finalità regionali anche la tutela dell'ambiente e dei beni culturali. Il governo sosteneva al riguardo un evidente contrasto con la competenza legislativa esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali riservata espressamente dalla lettera s) dell'art. 117, secondo comma, Cost., allo Stato, nonché, limitatamente alla tutela dei beni culturali, con la scelta costituzionale (art. 118, comma terzo) di riservare al Parlamento la disciplina degli strumenti giuridici di cooperazione in materia.

Quarto *petitum* del ricorso governativo era quello rivolto avverso la risultante interpretativa delle disposizioni di cui alle lettere n), o), e p), dell'art. 4, comma 1, dello statuto, in virtù della quale la Regione si prefigge come scopi, tra gli altri, la «promozione dello sviluppo economico» e della «competitività delle imprese», la «valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata», nonché la «promozione della cooperazione» tra soggetti economici. Equipaggiando gli organi regionali di una base statutaria di incidenza normativa in tali ambiti, si materializzerebbe una duplice invasione della competenza legislativa esclusiva dello Stato, una nella materia di «tutela della concorrenza» (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.) l'altra, con specifico riguardo al settore della cooperazione, in materia di «ordinamento civile» (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.).

Come preliminarmente accennato, i Giudici costituzionali accorpano le predette questioni per risolverle mediante un unico dispositivo. Rievocando la sua giurisprudenza risalente agli albori dell'esperienza regionale (Corte cost., 3 marzo 1972 n. 40), la Corte ribadisce la facoltà delle Regioni di affiancare al contenuto costituzionalmente necessario dello statuto un "contenuto eventuale" nel quale far confluire disposizioni indicanti «obiettivi prioritari dell'attività regionale», aventi la particolare attitudine di connotare la Regione stessa quale «ente esponenziale» dell'intera collettività regionale, rappresentante generale dei suoi interessi ed aspettative, per la cui manifestazione e per la cui tutela non può *sic et simpliciter* ritenersi esauriente il dispiegarsi delle competenze legislative ed amministrative costituzionalmente previste, ma si richiede l'utilizzo di una serie di ulteriori strumenti giuridici che consentano alla Regione di sviluppare la propria vitalità istituzionale, facendo valere in un

sistema di relazioni con lo Stato e con le altre realtà autonome una presenza politica che, nel necessario rispetto delle regole costituzionali, può finanche concepire delle proiezioni o ripercussioni indirette al di là dei suoi confini territoriali (cfr. la richiamata sentenza Corte cost., 21 luglio 1988, n. 829). La Corte, peraltro, se da un lato ribadisce le considerazioni già svolte in tal senso nella nota decisione sullo statuto della Regione Calabria (Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 2), dall'altro le integra significativamente, offrendo una risposta al fondamentale quesito lasciato aperto da tale pronuncia e concernente la reale "misura dell'efficacia giuridica" delle disposizioni statutarie nelle quali si proclamano finalità da perseguire, non meramente ricognitive delle funzioni e dei compiti costituzionalmente propri della Regione (oltre alla citata decisione n. 2 del 2004, si veda Corte cost., 18 maggio 1999, n. 171). Siffatte enunciazioni non sono dotate di alcuna efficacia giuridica, ma esplicano esclusivamente un ruolo di tipo politico o culturale, che, lungi dal comportare una rivendicazione di competenze attribuite dalla Carta fondamentale allo Stato o dal costituire il fondamento autonomo di poteri regionali, non rende nello stesso tempo tali previsioni in alcun modo assimilabili alle cd. norme programmatiche della Costituzione, di cui sono invece noti il valore prodromico e di indirizzo nei confronti della futura attività normativa, nonché la «funzione interpretativa ed integrativa delle norme vigenti». Dal carattere non prescrittivo e non vincolante delle esaminate enunciazioni contenute fra i "principi generali" e le "finalità principali" dello statuto la Corte fa coerentemente scaturire l'inammissibilità «per carenza di lesività» delle questioni ad esse attinenti.

L'analisi del secondo gruppo di questioni si apre con la valutazione della conformità a Costituzione dell'art. 32, comma 2, dello statuto, il quale, nel prevedere l'approvazione del programma di governo da parte del Consiglio «entro dieci giorni dalla sua illustrazione», avrebbe, per il Governo, determinato l'instaurazione di un rapporto tra Presidente e Consiglio regionale divergente rispetto a quello che dovrebbe conseguire all'elezione presidenziale a suffragio universale e diretto, producendo in tal guisa un *vulnus* agli artt. 3 e 122, comma quinto, della Costituzione.

La Corte ha rigettato tale questione sulla base dell'assunto che l'eventuale mancata approvazione del programma non comporta alcuna conseguenza di carattere giuridico sul destino del Presidente e della

sua giunta, sebbene non se ne disconosca un mero «rilievo politico», il quale potrebbe eventualmente tradursi anche nell'approvazione di una mozione di sfiducia o nelle dimissioni spontanee del presidente, peraltro in perfetto ossequio alla regola costituzionale del *simul stabunt simul cadent*, e pertanto nell'alveo della «forma di governo normale» «predefinita» in Costituzione (cfr. Corte cost., 3 luglio 2002, n. 304, nonché Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 2).

Ulteriore impugnazione investiva il comma 1 ed il comma 3 dell'art. 54 st., il primo nella parte in cui consente l'accesso ai documenti amministrativi regionali senza l'obbligo di motivazione, il secondo in ragione della prevista esenzione dal dovere di motivazione per gli atti amministrativi «meramente esecutivi», l'uno e l'altro offensivi, a pretesa del ricorrente, di una pluralità di principi costituzionalmente sanciti: del principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost., per la denunciata assenza di filtri al controllo dell'attività amministrativa; del principio della tutela giurisdizionale dei controinteressati, ricavabile dagli artt. 24 e 113 Cost., la quale rischierebbe di risultarne illegittimamente ostacolata; del principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 Cost., in virtù della disomogeneità di tutela delle situazioni giuridiche soggettive che verrebbe generata dalle norme suddette.

Per quanto concerne il primo comma dell'articolo 54, la Corte la questione è stata rigettata sulla base di una triplice argomentazione. Innanzitutto la Corte invoca la corrispondenza dello stesso al «principio costituzionale di imparzialità e trasparenza della azione amministrativa» e la coerenza con i principi forniti dall'esperienza giuridica comunitaria; in secondo luogo evidenzia come, trattandosi di aspetti generali dell'organizzazione e del funzionamento della Regione, sarebbe decisiva l'espressa riserva di disciplina statutaria in materia di cui all'art. 123 Cost.; *in tertius*, rileva come l'espressa menzione del necessario «rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati» legittima, *rectius* invita, il legislatore regionale ad effettuare, nella corretta attuazione della norma in esame, operazioni di bilanciamento del diritto di accesso con l'interesse pubblico al buon andamento dell'Amministrazione, da un lato, e con la pretesa all'integrità e all'efficacia della tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive, dall'altro. L'infondatezza della seconda questione deriva dall'assunto, giurisprudenzialmente acclarato, secondo cui la comprensione delle ragioni

giustificatrici degli atti amministrativi integralmente scevri di spazi discrezionali risulta pienamente soddisfatta dal puntuale riferimento nelle premesse degli atti stessi ai presupposti fattuali e alle disposizioni normative da applicare.

Di particolare delicatezza appare, inoltre, la questione relativa all'art. 63, comma 2, dello statuto, in cui si attribuisce alla Regione la facoltà di regolare, in ragione di particolari esigenze unitarie, l'organizzazione delle funzioni amministrative che siano state conferite agli enti locali; suddetta facoltà avrebbe negativamente inciso sulla riserva di potestà regolamentare agli enti locali ex art. 117, comma sesto della Cost., sulla corretta operatività del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost., sul principio di leale collaborazione, nonché sul principio che potrebbe definirsi di "equiordinazione" tra i pubblici poteri, ricavabile dal novellato art. 114 Cost.

La deroga che la disposizione contestata opera rispetto alla regola generale fissata al primo comma dello stesso articolo 63, il quale ribadisce il potere degli enti locali di regolamentare autonomamente l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite, viene giudicata dalla Consulta conforme alla lettura che l'art 4, comma quarto, della legge "La Loggia", ha fornito, nella sua attuazione, dell'art. 117, comma sesto, Cost., prevedendo la necessità che la potestà regolamentare *de qua* in capo agli enti locali si dispieghi «nell'ambito delle leggi statali e regionali, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità». La Corte, peraltro, fa salva la norma dovendo la stessa essere interpretata nel senso di circoscrivere l'ammissibilità dell'intervento regionale unicamente a reali ipotesi di sussistenza di «specifiche esigenze unitarie», rispettando in tal modo il principio di sussidiarietà, il quale, al contrario, risulterebbe inevitabilmente ed irragionevolmente compresso nella sua sostanza allorché, invalidando la norma, si obbligasse la Regione, in nome di interessi unitari, a percorrere l'unica strada dell'allocazione delle funzioni stesse ad un livello di governo maggiormente comprensivo (Sul punto, cfr. Corte cost. 27 gennaio 2004, n. 43, Corte cost. 2 marzo 2004, n. 69, Corte cost. 6 aprile 2004, n. 112, e Corte cost. 11 giugno 2004, n. 172).

La questione che suscita maggior interesse è quella che ha ad oggetto l'art. 64, comma secondo, dello statuto, il quale, trattando il tema dell'autonomia tributaria degli enti locali, nell'ambito dell'articolato quadro delineato dall'art. 119 Cost., tange uno dei punti nevralgici nello svolgimento del sistema

delineato nel nuovo Titolo V. L'attribuzione alla regione del potere di disciplinare «limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la potestà degli enti di istituirli», avrebbe costituito illegittima invasione dello spazio di scelta che l'art. 119 parrebbe riservare al legislatore nazionale circa la definizione del corretto rapporto tra le fonti normative in una materia nella quale le Regioni godrebbero di una potestà legislativa meramente concorrente, vincolata al rispetto dei «principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», stabiliti con legge dello Stato (artt. 117, comma 3 e 119, comma 2, Cost.).

A tal riguardo, la Corte richiama la sua basilare sentenza n. 37 del 26 gennaio 2004, nella quale, data la necessità costituzionale di predisporre con legge, ex art. 23 Cost., quanto meno «gli aspetti fondamentali dell'imposizione», e considerata «l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali», al fine di definire l'operatività del potere regolamentare degli enti stessi ed il correlato rapporto tra normazione primaria statale e regionale in tema di tributi locali, prefigurava la eventualità di una duplice architettura normativa, la prima costruita su tre livelli (legislazione statale, legislazione regionale, regolamentazione locale), la seconda semplicemente su due (statale e locale ovvero regionale e locale). Peraltro la Corte chiarisce come la scelta del sistema a due livelli, adottata come è evidente nel disegno statutario, non emancipa la legislazione regionale dal dovere di attenersi al quadro dei principi fondamentali di coordinamento dettati all'uopo dal legislatore statale, la cui inerzia, peraltro, non ha effetto paralizzante per la Regione, giacché, in tal caso, i principi di riferimento sarebbero quelli «desumibili dall'ordinamento». Interpretata in tal modo, la disposizione impugnata sarebbe, per la Corte, costituzionalmente non viziata, nonché perfettamente conforme agli assunti della citata sent. n. 37, nella parte in cui (punto 5 del considerato in diritto) questa non limita il dovere di intervento della legge nazionale in materia alla statuizione dei principi, ma lo estende alla determinazione delle «grandi linee del sistema tributario» ed alla definizione degli «spazi e dei limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali».

In tema di rapporti con l'Unione europea, il ricorso governativo denunciava l'illegittimità costituzionale dell'art. 70, comma 1, dello statuto, il quale, nel

demandare alla legge regionale la definizione delle modalità con cui gli organi di governo ed il Consiglio regionale partecipano alla formazione ed attuazione degli atti comunitari, avrebbe infranto la riserva di legge statale in materia di forme di partecipazione delle regioni alla fase ascendente e discendente dell'attività normativa comunitaria, di cui all'art. 117, comma quinto, Cost.

La Corte, nel respingere la censura, chiarisce che le due riserve non sono foriere di conflitto in quanto fra loro non sovrapponibili, ma appartenenti a due distinti momenti procedimentali della partecipazione regionale all'attività suddetta; nel rispetto delle norme di procedura poste conformemente all'art. 117, comma quinto, Cost, dal Parlamento, la legge regionale è, infatti, chiamata dallo statuto a fissare *sic et simpliciter* le specifiche norme procedimentali interne volte a regolamentare l'*iter* di edificazione della decisione regionale, nel quadro organizzativo delineato dall'art. 5 della l. 5 giugno 2003, n. 131.

Ultima, ma non meno importante questione, atteneva alla previsione di cui all'art. 75, comma 4, dello statuto, ove, ai fini della validità della consultazione referendaria su una legge o su un regolamento regionale, si richiede la partecipazione alla stessa della «maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali»; l'abbandono del riferimento alla reale consistenza del corpo elettorale in favore di un dato definito «casuale e contingente» e l'illogica equiparazione di consultazioni disomogenee per natura, interessi e modalità, avrebbero generato un conflitto con il principio della ragionevolezza, aggravato dall'eventualità, suffragata empiricamente dal crescente fenomeno dell'astensionismo elettorale, che una norma venga investita, "antidemocraticamente", dal voto di una ridotta minoranza del corpo elettorale. In ultima istanza, il Governo, invocava a parametro l'art. 75, Cost., dalla cui lettera si faceva desumere il principio costituzionale inderogabile, *proprium* di uno Stato democratico, vincolante la validità di ogni prova referendaria alla partecipazione alla stessa della maggioranza degli aventi diritto.

L'espressa inclusione della materia referendaria tra i contenuti necessari dello Statuto, per il Giudice delle leggi, conferisce alle Regioni libertà di scelta nella previsione delle modalità partecipative del popolo regionale al controllo degli atti legislativi e regolamentari della Regione attraverso lo strumento in questione, finanche innovando rispetto alle regole previste in materia nella Costituzione, non escluso il

quorum strutturale di cui al suo art. 75. Neppure la dilagante disaffezione popolare ai “momenti elettorali” ed in particolare al più classico degli strumenti di democrazia diretta provocherebbe l’irrazionalità del *quorum* flessibile statutariamente adottato: ad avviso della Corte, infatti, risulterebbe perfettamente coerente l’ancoraggio dello stesso al parametro numerico costituito dall’afflusso del corpo elettorale «alle ultime votazioni del Consiglio, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria».

(23/12/2004)

Home

Attività | Organizzazione | Link | <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/redazione.html>
Dibattiti | Cronache | Dossier | Materiali | Novità editoriali | Appuntamenti