

# CORTE COSTITUZIONALE

## MEMORIA

per la REGIONE TOSCANA, in persona del Presidente pro-tempore della  
Giunta Regionale (rappresentato e difeso dall'avv.to prof. Stefano Grassi)

contro

il PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI (rappresentato e  
difeso dall'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato)

nel ricorso n. 83/2004 (reg. ric.)

proposto

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge che ha approvato lo Statuto della Regione Toscana

\*\* \* \*\*

\*\*\*

### **I**

La Regione Toscana ha già precisato, sia nella deliberazione consiliare del 19 luglio 2004, n. 51 (depositata insieme all'atto di formale costituzione in data 28 agosto 2004) sia nelle deduzioni con le quali ha replicato ai singoli motivi di ricorso (con atto depositato in data 8 settembre 2004), che le norme della legge statutaria impugnata sono espressione di una concezione dell'autonomia costituzionale delle Regioni che si ispira ai "principi di unità della Repubblica, che postulano la leale collaborazione interistituzionale e la piena osservanza della Costituzione", come risulta provato – in primo luogo – dalle enunciazioni di principio contenute negli artt. 1 e 3 della legge statutaria impugnata.

Il ricorso che il Governo (nella sua discrezionalità) ha ritenuto di

dover proporre prescinde, nell'interpretazione delle norme impugnate, dalla presenza di questa impostazione di fondo della legge statutaria toscana. Impostazione che, di per sé, permette di escludere che le singole norme impugnate siano in contrasto con precetti o regole definite dalle norme costituzionali, ma ancor più che si discostino dai principi della Costituzione, in relazione alla quale si pongono quindi in perfetta armonia.

Non è del resto necessario essere particolarmente competenti nel linguaggio musicale, per sapere che l' "armonia" segna il passaggio dalla struttura monotonale del canto gregoriano alla concertazione ed agli accordi che definiscono l'armonia tonale della musica di fine 700 / primo 800: quando si ricerca una sintesi che dia, nella pluralità dei temi e delle melodie, unità e coerenza alle composizioni. L'armonia degli statuti con la Costituzione, come ha sottolineato questa Corte, è perciò da vedere non solo nel rispetto delle regole e dei precetti che per ciascun tema affrontato vengono posti dalla Costituzione, ma anche nel verificare la coerenza con i principi che garantiscono l'unità del sistema costituzionale.

L'interpretazione delle norme costituzionali e delle norme statutarie che con esse debbono armonizzarsi deve perciò essere diretta a verificare la coerenza con il sistema dei principi costituzionali, per stabilire se le previsioni statutarie si muovono in direzione opposta a quelle in cui si dirigono i principi e le norme della Costituzione.

Ciò significa, in altri termini, che il ricorso dello Stato avverso le singole norme statutarie avrebbe dovuto indicare – come non ha potuto fare – puntuali e precise violazioni delle norme e dei principi costituzionali e non limitarsi a sottoporre a questa Corte dei dubbi interpretativi che, una

corretta lettura sia delle norme della legge statutaria impugnata sia della stessa Costituzione vigente, avrebbero permesso di risolvere agevolmente.

Solo per completezza della difesa, nella presente memoria la Regione Toscana si limita ad aggiungere, sui singoli motivi del ricorso, l'indicazione dei dati normativi e giurisprudenziali che confermano il senso e la portata delle norme statutarie impuginate e la loro coerenza con una corretta interpretazione corrente della Carta costituzionale.

\*\*\* \*\* \*\*\*

\*\*\*

## II

Sono, in primo luogo, in contrasto con una interpretazione ormai consolidata dei principi costituzionali, le censure che il Governo presenta nei confronti delle norme “programmatiche” contenute negli artt. 3, comma 6; 4, lettera *g*) e *h*); 4, lettera *l*) e *m*); 4, lettere *n*), *o*), *p*), della legge statutaria.

Sia nella prassi degli statuti anteriori all'entrata in vigore della riforma del Titolo V sia nella giurisprudenza di questa Corte (già richiamata nelle deduzioni depositate in data 8 settembre), si è ritenuto pienamente ammissibile la presenza di disposizioni statutarie contenenti enunciazioni programmatiche o indicazioni di obiettivi dell'azione regionale. Non si tratta soltanto di un corollario della natura dell'ente Regione come ente esponenziale della comunità regionale, e quindi ente a fini generali capace di esprimere ed indicare gli obiettivi che la collettività sociale rappresentata intende perseguire; si tratta, soprattutto, di un diritto-dovere delle Regioni di sottolineare che i fini ed i valori costituzionali dello Stato unitario

possono essere perseguiti e realizzati pienamente solo con l'apporto delle leggi e dell'attività amministrativa della Regione.

Ed è altrettanto pacifico che questo contenuto “non necessario” dello Statuto si riveli oggi tanto più ammissibile, in quanto le Regioni, nel definire nell'ambito dello Statuto la forma di governo ed i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'apparato regionale, ben possono individuare in quale direzione la Regione definisce le modalità con le quali intende perseguire l'attuazione dei valori e dei principi della Costituzione.

In nessun modo le norme impugnate (sub 1, 2, 3 e 4) dal ricorso del Governo vanno al di là della mera indicazione di obiettivi e finalità già individuate dalla Costituzione e tanto meno pongono regole o principi in grado di incidere sulla distribuzione delle competenze legislative ed amministrative fissate rispettivamente per lo Stato e per le Regioni dagli artt. 117, 118 e 119 Cost.

L'inammissibilità e l'infondatezza dei motivi di ricorso riferiti a queste norme risulta – oltre che dai singoli argomenti già enunciati nelle deduzioni – in modo ancor più chiaro dai principi della legislazione statale e regionale che su ciascuna di esse è possibile richiamare.

\*\*\*

### **Sub 1)**

E' in primo luogo evidente che l'art. 48 della nostra Costituzione, nell'affermare che “sono elettori tutti i cittadini, uomini e donne, che hanno raggiunto la maggiore età” non afferma un principio di esclusiva attribuzione ai “cittadini” dei diritti di partecipazione politica tra i quali è

compreso il diritto di voto.

Come ha ribadito la giurisprudenza di questa Corte, la determinazione da parte della Costituzione dell'ambito personale relativo alla titolarità di un diritto, non esclude l'eventualità che la legge, in determinati casi, ne stabilisca l'estensione (v. sentenza n. 172 del 1999).

Si potrà discutere se sia ammissibile il riconoscimento del diritto di voto agli stranieri per la formazione degli organi elettivi che hanno funzioni legislative (ma a tale dibattito ben possono partecipare i titolari delle iniziative legislative, come le Regioni); non per questo, tuttavia, si può ritenere che la Costituzione impedisca che il legislatore possa riconoscere il diritto di voto agli stranieri, in tutte le ipotesi in cui è possibile una partecipazione attiva di chi è presente in modo legittimo e positivo nella realtà economica e sociale italiana.

L'espressione programmatica contenuta nell'art. 3, comma 6, della legge statutaria impugnata ben si colloca nel dibattito internazionale, comunitario e nazionale sull'estensione del diritto di voto agli immigrati. Ed è importante sottolineare, come abbiamo già fatto nelle deduzioni, che la norma statutaria si limita a prevedere la "promozione" di tale estensione "nel rispetto dei principi costituzionali", e quindi nell'ambito sia delle norme costituzionali vigenti sia delle decisioni che vengano prese sul tema dal legislatore nazionale (sia esso il legislatore ordinario, sia esso il legislatore della revisione costituzionale).

La circostanza che la promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati sia coerente con i principi della Costituzione è dimostrata, come già dedotto, dalla coerenza con una linea di sviluppo del principio

democratico, in cui l'Italia si inserisce a pieno titolo (anche in forza del principio internazionalistico cui si ispirano gli artt. 10 e 11 della nostra Costituzione), che tende a consentire la partecipazione attiva degli stranieri alla vita pubblica a livello locale.

La Convenzione di Strasburgo del 1992 è stata ratificata dall'Italia solo negli allegati di cui al capitolo A e B, ma i principi affermati nel capitolo C, allegato alla stessa Convenzione, hanno già trovato nella legislazione interna uno esplicito sviluppo, nell'art. 9, comma 4, lettera *d*) del d.lgs. n. 286/1998 (che riprende nel Testo unico le disposizioni di cui alla legge n. 40 del 1998 – art. 7, comma 4, lettera *d*).

Nello stesso Testo unico cit., l'art. 2, nel definire i diritti ed i doveri dello straniero, precisa che “lo straniero regolarmente soggiornante partecipa alla vita pubblica locale” (art. 2, comma 4).

L'adesione a tali principi corrisponde alle indicazioni che vengono dalle raccomandazioni a livello europeo. Si può citare la risoluzione del Parlamento Europeo sulla comunicazione della Commissione sull'immigrazione, integrazione ed occupazione del 25 novembre 2003 nella quale si afferma che si ritiene che una politica attiva di integrazione dei cittadini di paesi terzi muniti di permesso di soggiorno dovrebbe includere: “la garanzia della partecipazione degli immigrati alla vita sociale, culturale e politica” (punto 24 della risoluzione); nonché la definizione della cittadinanza civile come “ciò che permette ai cittadini dei Paesi terzi che risiedono legalmente nell'Unione Europea di beneficiare di uno *status* che preveda diritti e doveri di natura economica, sociale e politica, incluso il diritto di voto alle elezioni municipali ed europee”

(punto 33 della risoluzione citata).

Del resto lo stesso allargamento del concetto di cittadinanza che è derivato dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea ha condotto, come noto, al riconoscimento del diritto di elettorato attivo e passivo alle elezioni comunali dei cittadini comunitari residenti in uno degli Stati dell'Unione Europea (vedi art. 19, primo comma, del Trattato della Comunità Europea, che è stato introdotto nel nostro sistema mediante la ratifica con legge ordinaria ai sensi dell'art. 11 Cost. e che è stato disciplinato nelle sue modalità di esercizio dal d.lgs. n. 197/1996, con un chiaro evidente superamento di una concezione restrittiva della "riserva" ai soli cittadini del diritto di voto).

La promozione della estensione del diritto di voto agli stranieri si collega quindi ad un'interpretazione della nostra Costituzione che si coordina con l'affermazione di principi costituzionali comuni in ambito europeo e che trova conferme nella giurisprudenza amministrativa, che ha riconosciuto la titolarità del diritto di voto nei referendum locali agli stranieri residenti (TAR Toscana, Sez. I, 10 giugno 1998, n. 316) ed ha anche riconosciuto la legittimità dell'elettorato attivo e passivo nelle circoscrizioni comunali per gli stranieri extracomunitari residenti (Consiglio di Stato, parere 28 luglio 2004, n. 8007, in cui si contrasta, con ampia argomentazione, l'indirizzo contrario espresso da una circolare del Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale dei servizi elettorali, n. 4 del 22 gennaio 2004 –, anche sulla scorta della esplicita previsione dell'art. 8, comma 5, in correlazione con l'art. 17 del Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali,

d.lgs. n. 267/2000).

Né, infine, si può negare alla Regione di farsi carico dell'attuazione di una politica diretta alla partecipazione degli stranieri alla vita delle comunità locali, non solo sul piano economico ma anche sul piano dell'esercizio dei diritti civili e politici, quando, come noto, la legislazione e l'amministrazione regionale non possono non affrontare il tema della effettività dei diritti ed in particolare dei diritti sociali a favore degli stranieri.

Con riferimento alla legislazione toscana, si può constatare che – senza che in alcun modo lo Stato abbia mai impugnato tali leggi – la Regione ha promosso iniziative a favore dei lavoratori immigrati e delle loro famiglie anche mediante l'istituzione di forme di partecipazione, quale la Consulta regionale della emigrazione e della immigrazione (legge regionale n. 1 del 7 gennaio 1981, nella quale si legge, tra l'altro, che la Consulta ha tra i suoi compiti – art. 3, lettera *i* – quello di “segnalare alla Giunta regionale iniziative per provvedimenti tendenti ad assicurare l'effettivo esercizio dei diritti civili e politici da parte dei lavoratori emigrati ed immigrati”).

La legge regionale n. 72 del 3 ottobre 1997 (organizzazione e promozione di un sistema dei diritti di cittadinanza e di pari opportunità: riordino dei servizi socio-assistenziali e socio-sanitari integrati) individua le politiche per l'immigrazione, prevedendo che la Regione intervenga, tra l'altro, per favorire la partecipazione alla vita pubblica locale, nonché la rappresentanza presso gli enti locali, ai cittadini ed alle cittadine di Paesi non appartenenti all'Unione Europea ed immigrati in Toscana (art. 33,

comma 1), consentendo anche la partecipazione dei rappresentanti delle collettività di immigrati extracomunitari costituite in associazioni regionali alla Commissione regionale per le politiche sociali (art. 63, comma 4, lettera *m*).

Nella legge regionale n. 22 del 22 marzo 1990 (interventi a sostegno dei diritti degli immigrati extracomunitari in Toscana), la Regione promuove iniziative rivolte a garantire agli immigrati extracomunitari ed alle loro famiglie condizioni di eguaglianza, nel godimento dei diritti civili con i cittadini italiani ed a rimuovere le cause economiche, culturali e sociali che ne ostacolano l'inserimento nel tessuto sociale, culturale ed economico della Regione (art. 1, comma 1).

\*\*\*

### **Sub 2)**

Anche la censura relativa alla finalità indicata dalla legge statutaria all'art. 4, comma 1, lettera *h*) ("riconoscimento delle altre forme di convivenza") non riesce ad individuare quali siano i principi costituzionali nei confronti dei quali la norma impugnata si porrebbe in contrasto.

Risulta infatti pacifico che l'obiettivo individuato non è in alcun modo contrastante con i principi ricavabili in materia di famiglia dagli artt. 29, 30 e 31 della Costituzione.

Non solo perché queste norme in nessun modo escludono la possibilità che vengano tutelate forme di convivenza diverse da quelle della famiglia legittima; ma perché esse stesse sono ormai pacificamente interpretate nel senso che la Costituzione tutela direttamente (anche in funzione della garanzia dei diritti dei minori) le forme di convivenza non

riconducibili alla famiglia legittima (quali le forme di convivenza *more uxorio* o le cosiddette “famiglie di fatto”).

Ma anche perché l’obiettivo indicato dalla legge statutaria si collega chiaramente con la tutela che la Costituzione riconosce ad ogni formazione sociale in cui si possano sviluppare i diritti inviolabili della persona (così come sancisce l’art. 2 della Costituzione). Ed inoltre l’obiettivo della tutela delle altre forme di convivenza è strettamente connesso con la garanzia dei diritti sociali che si collega con il principio fondamentale di eguaglianza sostanziale di cui all’art. 3, secondo comma, Cost.

Indipendentemente dalla chiara coerenza con le norme ed i principi sopra richiamati, sulla quale non occorre insistere, è altrettanto pacifico che lo Statuto sottolinea – in altrettanta coerenza con l’impostazione della Carta costituzionale – la differente e più efficace tutela che occorre attribuire alla famiglia legittima (in relazione alla quale l’obiettivo indicato dalla Regione è quello non soltanto della “tutela” ma anche della “valorizzazione”), limitandosi a riconoscere il diritto alla garanzia dei diritti sociali anche alle altre forme di convivenza, se ed in quanto riconosciute dall’ordinamento civile, secondo i principi costituzionali.

Come si è sottolineato nelle deduzioni, lo stesso legislatore statale ha individuato, accanto alla convivenza in cui si concreta la famiglia legittima fondata sul matrimonio, anche altre forme di convivenza che debbono essere prese in considerazione ai fini dell’individuazione degli interventi pubblici e del riconoscimento delle provvidenze o degli interventi che comunque si intendono effettuare a favore di tali nuclei di persone.

Le definizioni di “famiglia fondata sul matrimonio” e di “nucleo

familiare”, sono tenute distinte ai fini dell’individuazione delle convivenze che possono ottenere i benefici disposti dalle varie norme legislative.

La nozione di famiglia anagrafica, infatti, non coincide con quella di famiglia fondata sul matrimonio ed è utilizzata dalla legislazione sociale per individuare il nucleo familiare rilevante per l’attribuzione dei benefici.

Si è, infatti, richiamato l’art. 2 del d.lgs. n. 109 del 1998 (come modificato dal d.lgs. n. 130 del 2000) che fissa i criteri per la determinazione dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), ai fini della valutazione della situazione economica dei richiedenti le prestazioni sociali.

La norma citata fa riferimento alle informazioni relative al nucleo familiare di appartenenza, che viene definito (in termini, si ripete, diversi da quello della famiglia fondata sul matrimonio) ai commi 2 e 3 della stessa disposizione citata (*“// 2. Ai fini del presente decreto, ciascun soggetto può appartenere ad un solo nucleo familiare. Fanno parte del nucleo familiare i soggetti componenti la famiglia anagrafica. I soggetti a carico ai fini I.R.P.E.F. fanno parte del nucleo familiare della persona di cui sono a carico. I coniugi che hanno la stessa residenza anagrafica, anche se risultano a carico ai fini I.R.P.E.F. di altre persone, fanno parte dello stesso nucleo familiare. Il figlio minore di 18 anni, anche se risulta a carico ai fini I.R.P.E.F. di altre persone, fa parte del nucleo familiare del genitore con il quale convive; // 3. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri sono stabiliti i criteri per l’individuazione del nucleo familiare per i soggetti che ai fini I.R.P.E.F. risultano a carico di più persone, per i coniugi non legalmente separati che non hanno la stessa*

*residenza, per i minori non conviventi con i genitori o in affidamento presso terzi e per i soggetti non componenti di famiglie anagrafiche)”*.

L'indicatore della situazione economica equivalente – e dunque del nucleo familiare da considerare per il suo calcolo – è il sistema più utilizzato nell'ambito della legislazione per definire le prestazioni sociali agevolate erogate dagli enti locali, dalle Regioni, dalle Università, dallo Stato. Si può ad esempio richiamare la legge quadro sul sistema integrato dei servizi sociali (che – all'art. 25, legge n. 828 del 2000 – richiama l'I.S.E.E); nonché i provvedimenti per l'erogazione delle provvidenze economiche per l'istruzione (libri di testo e borse di studio); nonché ancora le prestazioni relative agli assegni per nuclei familiari con tre figli minori o con gli assegni di maternità istituiti dallo Stato e concessi dai Comuni ai sensi degli artt. 65 e 66 della legge n. 448 del 1998.

La Regione Toscana, quindi, nell'individuare il riconoscimento delle altre forme di convivenza, ha fatto corretto riferimento a quanto già previsto nell'ordinamento statale in relazione ai nuclei familiari ed alle forme di convivenza anagrafica, sicuramente plurali, che sono presenti nel nostro sistema.

D'altra parte, la stessa legislazione regionale ha fin qui dato attuazione a tali principi prevedendo il riconoscimento delle convivenze all'interno dei nuclei anagrafici sia nell'ambito dei requisiti per concorrere all'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (legge regionale n. 96 del 20 dicembre 1996 – art. 5), sia nel riordino dei servizi

socio-assistenziali e socio-sanitari integrati (la già citata legge n. 72 del 3 ottobre 1997 – vedi ad esempio art. 35, comma 2, lettera *b*).

\*\*\*

### **Sub 3)**

Anche la censura relativa alle finalità prioritarie di cui alle lettere *l*) ed *m*) dell'art. 4 è stata mossa dal Governo sulla base di una erronea valutazione della portata dell'obiettivo indicato.

In nessun modo l'indicazione programmatica corrisponde ad una rivendicazione di competenze legislative ed amministrative diverse da quelle che la Costituzione attribuisce alla Regione Toscana.

Peraltro è evidente che la Regione ha già avuto ed ha tuttora, anche e soprattutto dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, competenze sia legislative che amministrative dirette a garantire il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura e del rispetto degli animali, nonché dirette a garantire la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico.

E' quasi superfluo richiamare in proposito la giurisprudenza di questa Corte che ha più volte sottolineato come gli obiettivi ed i valori costituzionali indicati quale competenza esclusiva dello Stato ("tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali") non escludono, anzi presuppongo un'azione sia legislativa che amministrativa delle Regioni chiamate a collaborare per il raggiungimento di tali obiettivi nell'esercizio delle competenze ad esse attribuite in materie connesse e sicuramente

intersecantesi con la materia attribuita alla competenza statale (bastino, per tutti, il “governo del territorio” e la “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e la promozione ed organizzazione di attività culturali”). Si possono citare, da ultimo, la sentenza n. 259 del 22 luglio 2004, nonché le sentenze 407 del 2002; 536 del 2002; 96 del 2003; 222 del 2003; 226 del 2003).

E' altrettanto pacifico che l'interpretazione data da questa Corte al sistema delle competenze in questi settori di materia corrisponde alle indicazioni ed alle interpretazioni che del sistema hanno dato il legislatore sia statale che regionale.

E' impossibile citare dettagliatamente le norme statali che riconoscono alle Regioni sia ampi spazi di competenza legislativa sia soprattutto decisivi e fondamentali compiti sul piano amministrativo.

Non è un caso che il principio di sussidiarietà sia stato affermato a livello europeo per la prima volta con riferimento alla tutela dell'ambiente ed è evidente come a tale principio si ispiri l'attuale disciplina legislativa statale e regionale vigente, che riconosce allo Stato i compiti di definizione unitaria degli standard di qualità ambientale e delle regole fondamentali per garantire il perseguimento unitario dell'obiettivo costituzionale, mantenendo e riconoscendo alle Regioni il compito essenziale di disciplinare, in modo adeguato alla peculiarità delle situazioni territoriali, il concreto attuarsi dei principi e delle garanzie di tutela dei valori ambientali.

E' sufficiente richiamare gli stessi principi tuttora vigenti della legge istitutiva del Ministero dell'ambiente (oggi Ministero dell'ambiente e

della tutela del territorio) (legge n. 349 dell'8 luglio 1986 e artt. 35 e seguenti del d.lgs. n. 300 del 30 luglio 1999), in cui si riconoscono espressamente le competenze degli organi regionali e soprattutto si fanno salve le funzioni conferite alle Regioni ed agli enti locali ai sensi della legge n. 59 del 1997 ed in particolare dal d.lgs. n. 112 del 31 marzo 1998.

E' sufficiente richiamare la disciplina relativa all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente ed alle competenze legislative regionali in materia di istituzione delle agenzie regionali.

E' sufficiente richiamare la disciplina relativa alla valutazione di impatto ambientale, la cui attuazione con riferimento in particolare ai progetti dell'Allegato 2 è attribuita alle competenze regionali.

Un ulteriore elenco sarebbe troppo lungo da esplicitare, perché è l'intero sistema della disciplina relativa alla tutela dell'ambiente che si ispira ad una stretta correlazione e cooperazione delle attività legislative statali e regionali e delle funzioni amministrative della Regione nel perseguimento degli obiettivi comuni.

Solo per scrupolo e completezza di difesa, ci sembra utile richiamare le numerose leggi che la Regione Toscana ha approvato successivamente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V, senza che vi siano state impugnative dello Stato che abbiano contestato la competenza della Regione in materia di tutela dell'ambiente.

Ci riferiamo alle leggi regionali 8 ottobre 2004, n. 51 (prelievo in deroga del fringuello ai sensi dell'articolo 9 della direttiva 79/409/CEE del Consiglio del 2 aprile 1979 concernente la conservazione degli uccelli

selvatici); 2 agosto 2004, n. 40 (modifiche alla legge regionale 21 marzo 2000, n. 39, legge forestale della Toscana); 27 luglio 2004, n. 38 (norme per la disciplina della ricerca, della coltivazione e dell'utilizzazione delle acque minerali, di sorgente e termali); 28 maggio 2004, n. 27 (modifiche alla legge regionale 23 giugno 2003, n. 30, disciplina delle attività agrituristiche della Toscana); 21 aprile 2004, n. 24 (modifiche alla legge regionale 25 febbraio 2000, n. 16, riordino in materia di igiene e sanità pubblica, veterinaria, igiene degli alimenti, medicina legale e farmaceutica); 24 marzo 2004, n. 19 (norme per la razionalizzazione e l'ammodernamento del sistema distributivo dei carburanti); 27 gennaio 2004, n. 3 (modifiche alla legge regionale 5 maggio 1994, n. 34, norme in materia di bonifica); 22 dicembre 2003, n. 61 (norme in materia di autorizzazione integrata ambientale. Modifiche alla legge regionale 3 novembre 1998, n. 79. Aree Produttive ecologicamente attrezzate; modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 87); 23 giugno 2003, n. 30 (disciplina delle attività agrituristiche in Toscana); 4 aprile 2003, n. 19 (disposizioni in materia di tutela della fascia costiera e di inquinamento delle acque; modifica alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88); 4 febbraio 2003, n. 11 (modifiche alla legge regionale 10 giugno 1993, n. 37 "Istituzione dell'Agenzia Regionale per lo sviluppo e l'innovazione nel settore agricolo-forestale <ARSIA>"); 2 gennaio 2003 n. 1 (modifiche alla l. r. 21 marzo 2000, n. 39, legge forestale della Toscana); 21 dicembre 2001, n. 64 (norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88); 11 ottobre 2002, n. 36 (modifica alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3, recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157

“norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”); 26 luglio 2002, n. 29 (modifiche alla legge regionale 18 maggio 1998, n. 25, norme per la gestione dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinati, e successive modificazioni e modifiche alla legge regionale 29 luglio 1996, n. 60, disposizioni per l’applicazione del tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi di cui all’art. 3 della L. 28 dicembre 1995, n. 549, e successive modificazioni); 20 giugno 2002, n. 21 (disciplina per la gestione ed il controllo del potenziale viticolo); 10 giugno 2002, n. 20 (calendario venatorio e modifiche alla legge regionale 12 gennaio 1994, n. 3, recepimento della legge 11 febbraio 1992, n. 157 “norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio”); 2 aprile 2002, n. 12 (modifiche alla legge regionale 13 agosto 1998, n. 63, norme in materia di zone a rischio di episodi acuti di inquinamento atmosferico e modifiche alla legge regionale 21 dicembre 2001, n. 64, norme sullo scarico di acque reflue e ulteriori modifiche alla legge regionale 1 dicembre 1998, n. 88); 21 dicembre 2001, n. 63 (modifiche alla legge regionale 23 gennaio 1998, n. 7, istituzione del servizio volontario di vigilanza ambientale).

Quanto osservato, con riferimento alla tutela dell’ambiente, può essere agevolmente ribadito con riferimento alla “tutela del paesaggio” ed alla “tutela del patrimonio storico, artistico e paesaggistico”.

Abbiamo già citato, nelle deduzioni, le norme del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (“Codice dei beni culturali del paesaggio”) che, all’art. 4 stabilisce che le funzioni di tutela, ai fini di garantirne l’esercizio unitario, sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, che le esercita

direttamente o ne può conferire l'esercizio alle Regioni, tramite forme di intesa e coordinamento ai sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4: il secondo comma dell'art. 4 cit. dispone che “sono fatte salve le funzioni già conferite alle Regioni ai sensi dei commi 2 e 6 del medesimo articolo 5”.

In base al primo comma dell'art. 5 le Regioni (e gli altri enti pubblici territoriali) cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità a quanto disposto dal Titolo I della Parte seconda del codice.

Le Regioni hanno comunque competenza in materia di tutela di manoscritti, autografi, carteggi, documenti, incunaboli, raccolte librerie non appartenenti allo Stato o non sottoposte alla tutela statale, nonché di libri, stampe e incisioni non appartenenti allo Stato (art. 5, comma 2).

Inoltre, sulla base di specifici accordi od intese, e previo parere della «Conferenza Stato-Regioni», le Regioni possono esercitare le funzioni di tutela anche su raccolte librerie private, nonché su carte geografiche, spartiti musicali, fotografie, pellicole o altro materiale audiovisivo, con relativi negativi e matrici, non appartenenti allo Stato (art. 5, comma 3).

Alle Regioni sono altresì conferite le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici (art. 5, comma 6).

D'altra parte, è altrettanto pacifico che nella legislazione regionale, accanto alle funzioni di “valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione ed organizzazione di attività culturali”, sono espressamente previste e tuttora vigenti norme che danno seguito alle competenze che il

Codice dei beni culturali e del paesaggio attribuisce alla competenza regionale.

Ci riferiamo alle leggi regionali: 4 dicembre 1980, n. 89 (norme in materia di musei e di raccolte di enti locali e di interesse locale - delega delle funzioni amministrative agli enti locali: dove si prevede che la Regione concorre a tutelare nel territorio i beni culturali ed ambientali, secondo le modalità previste dalla legislazione statale: art. 1, comma 2); 16 gennaio 1995, n. 5, norme per il governo del territorio (dove si prevede che, per garantire la tutela delle risorse essenziali del territorio, tra le quali il paesaggio e i documenti materiali della cultura, la Regione - e gli altri enti pubblici territoriali - esercitano in modo organico e coordinato le funzioni di programmazione, pianificazione e controllo di cui alla presente legge, assicurando il collegamento e la coerenza tra politiche territoriali e di settore: art. 2, comma 2; dove si prevede, anche, che gli atti di programmazione e di pianificazione territoriale assicurano l'adempimento delle finalità previste dalle leggi nazionali e regionali in materia di protezione delle bellezze naturali e di tutela delle zone di particolare interesse ambientale: art. 5, comma 2; e dove anche si precisa, ai sensi dell'art. 6, comma 2, che il piano di indirizzo territoriale - atto di programmazione della Regione - contiene prescrizioni di carattere generale sull'uso e la tutela delle risorse essenziali del territorio); 1 luglio 1999, n. 35, disciplina in materia di biblioteche di enti locali e di interesse locale e di archivi di enti locali (dove la Regione provvede alla tutela del patrimonio librario e documentario, secondo gli obiettivi della programmazione regionale, ai sensi dello Statuto e promuove la valorizzazione degli archivi

degli enti locali e del patrimonio archivistico di enti ecclesiastici e di soggetti pubblici e privati: art. 1, commi 1 e 2).

\*\*\*

#### **Sub 4)**

Ancora minor pregio ha la censura relativa alle indicazioni delle finalità prioritarie di cui alle lettere *n*), *o*) e *p*) dell'art. 4, comma 1 della legge statutaria.

Non solo perché anche queste norme programmatiche in alcun modo intendono derogare alle competenze costituzionalmente riconosciute e vigenti dello Stato. Ma anche perché si tratta di obiettivi che sono tipicamente affidati alla responsabilità politico amministrativa della Regione, che tra l'altro è sicuramente competente sia sul piano delle materie di competenza concorrente (“commercio con l'estero”; “tutela e sicurezza del lavoro”; “professioni”; “ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi”; “alimentazione”; “governo del territorio”; “infrastrutture e comunicazioni”) che sul piano delle materie di competenza residuale (industria, artigianato, commercio, turismo, agricoltura, ecc.), a contribuire attivamente, anche sul piano legislativo, al loro perseguimento.

Anche in questo caso, solo per completezza e scrupolo di difesa, si può citare la legislazione toscana che, sia prima che successivamente all'entrata in vigore del Titolo V, è intervenuta nell'ambito della promozione dello sviluppo delle imprese e della iniziativa economica e nell'ambito della ricerca e della formazione della cooperazione.

E' infatti pacifico che il settore dello sviluppo economico, come recita l'articolo 11 del D. lgs. 112/1998, attiene in particolare, oltre che all'agricoltura e foreste, alle materie artigianato, industria, energia, miniere e risorse geotermiche, fiere e mercati e commercio, turismo ed industria alberghiera.

La Regione, già anteriormente alla riforma costituzionale, svolgeva la funzione di promozione e valorizzazione del sistema economico regionale in coerenza con gli obiettivi delle politiche comunitarie e nazionali.

Si possono citare, in particolare, per il settore dello sviluppo economico non agricolo, la vigenza nell'ordinamento regionale della legge 35/2000 che disciplina "l'intervento della Regione nell'economia toscana con la finalità di concorrere a consolidare, accrescere e diversificare la base produttiva regionale e i livelli di occupazione in una prospettiva di sviluppo sostenibile". La citata legge ha previsto, in particolare l'adozione di un Piano regionale di sviluppo economico (PRSE art.2) quale strumento ordinario per l'attuazione delle politiche economiche regionali definite dal programma regionale di sviluppo e specificate dal documento di programmazione economico finanziario (DPEF).

Per il settore agricolo, la Regione svolge la funzione di sostegno allo sviluppo rurale, essenzialmente mediante lo strumento del Piano di sviluppo rurale adottato ai sensi della normativa comunitaria di riferimento oltre che mediante altri strumenti normativi (leggi e piani settoriali). A mero titolo di esempio si citano: il piano zootecnico regionale (delibera del Consiglio regionale n. 25 del 2004), che prevede interventi per rilanciare il

settore della zootecnia in Toscana; la legge regionale 23/1998, che prevede misure per favorire l'accesso dei giovani alle attività agricole di servizio per l'agricoltura e di supporto al territorio rurale; la legge regionale 69/1995 (art. 4) che prevede l'adozione di programmi di intervento per la tutela, la promozione e l'incentivazione dell'agricoltura.

Per il settore del turismo, si possono citare sia la legge n. 54 del 14 ottobre 1999 (che ha riordinato le funzioni amministrative in materia di informazione, accoglienza e promozione turistica locale, istituendo le agenzie per il turismo); la legge n. 42 del 23 marzo 2000, che ha raccolto in un testo unico le leggi regionali in materia di turismo.

Per il commercio, si può citare la recente legge n. 10 del 4 febbraio 2003 (norme per la disciplina del commercio su aree pubbliche) nella quale – senza che vi sia stata alcuna impugnazione da parte dello Stato – si disciplina il commercio su aree pubbliche perseguendo, tra le altre finalità, “la trasparenza del mercato, la concorrenza, la libertà di impresa e la libertà di circolazione delle merci” nonché la “tutela del consumatore, l'efficienza, la modernizzazione e lo sviluppo della rete distributiva”, ecc. (cfr., in particolare, art. 1, comma 1).

\*\*\* \*\* \*\*\*

\*\*\*

### III

Altrettanto infondate sono le censure rivolte ad alcune norme relative all'organizzazione dei poteri regionali.

Anche per le norme così censurate appaiono manifestamente infondate le eccezioni di incostituzionalità sia perché non risultano violate

regole o precetti costituzionali sia perché, ancor meno, si possono constatare disarmonie con i principi definiti dal sistema costituzionale.

\*\*\*

### **Sub 5)**

Si è già esposto, nei termini sintetici che merita, come sia impossibile ritenere che la previsione dell'art. 32, comma 2 della legge statutaria – che prevede la presentazione e l'illustrazione del programma di Governo da parte della Giunta entro dieci giorni, per l'approvazione del Consiglio – non si ponga in alcun modo in contrasto con la forma di governo prescelta dallo Statuto (e cioè l'elezione diretta del Presidente della Giunta Regionale, contestuale all'elezione del Consiglio regionale, con la rigida applicazione della clausola “*simul stabunt simul cadent*”).

L'assenza di perentorietà del termine – il cui superamento non impedisce la formazione della Giunta e la sua entrata in funzione – e l'assenza di conseguenze derivanti dalla mancata sottoposizione del programma e dalla sua mancata approvazione, convincono che la norma impugnata non costituisce in alcun modo un “correttivo” della forma di governo prescelta.

Si tratta semplicemente dell'autonomo sviluppo di un principio presente nella forma di governo ad elezione diretta del Presidente: quello della leale collaborazione e cooperazione tra Consiglio e Presidente della Giunta in ordine all'attuazione dell'indirizzo politico.

Collaborazione che è implicita nel sistema e che è resa particolarmente evidente dalle previsioni statutarie (pienamente coerenti con il modello prescelto e non impuginate dal Governo) in base alle quali il

Consiglio “approva le leggi; i regolamenti di propria competenza; il programma di governo; gli atti della programmazione regionale, generale e di settore; gli atti della pianificazione territoriale regionale; i bilanci preventivi e, nei casi previsti dalla legge, le loro variazioni; i rendiconti della Regione, gli atti di indirizzo nei confronti degli organi di governo regionali per tutti i settori d’intervento e per le relazioni internazionali; gli accordi conclusi dalla Regione con altri Stati e le intese con enti territoriali interni ad essi; i rendiconti degli enti, delle aziende e degli altri organismi dipendenti dalla Regione” (comma 2 dell’art. 11), nonché, “come organo di rappresentanza della comunità regionale, promuove l’attuazione dei principi e l’effettività dei diritti sanciti dallo Statuto e compie le relative verifiche; delibera in materia di referendum popolari; esprime i pareri previsti dagli artt. 132 e 133 della Costituzione; nomina i rappresentanti della Regione, quando non diversamente disposto dallo Statuto o, in rapporto agli interessi tutelati, dalla legge; mantiene rapporti con le autorità indipendenti e con gli organismi di rappresentanza politica nazionali ed esteri; favorisce la partecipazione dei cittadini e dei residenti in Toscana alle proprie attività” (comma 6 dell’art. 11).

Il motivo di ricorso è palesemente inammissibile, per la parte in cui - come si è sottolineato - le norme ora citate dell’art. 11 dello Statuto non risultano impugnate. Ma la censura è anche palesemente infondata, perché contesta quello che è un principio fondamentale della democrazia rappresentativa, perfettamente compatibile con la previsione dell’elezione diretta del Presidente della Giunta: il ruolo ineliminabile del Consiglio, che non soltanto rappresenta la comunità toscana nella sua globalità ma ne è

l'organo legislativo che condivide e controlla l'attuazione dell'indirizzo politico e programmatico della Regione (vedi ancora il comma 1 dell'art. 11 dello Statuto, anch'esso non impugnato dal Governo).

La presentazione del programma al Consiglio e la sua sottoposizione all'approvazione nei dieci giorni dalla sua illustrazione costituisce una pacifica conseguenza del rapporto che comunque si instaura, di collaborazione e di cooperazione, tra Presidente della Giunta e Consiglio nello stesso momento della contestuale elezione dei due organi e che trova piena conferma nella stessa regola del "*simul stabunt simul cadent*" che li lega.

Non è un caso che in alcuni degli statuti già deliberati dai rispettivi Consigli vi siano previsioni analoghe, che coinvolgono il Consiglio nell'adeguamento e nella verifica periodica dell'attuazione delle linee programmatiche che definiscono l'indirizzo politico del Presidente della Giunta (v. art. 16, comma 2, lettera *a* dello Statuto Calabria; art. 28, comma 2, Statuto Emilia Romagna; art. 40, comma 1, Statuto Liguria; art. 65, comma 2, lettera *k*, Statuto Umbria; art. 21, comma 2, Statuto Marche).

Queste scelte sono pienamente compatibili con il quadro dei limiti costituzionalmente imposti dalle previsioni degli artt. 122 comma 5 e 126, commi 2 e 3, che delineano una forma di governo di carattere rigido, ma non al punto tale da impedire qualsivoglia forma di precisazione e sviluppo dei rapporti tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale.

La forma di governo c.d. standard, risultante dalle previsioni costituzionali, presenta, del resto, un carattere misto (dai più viene definita con l'ambigua etichetta di neoparlamentare) che rifugge dagli schemi

classici della modellistica più tradizionale e conosciuta. In particolare ci si allontana in misura rilevante, nonostante l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo ed il riconoscimento ad esso della titolarità della funzione di indirizzo politico, dalla forma di governo presidenziale, fondata sull'accoglimento rigido del principio della separazione dei poteri, sia dal punto di vista organico che da quello funzionale. Quest'ultimo principio pare, invece, sotteso alle argomentazioni addotte nel ricorso del Governo, che richiama l'esigenza di un necessario e totale distacco, in avvio di legislatura, tra Presidente e Assemblea regionale.

In senso contrario, invece, il modello accolto dalla l. cost. n. 1/1999 riconosce momenti di convergenza tra gli organi di vertice della regione, cui si richiede, al fine di consentire una funzionalità dinamica del complessivo sistema di governo, una collaborazione costante ed intensa.

Questo non soltanto perché il Consiglio regionale è chiamato a tradurre in atti legislativi il programma di governo proposto dal Presidente della giunta, ciò che richiede il radicamento di un'intesa generale tra i due soggetti, ma anche sulla base di altri elementi che impongono anche un necessario collegamento strutturale tra tali organi.

In primo luogo l'elemento della contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto, costituzionalmente imposto in via transitoria dall'art. 5 della l. cost. 1/1999 ed ora ripreso dall'art. 4 lett. b) della legge 2 luglio 2004, n. 165, "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione"; una norma in materia di elezione degli organi regionali che acquista un valore necessariamente integrativo

delle previsioni costituzionali richiamate e tale da condizionare o, comunque, influenzare, le stesse determinazioni statutarie in punto di definizione in concreto della forma di governo.

Peraltro, la legge regionale della Toscana n. 20 del 2004 “Norme per l’elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale” (non impugnata dal Governo), conformandosi al principio della legislazione statale sopra richiamato e riproducendo una previsione già contenuta nell’art. 5 della l. cost. 1/1999, ha statuito, agli artt. 2 e 20 che il candidato proclamato eletto Presidente della Giunta regionale e il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha ottenuto un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente eletto siano eletti alla carica di consigliere regionale.

Previsione, quest’ultima, che conferma, per la Regione Toscana, l’esistenza di un collegamento forte di carattere organizzativo-strutturale tra Presidente della Giunta e Consiglio regionale, che ha origine nel momento elettorale e che deve poi proseguire per tutto il corso della legislatura.

La previsione statutaria impugnata, in base alla quale il Consiglio è chiamato ad approvare il programma di governo non immediatamente (eventualità che sarebbe comunque consentita sulla base degli argomenti adottati dal ricorso del Governo), ma entro un termine breve dalla sua illustrazione, svolge la fondamentale funzione di consentire un’approfondita e ponderata discussione consiliare sui contenuti programmatici stessi, della quale il Presidente della Giunta, ove lo ritenga

opportuno, può prendere atto e tener conto ai fini delle sue determinazioni finali, rispetto alle quali mantiene pur sempre il diritto all'ultima parola. Ma non si può non riconoscere come questo meccanismo, senza privare il Presidente dei poteri che gli sono conferiti, contenga in sé tutti gli elementi utili ad innescare un circolo virtuoso di cooperazione tra gli organi regionali di vertice, in ultima analisi in ossequio al principio di leale collaborazione istituzionale, da sempre ritenuto da codesta Corte il canone fondamentale di tutti i rapporti intersoggettivi ed interorganici.

\*\*\*

**Sub 6)**

Anche il motivo dedotto sulla legittimità del comma 1 dell'art. 54 (diritto di accedere ai documenti della Regione senza obbligo di motivazione) e di cui al comma 3 dello stesso art. 54 (esclusione dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi meramente esecutivi) risulta perplesso ed inammissibile, per la parte in cui censura contestualmente due distinte norme senza precisare quali siano i motivi dedotti nei confronti dell'una e dell'altra in modo specifico.

In realtà, si tratta di motivo che non tiene conto dell'interpretazione sistematica e della coerenza delle norme impugnate rispetto sia al sistema costituzionale vigente sia all'interpretazione corrente che di tale sistema viene data, nell'ambito dei principi costituzionali.

La disciplina sul procedimento amministrativo e del diritto di accesso rientra pacificamente nella materia di competenza statutaria, che riserva all'autonomia regionale la definizione dei "principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento" (art. 123, primo comma, prima parte).

Ed è evidente, da una lettura coerente e non pretestuosa dell'art. 54 impugnato, che la garanzia del diritto di accesso senza obbligo di motivazione ai documenti amministrativi non soltanto esprime un principio di trasparenza pienamente coerente con le norme costituzionali in tema di Pubblica Amministrazione; ma è ancor più chiara l'infondatezza delle censure se si considera che la norma impugnata precisa che sia la legge a definire il rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e delle modalità di accesso, secondo un principio pienamente consolidato nella disciplina statale vigente.

La norma statutaria, quindi, in nessun modo permette di favorire qualsiasi violazione dei principi costituzionali invocati dal Governo ricorrente.

Altrettanto pretestuosa è la censura relativa all'affermazione dell'obbligo di motivazione degli atti amministrativi regionali contenuta nel comma 3 di cui all'art. 54 (principio chiaramente affermato dalle norme statutarie). La precisazione che l'obbligo di motivazione non riguarda gli atti meramente esecutivi costituisce la semplice esplicitazione di un principio che non soltanto si collega con la giurisprudenza amministrativa che esclude l'obbligo di motivazione per gli atti vincolati (si possono citare, tra le molte, Consiglio di Stato, Sez. IV, 29 aprile 2002, n. 2281; Consiglio di Stato, Sez. V, 2 ottobre 2002, n. 5116; Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 settembre 2003, n. 5044) ma soprattutto si richiama la pacifica esclusione dell'obbligo di motivazione per gli atti amministrativi che non abbiano carattere provvedimentoale (ai soli "provvedimenti" del resto si riferisce l'art. 3, primo comma, della legge n. 241 del 1990), quali sono gli atti

meramente esecutivi (vedi, da ultimo, TAR Piemonte, 24 marzo 2004, n. 538, in Giustizia amministrativa on line; sull'attività esecutiva della pubblica amministrazione si possono rileggere le chiare parole di A.M. Sandulli, in Manuale di diritto amministrativo, I, 589 e ss., XV ed., Napoli, 1989, che richiama le attività esecutive nell'ambito dei servizi pubblici e nell'esecuzione di interventi urgenti): è infatti in contraddizione con l'esigenza di efficienza e di trasparenza costringere che l'Amministrazione vada al di là dell'indicazione del provvedimento che si esegue, nel quale il principio della motivazione sarà stato invece obbligatoriamente rispettato.

D'altra parte, la norma dell'art. 54, comma 3, deve essere letta nel contesto globale dei principi affermati dall'intero art. 54 della legge statutaria in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso. La correlazione con il principio dell'accesso senza obbligo di motivazione dei documenti amministrativi (comma 1) e con quello che prevede che sia comunque assicurato il contraddittorio degli interessati alla formazione dei provvedimenti e prevede l'individuazione del responsabile della correttezza e della celerità del procedimento, la cui conclusione è garantita entro un termine certo (comma 2), dimostra che la norma statutaria impugnata, con ogni evidenza, accompagna la previsione di una efficace e tempestiva azione dell'Amministrazione con il pieno e concreto rispetto del diritto di partecipazione e di controllo della regolarità delle azioni amministrative da parte dei cittadini: si tratta perciò di norme pienamente coerenti con i principi costituzionali in materia di pubblica amministrazione e di garanzia dei diritti e degli interessi legittimi dei cittadini.

\*\*\*

### Sub 7)

Per contestare il motivo dedotto nei confronti dell'art. 63, comma 2 dello Statuto, sembra sufficiente ribadire quanto già dedotto e cioè che il sistema normativo costituzionale non ha previsto una riserva assoluta di potestà regolamentare degli enti locali. Ed una tale interpretazione è pacificamente ammessa dal legislatore statale che all'art. 4 della legge n. 131 del 2003 ha precisato che “la disciplina dell'organizzazione, dello svolgimento e della gestione delle funzioni dei Comuni, delle province e delle città metropolitane è riservata alla potestà regolamentare dell'ente locale, nell'ambito della legislazione dello Stato o della Regione, che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità, secondo le rispettive competenze, conformemente a quanto previsto dagli artt. 114, 117, sesto comma, e 118 della Costituzione”.

D'altra parte l'interpretazione data dall'art. 63, comma 2, della disciplina costituzionale è perfettamente coerente con i principi che anche questa Corte ha già potuto affermare nelle sentenze (già citate nelle deduzioni) relative all'esercizio dei poteri sostitutivi da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali.

Si deve anche ribadire che la previsione di cui all'art. 63, comma 2, si limita ad affermare un principio di riserva di legge, nella definizione dei criteri di uniformità per l'organizzazione o lo svolgimento delle funzioni “conferite”. Riserva di legge “rinforzata”, dal richiamo esplicito dei principi che debbono guidare l'applicazione della regola della sussidiarietà; l'obbligo di far risultare le “specifiche esigenze unitarie” che giustificano la disciplina legislativa sull'organizzazione e sullo svolgimento delle funzioni

conferite; l'obbligo di limitare l'intervento alla finalità di assicurare "requisiti essenziali di uniformità".

Si tratta di una disciplina di garanzia per l'autonomia degli enti locali, le cui funzioni conferite dalla Regione, in attuazione dei principi di cui all'art. 118 Cost., non possono in alcun modo prescindere dalle esigenze unitarie che la Regione è tenuta a perseguire e a far rispettare.

Solo per completezza di difesa, si deve richiamare la presenza nella disciplina legislativa toscana di alcune leggi fondamentali che attribuiscono agli enti locali funzioni e compiti amministrativi e garantiscono requisiti essenziali di uniformità nell'esercizio di tali funzioni.

Ci riferiamo, in particolare, alle leggi regionali: 19 luglio 1995, n. 77 (sistema delle autonomie in Toscana: poteri amministrativi e norme generali di funzionamento, che stabilisce norme generali di funzionamento del sistema delle autonomie, secondo principi di autonomia, di cooperazione, di programmazione e detta criteri e disciplina il procedimento per la legislazione regionale di riordino delle funzioni amministrative degli enti del sistema delle autonomie); 28 dicembre 2000, n. 82 (norme in materia di comunità montane); 27 luglio 2004, n. 39 (norme a favore dei comuni montani e dei piccoli comuni in situazioni di disagio); 16 ottobre 2001, n. 40 (disposizioni in materia di riordino territoriale e di incentivazione delle forme associative di comuni); 6 febbraio 1998, n. 9 (attribuzione delle funzioni amministrative in materia di apicoltura, foreste, caccia, pesca, sviluppo rurale, agriturismo, alimentazione, conferite alla Regione dal d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143); 26 novembre 1998, n. 85 (attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei

compiti amministrativi in materia di tutela della salute, servizi sociali, istruzione scolastica, formazione professionale, beni e attività culturali e spettacolo, conferiti alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112); 1 dicembre 1998, n. 87 (attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni e dei compiti amministrativi in materia di artigianato, industria, fiere e mercati, commercio, turismo, sport, internazionalizzazione delle imprese e camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, conferiti alla Regione dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112); 26 luglio 2002, n. 32 (funzioni amministrative in materia di educazione, istruzione, orientamento, formazione professionale e lavoro, v. in particolare artt. 28 e ss.).

\*\*\*

#### **Sub 8)**

Anche la censura relativa all'art. 64, comma 2, non riesce ad indicare quali siano i principi costituzionali che la legge statutaria avrebbe leso.

La previsione di una riserva di legge, con riferimento ai tributi propri degli enti locali, facendo salva la possibilità degli enti di istituirli, e quindi ponendo una riserva di legge rinforzata in questa materia, non implica alcuna invasione della competenza statale a disciplinare, ai sensi dell'art. 119, il sistema tributario e il coordinamento della finanza pubblica.

Non è necessario affrontare il problema dell'interpretazione di tale norma e del sistema della finanza delineato dagli artt. 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, che attribuisce allo Stato la legislazione esclusiva, in materia di "sistema tributario e contabile dello Stato" e di "perequazione

delle risorse finanziarie” e dell’art. 117, comma 3 della Costituzione, che attribuisce alla legislazione concorrente le materie “armonizzazione dei bilanci pubblici” e “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

Si voglia circoscrivere la competenza statale alla disciplina del sistema dei tributi erariali in senso stretto ed al coordinamento della finanza statale con quella delle Regioni, lasciando quindi la disciplina della finanza locale in via prevalente od esclusiva alla legge regionale; ovvero si voglia interpretare estensivamente e valorizzare il ruolo di coordinamento dello Stato nei confronti della finanza locale: in ogni caso è pacifico che una competenza regionale in materia di tributi locali è inevitabile ed è prevista sia dalla legislazione vigente sia, necessariamente, sarà prevista dalla legislazione attuativa dei nuovi principi del Titolo V della Costituzione.

La sentenza di questa Corte (n. 37 del 2004, richiamata dalla difesa dello Stato) ha chiarito – in presenza di tale dibattito – che l’attuazione del nuovo assetto costituzionale “richiede come necessaria premessa l’intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l’insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell’intero sistema tributario, e definire gli spazi ed i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali”. Ed ha precisato che “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento

regionale”, con la conseguente preclusione della possibilità di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali.

Ma la sentenza ora richiamata ha, al tempo stesso, chiarito che si potranno stabilire rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale, per quanto riguarda la disciplina di grado primario dei tributi locali sia a tre livelli (legislazione statale, legislazione regionale, regolamenti locali) sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Ed ha precisato che, allo stato attuale, vale anche “ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall’art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni ed agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119”.

E’ evidente come questa sentenza non faccia altro che rinviare la possibilità di modificare l’attuale assetto legislativo della disciplina della finanza statale, regionale e locale, fino a quando non sia intervenuta la legge di coordinamento attuativo dell’art. 119 Cost.

Ma è altrettanto evidente che la decisione di questa Corte non può avere il significato di impedire l’esercizio dell’autonomia statutaria con riferimento al tema delle risorse finanziarie; ben potendo disciplinare le Regioni, in sede statutaria, i principi di organizzazione delle competenze che ad esse sono riconosciute dal sistema costituzionale, così come attualmente vigente e così come sarà necessariamente attuato in applicazione delle previsioni dell’art. 119 Cost.

Anche con riferimento a questo motivo di ricorso si può quindi eccepire il difetto di interesse dello Stato, che cerca di censurare una norma la cui concreta applicazione non potrà che tenere conto delle modalità con cui il legislatore statale avrà attuato l'art. 119 Cost.

\*\*\*

### **Sub 9)**

In relazione all'impugnazione dell'art. 70, comma 1 della legge statutaria, ci sembra sufficientemente chiara la deduzione già svolta in ordine all'impossibilità di interpretare tale norma al di là di una mera affermazione della riserva di legge per la definizione delle modalità procedurali con le quali, all'interno dell'organizzazione regionale, si forma la volontà sulla partecipazione al processo normativo comunitario ed alle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari: procedure che saranno definite dal legislatore statale, senza che la norma statutaria in alcun modo contesti tale competenza.

Solo per completezza di difesa, si può richiamare quanto già previsto dalla legge regionale 16 maggio 1994, n. 37 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Toscana al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione degli obblighi comunitari).

L'art. 2 individua le competenze del Consiglio regionale cui spettano, tra l'altro, “gli atti di indirizzo, di programmazione, i piani, i programmi regionali e gli atti di valutazione, ivi compresi i pareri, i giudizi e gli orientamenti richiesti dallo Stato o dagli Organi comunitari ovvero a questi indirizzati, concernenti l'attuazione delle politiche comunitarie”;

inoltre “il Consiglio regionale indirizza in ogni tempo l'attività della Giunta regionale in materia comunitaria, attraverso atti di contenuto specifico o generale, anche su proposta della Giunta stessa” (art. 10 comma 1). Il Consiglio è competente anche per l’approvazione di regolamenti o altri atti amministrativi generali attuativi di raccomandazioni o direttive che non riguardino materie già disciplinate con legge o coperte da riserva di legge (art. 8).

Circa le competenze della Giunta si stabilisce che “gli atti amministrativi regionali relativi ad interventi sostenuti da finanziamenti comunitari sono predisposti dalla Giunta regionale in termini utili rispetto alle scadenze contenute nell'atto comunitario di riferimento” (art. 6, comma 1) e sono approvati dal Consiglio mediante apposita risoluzione (art. 6 comma 4); lo stesso per le “proposte di piani, programmi ed altri interventi regionali necessari allo svolgimento delle attività di partenariato con lo Stato e l’Unione Europea” (art. 6 comma 2). Gli altri atti amministrativi “necessari per assicurare l'attuazione dei regolamenti comunitari e di altri atti aventi immediata applicabilità, sono tempestivamente predisposti dalla Giunta regionale e trasmessi al Consiglio per la successiva approvazione” (art. 7).

E’ evidente come queste norme siano attualmente e perfettamente compatibili con la previsione costituzionale dell’art. 117, quinto comma, Cost. e che la legge statale che fisserà le regole procedurali per la partecipazione alla “fase ascendente” ed alla “fase discendente” degli atti normativi comunitari, non potrà non lasciare margini di decisione alle Regioni nel definire i procedimenti che i rispettivi organi potranno seguire

nella definizione e formazione degli atti con i quali tale partecipazione si potrà svolgere.

\*\*\*

### **Sub 10)**

In relazione alla censura relativa alla disciplina del referendum abrogativo, sembra sufficiente ribadire che l'art. 123 Cost. attribuisce la materia referendaria come contenuto obbligatorio dello Statuto.

Tale espressa previsione permette di distinguere e classificare i vari tipi di referendum previsti dalla Costituzione, non solo per le categorie di atti e di quesiti sottoponibili al referendum nonché in relazione ai relativi effetti (su questo piano la tipologia in Costituzione è la più varia – v. art. 75; art. 123, primo comma; art. 123, terzo comma; art. 132; art. 133; art. 138; legge costituzionale n. 2 del 31 gennaio 2001 –, così come sono le più varie le tipologie dei referendum in sede locale, quali previsti dai vari Comuni e Province, nell'esercizio dell'autonomia statutaria di cui all'art. 7 del Testo unico n. 267 del 2000), ma anche, e soprattutto, per ciascun livello di governo in cui la procedura referendaria è inserita. Il referendum assume, infatti, un ruolo diverso ed una efficacia diversa a seconda del contesto dei poteri (statali, regionali o locali) in cui si inserisce.

L'art. 123, affidando allo Statuto la disciplina del referendum sulle leggi e gli atti amministrativi regionali, consente a ciascuna Regione di stabilire in modo del tutto autonomo i criteri ed i limiti della partecipazione diretta del corpo elettorale all'attività degli organi regionali. L'autonomia statutaria in materia di referendum esprime quindi la necessità di caratterizzare il livello di coinvolgimento e l'attivazione degli strumenti di

controllo affidati al corpo elettorale, in termini differenziati da Regione a Regione.

L'art. 75 della legge statutaria impugnata ha esercitato in termini pienamente corretti la competenza statutaria di cui all'art. 123: sulla ragionevolezza e sulla coerenza dei criteri utilizzati si rinvia agli argomenti puntualmente dedotti in sede di deduzioni.

P.Q.M.

si insiste perché il ricorso del Governo venga dichiarato inammissibile ed infondato.

Firenze – Roma, 2 novembre 2004

(prof. avv. Stefano Grassi)