

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **201/2008** (ECLI:IT:COST:2008:201)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **BILE** - Redattore: **DE SIERVO**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **09/06/2008**

Deposito del **13/06/2008**; Pubblicazione in G. U. **18/06/2008**

Norme impugnate: Legge della Regione Molise 23/02/2007, n. 4.

Massime: **32549 32550**

Atti decisi: **ric. 24/2007**

SENTENZA N. 201 ANNO 2008

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco BILE; Giudici: Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri notificato il 30 aprile 2007, depositato in cancelleria l'8 maggio 2007 ed iscritto al n. 24 del registro ricorsi 2007.

Visto l'atto di costituzione della Regione Molise;

udito nell'udienza pubblica del 6 maggio 2008 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Fiengo per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Vincenzo Colalillo per la Regione Molise.

1. - Con ricorso notificato il 30 aprile 2007 il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Molise n. 6 del 1° marzo 2007, in riferimento all'art. 123 della Costituzione, nonché agli artt. 20 e 23 dello statuto della Regione Molise, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 347.

1.1. - Il ricorrente sostiene che con l'istituzione della figura del Sottosegretario alla Presidenza della Regione (al quale, tra l'altro, viene consentita la partecipazione alle sedute della Giunta, seppure senza diritto di voto), l'impugnata legge regionale avrebbe violato gli artt. 20 e 23 dello statuto regionale, che individuano come partecipanti alle sedute dell'organo solo i componenti della Giunta ed escludono la pubblicità delle relative sedute.

Più in generale, il legislatore regionale avrebbe creato «un organo cui vengono assegnate funzioni di ampia portata e non precisamente definite nei propri limiti».

L'art. 123 della Costituzione, dal canto suo, dispone che i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento siano determinati dalle singole Regioni nello statuto regionale, in armonia con la Costituzione, e prevede, altresì, che lo statuto sia approvato e modificato dal Consiglio regionale con una particolare procedura legislativa "rinforzata". Dopo l'innovazione introdotta dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, la Regione Molise non ha proceduto a sostituire o modificare il testo adottato nel 1971 e potrà farlo solo attraverso lo speciale procedimento previsto dal nuovo art. 123 della Costituzione.

Pertanto, l'istituzione del Sottosegretario alla Presidenza, «che sicuramente attiene all'organizzazione e funzionamento della Regione», posta in essere con legge regionale "ordinaria", risulterebbe in contrasto con l'art. 123 della Costituzione, «che dispone un intervento sulle norme dello Statuto con un peculiare procedimento (cosiddetta procedura rinforzata)».

2. - Con atto depositato il 17 maggio 2007, la Regione Molise si è costituita in giudizio, sostenendo l'infondatezza delle censure formulate nel ricorso.

2.1. - La resistente, pur riconoscendo l'attuale vigenza dello statuto regionale, approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 347, e non ancora modificato, respinge i prospettati dubbi d'incostituzionalità.

Quanto alla partecipazione del Sottosegretario in oggetto alle sedute della Giunta, la resistente osserva che gli invocati artt. 20 e 23 dello Statuto si riferiscono ai soli membri partecipativi di diritto, vale a dire gli assessori. Lo Statuto non esclude, come reso evidente dalla «normativa di settore», la presenza alle riunioni della Giunta «di altri soggetti "tecnici"», quali i dirigenti dei singoli rami dell'amministrazione regionale. Al pari di questi, il Sottosegretario alla Presidenza partecipa alle sedute dell'esecutivo regionale pur non essendone membro.

Per quanto riguarda, poi, l'asserita violazione dell'art. 123 della Costituzione, la resistente esclude la denunciata alterazione della forma di governo regionale e nega, altresì, che la censurata disciplina comporti una modifica organizzativa o di funzionamento dell'apparato regionale in contrasto con il vigente statuto. Invero, a detta della difesa regionale, «tale corpus normativo non inibisce il potere legislativo regionale alla individuazione di compiti da assegnare a singoli consiglieri o a istituire aree di funzionamento e compiti a specifiche figure consiliari». Al contrario, la legge regionale n. 4 del 2007 si limita ad assegnare ad un

consigliere «compiti di “snellimento” della attività del Presidente, ad impedire a questi di dover presenziare a “manifestazioni, attività propedeutiche di studi ed istruttorie ecc.”».

Si tratterebbe, per la resistente, di compiti che ben potrebbero essere attribuiti persino con decreto dello stesso Presidente della Giunta regionale. Lungi dall'essere destinatario di «una generale e ampia attribuzione di compiti istituzionali», il Sottosegretario in parola sarebbe pertanto preposto allo svolgimento di una attività di mera esecuzione di direttive presidenziali, con riferimento a specifiche necessità ed esigenze.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica, la Regione Molise, con memoria depositata il 15 aprile 2008, ha ribadito l'inammissibilità e, comunque, l'infondatezza della questione.

3.1. - In via preliminare, la difesa regionale lamenta l'insufficienza dei motivi di censura, soprattutto in ordine all'interesse del ricorrente alla caducazione dell'impugnata disciplina legislativa regionale, per asserita violazione dell'articolo 123 della Costituzione.

Attesa l'assegnazione al Sottosegretario di compiti tesi al miglioramento dell'apparato istituzionale e amministrativo della Regione, il ricorrente avrebbe dovuto motivare in ordine alla eliminazione di tale figura per contrasto con la funzionalità dell'ente stesso. Il mero riferimento alla normativa statutaria, specie a séguito delle recenti riforme costituzionali, a detta della resistente non appare sufficiente, imponendosi una interpretazione dinamica dello stesso dettato statutario alla luce della nuova realtà costituzionale della Regione.

3.2. - Nel merito, la difesa regionale insiste nel rimarcare che la figura del Sottosegretario è stata istituita al fine di consentire al Presidente della Giunta regionale una forma di rappresentanza e di raccordo istituzionale in vista dello snellimento, della semplificazione e della accelerazione delle attività che coinvolgono lo stesso Presidente. A sostegno della conformità della legge impugnata con i parametri invocati, la difesa regionale osserva che la funzione di rappresentanza è conferita di volta in volta, sulla base di uno specifico mandato, e senza l'attribuzione di poteri decisori.

Quanto, in particolare, alla asserita violazione degli articoli 20 e 23 dello statuto, la resistente sostiene che, per un verso, il Sottosegretario alla Presidenza della Regione non è un nuovo membro della Giunta e che, d'altro canto, il divieto di pubblicità delle sedute dell'organo esecutivo regionale permane, dal momento che la presenza di tale figura è prevista solo per il compimento di attività preparatorie o istruttorie e non per i momenti decisionali veri e propri.

Considerato in diritto

1. - Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione), in riferimento all'art. 123 della Costituzione, nonché agli artt. 20 e 23 dello statuto della Regione Molise (tuttora vigente è il testo approvato con la legge 22 maggio 1971, n. 347).

Secondo il ricorrente, la legge impugnata, disciplinando la nuova figura del Sottosegretario alla Presidenza ed assegnando allo stesso una serie di eterogenee funzioni, ne prevede anche la partecipazione alle riunioni della Giunta, seppur senza diritto di voto: ciò contrasterebbe anzitutto con gli artt. 20 e 23 dello statuto regionale, che disciplinano la composizione ed il funzionamento della Giunta.

Inoltre, l'art. 123 Cost. dispone che spetta allo statuto regionale determinare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione attraverso una speciale

procedura legislativa. Dal momento che la figura del Sottosegretario alla Presidenza «sicuramente attiene all'organizzazione e funzionamento della Regione», non può essere prevista e disciplinata con legge regionale ordinaria.

2. - In via preliminare, va riconosciuta l'ammissibilità della presente questione, benché la stessa abbia per oggetto l'intera legge regionale.

La legge impugnata, infatti, è composta di soli tre articoli, il secondo ed il terzo dei quali con funzioni meramente accessorie, essendo relativi alla copertura finanziaria ed alla entrata in vigore di tale disciplina.

Questa Corte ha più volte chiarito che è inammissibile l'impugnativa di una intera legge ove ciò comporti la genericità delle censure che non consenta la individuazione della questione oggetto dello scrutinio di costituzionalità, mentre ammissibili sono le impugnative contro intere leggi caratterizzate da normative omogenee e tutte coinvolte dalle censure (da ultimo, si vedano le sentenze n. 238 e n. 22 del 2006; n. 359 del 2003).

3. - Nel merito la questione è fondata in riferimento all'art. 123 Cost.

3.1. - L'art. 1 della legge impugnata configura il Sottosegretario alla Presidenza della Regione come una rilevante ed impegnativa carica di tipo politico-istituzionale, come del resto comprovato dalla stessa denominazione ivi accolta (si vedano, le sentenze n. 306 e n. 106 del 2002). Il Sottosegretario è scelto fra i consiglieri regionali in carica; è sostituito nella Commissione consiliare di cui fa parte «da un consigliere dello stesso gruppo politico o di altro gruppo di maggioranza»; partecipa alle sedute della Giunta regionale, seppur senza diritto di voto; dispone di un proprio apparato di collaboratori analogo a quello degli assessori; è titolare di una indennità pari a quella spettante al vicepresidente del Consiglio regionale.

Sul piano delle funzioni appare particolarmente significativo che egli, nelle sue attività di rappresentanza del Presidente della Regione, mantenga «i rapporti con il Consiglio, con gli assessori, con i direttori generali, con la struttura regionale, con tutte le istituzioni e con organismi pubblici e privati», avvalendosi «delle strutture, delle collaborazioni e del personale che sono nella disponibilità della Presidenza della Regione».

Tutto ciò rende palese che la legge censurata incide sulle aree materiali riservate alla fonte statutaria regionale, quali configurate nel primo comma dell'art. 123 Cost., sia prima («organizzazione interna della Regione»: si veda, al riguardo, la sentenza n. 407 del 1989) che dopo («la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento») la riforma operata dall'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n. 1 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni).

La Costituzione riserva allo statuto la disciplina dei rapporti tra gli organi fondamentali della Regione (si vedano, le sentenze n. 12 del 2006 e n. 313 del 2003), anche in relazione alla loro conformazione (sentenza n. 3 del 2006). Con la sentenza n. 188 del 2007, questa Corte ha precisato che «le scelte fondamentali in ordine al riparto delle funzioni tra gli organi regionali, ed in particolare tra il Consiglio e la Giunta, alla loro organizzazione e al loro funzionamento sono riservate dall'art. 123 Cost. alla fonte statutaria. Tale riserva impedisce al legislatore regionale ordinario, in assenza di disposizioni statutarie, di disciplinare la materia».

Le disposizioni relative alla nomina del Sottosegretario ed alla sua sostituzione in seno alla Commissione consiliare di appartenenza (peraltro con una specifica scelta in ordine al sostituto) incidono sui rapporti tra l'esecutivo regionale e l'assemblea legislativa così invadendo un ambito materiale proprio della fonte statutaria.

Similmente, la riserva di statuto risulta disattesa anche dalle disposizioni afferenti alla

partecipazione alle sedute della Giunta. In particolare, l'art. 1, comma 2, pur non alterando formalmente la composizione della Giunta di cui all'art. 20 del vigente statuto, ha per oggetto il funzionamento dell'esecutivo regionale, la cui disciplina spetta alla fonte statutaria. Inoltre, nel silenzio della disciplina impugnata, la presenza del Sottosegretario deve essere intesa come permanente e non meramente occasionale.

A parte il potere presidenziale di nomina e di revoca (come si è visto, rilevante anche sul piano dei rapporti con il Consiglio regionale), la previsione di cui all'art. 1, comma 3, secondo cui il Sottosegretario «può rappresentare il Presidente della Regione su disposizione dello stesso», afferisce alla rappresentanza regionale, che la stessa Costituzione, all'art. 121, ultimo comma, attribuisce in via esclusiva al Presidente della Regione. A fronte del principio enunciato dalla Carta fondamentale, il suo compiuto svolgimento non può che spettare allo statuto, sempre in ordine alla determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento.

3.2. - In considerazione della diversa natura e procedura di adozione della fonte statutaria rispetto a quelle delle ordinarie leggi regionali, questa Corte ha più volte affermato la illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 123 Cost., di leggi regionali che adottino discipline difformi dal dettato statutario o comunque regolino materie riservate alla fonte statutaria (fra le molte si vedano le sentenze n. 188 del 2007; n. 119 del 2006; n. 379, n. 378, n. 372 e n. 2 del 2004; n. 313 e n. 196 del 2003; n. 304 del 2002), allorché sarebbe possibile procedere a innovazioni anche solo parziali dello statuto regionale vigente, tramite la procedura di cui al secondo comma dell'art. 123 Cost. (sentenza n. 304 del 2002).

Il ritardo nella adozione dei nuovi statuti non può legittimare l'assunzione, da parte del legislatore regionale "ordinario", di determinazioni normative riservate alla fonte statutaria. Con la sentenza n. 188 del 2007 questa Corte ha affermato che «le Regioni avrebbero dovuto sviluppare, attraverso apposite e complete disposizioni statutarie, le rilevanti innovazioni costituzionali ed istituzionali originate dalle nuove scelte operate a livello nazionale, in tal modo anche riducendo il rischio dell'assenza di normative adeguate alle novità comunque prodottesi, a tutela della necessaria trasparenza e legalità dell'azione regionale». Sicché, «l'adeguamento alle modifiche costituzionali e legislative intervenute non può essere rinviato *sine die* [...], a meno del manifestarsi di rischi particolarmente gravi sul piano della funzionalità e legalità sostanziale di molteplici attività delle Regioni ad autonomia ordinaria».

3.3. - Resta assorbito ogni altro profilo di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Molise 23 febbraio 2007, n. 4 (Istituzione del Sottosegretario alla Presidenza della Regione).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2008.

F.to:

Franco BILE, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 giugno 2008.

Il Cancelliere

F.to: MELATTI

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

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