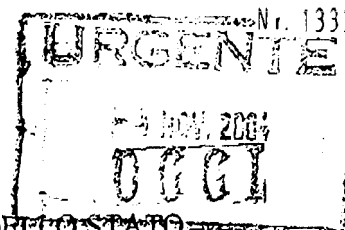


61664

4 NOV, 2004

Ct. 50515 /2004 - 165



AVVOCATURA GENERALE DELLO STATO

CORTE COSTITUZIONALE

Ricorso

del **Presidente del** Consiglio dei Ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato presso i cui uffici in Roma, Via dei Portoghesi 12, è domiciliato

nei confronti

della **Regione Liguria**, in persona del Presidente della Giunta Regionale

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

degli articoli 4 comma 2, **14**, comma 2, **20**, comma 2 lett. b), 39, comma 3, **40**, comma 1, **41**, comma 2, 43, comma 2, **50**, comma 3, **64**, **76**, comma I lett.b), dello Statuto della Regione Liguria, approvato in prima deliberazione il 27 luglio 2004 ed in seconda deliberazione il 28 settembre 2004 pubblicato nel B.U.R. n. 9 del 6 ottobre 2004, in relazione agli **articoli 1, 3, 24, 87, 88, 113,114, 117**, comma 21lett.f), comma 3, comma 4, comma 5 e comma 6, **121, 122, 123, 126, 134** della Costituzione.

In data 6 ottobre 2004 è stato pubblicato lo Statuto della Regione Liguria approvato in seconda deliberazione in data 28 settembre 2004.

Tale Statuto, in conformità della delibera del Consiglio dei Ministri in data 28 ottobre 2004, viene impugnato nelle sottoindicate disposizioni non in armonia con la Costituzione e quindi in violazione dell'art. 123 di questa, come appresso specificato.

1) *Art. 4, comma 2*

Secondo la norma in oggetto "la Regione concorre alle decisioni dirette alla formazione degli atti

normativi comunitari e provvede alla loro attuazione. Provvede, altresì, all'attuazione e all'esecuzione degli accordi comunitari".

Essa, omettendo di riferirsi al necessario rispetto delle *norme di procedura stabilite da legge dello Stato*, la quale deve disciplinare anche le modalità di esercizio del potere sostitutivo, viola l'art. 117, comma 5, Cost. che tale limite stabilisce.

2) Art. 14, comma 2.

La norma in oggetto prevede che "La legge elettorale regionale assicura la rappresentanza in Consiglio di tutti i territori provinciali proporzionalmente alla popolazione residente e le pari opportunità per uomini e donne nell'accesso alle cariche elettive."

Lo Statuto, peraltro, non può disciplinare direttamente la materia elettorale che interessa l'area legislativa *riservata* dal primo comma dell'art. 122 Cost. alla "*legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica*" (cfr. sent. 2/04), ai quali ultimi specificamente attengono le indicazioni fornite dalla norma.

In altri termini, è contrario alla Costituzione non solo esercitare direttamente in sede statutaria una potestà legislativa in materia elettorale, attribuita a procedimenti diversi e sottoposta a differenti controlli, ma altresì definire statutariamente (come avvenuto nella specie) indirizzi per l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia; indirizzi che *spetta invece allo Stato* stabilire in termini generali e di principio non legati alle specificità delle singole Regioni. Norme statutarie in materia, irrigidirebbero, tra l'altro, la fonte precludendo la possibilità di un'iniziativa referendaria di *abrogazione*.

3) Art. 20, comma 2 lett. b)

Dispone la norma in oggetto che il Presidente del Consiglio regionale "accerta il verificarsi dei presupposti di scioglimento del Consiglio nei casi indicati dall'art. 126, comma 3, della Costituzione e dallo Statuto, e promuove il conseguente decreto del Presidente della Repubblica."

E' tuttavia da osservare che il decreto di scioglimento del Capo dello Stato è previsto solo nel primo comma dell'art. 126 Cost., in relazione alle ipotesi di atti contrari alla Costituzione, gravi violazioni di legge, ragioni di sicurezza nazionale, cioè in presenza di situazioni che implicano una delicata valutazione da parte del Capo dello Stato, il quale legittimamente decide con propria determinazione produttiva dell'effetto di scioglimento del Consiglio regionale - sostanziate una eccezionale forma di controllo *ab extra* sull'organo - solo nel rispetto della specifica garanzia procedimentale di sentire previamente un'apposita Commissione di deputati e senatori per le questioni regionali.

Ben diverse sono le circostanze considerate nel comma 3 dello stesso art. 126 Cost. richiamate nella clausola statutaria in esame (approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, rimozione¹, impedimento permanente, morte dimissioni volontarie del medesimo, dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio). Rispetto ad esse, che comportano l'automatico effetto di scioglimento del Consiglio (non conseguente, dunque, a

¹ Nel caso di scioglimento del Consiglio regionale conseguente alla rimozione del Presidente della Giunta, ogni aspetto valutativo si è esaurito con il precedente procedimento che ha portato appunto alla rimozione.

valutazioni di legittimità o di merito costituzionale nella singola fattispecie da parte di qualsivoglia organo esterno), non è previsto alcun intervento provvedimento del Capo dello Stato. Un tale intervento, del resto, nelle precisate circostanze non potrebbe che avere un mero valore attestativo della verifica dei fatti cui l'ordinamento costituzionale riconduce con immediatezza l'effetto di scioglimento del Consiglio regionale, quindi un contenuto di livello non consono al rango costituzionale dell'Organo e per il quale sarebbe comunque assolutamente incongruo il procedimento stabilito dal comma 1 dell'art. 126 Cost.. Non avrebbe alcun significato, infatti, il parere della Commissione bilaterale che è invece inscindibilmente legato, nella previsione costituzionale, all'esercizio dei poteri in materia del Capo dello Stato.

In definitiva la norma in esame viola le disposizioni costituzionali di cui al ripetuto art. 126, agli artt. 87 e seguenti sulle funzioni del Presidente della Repubblica ed all'art. 117, comma 2 lett. f), che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la disciplina delle funzioni degli organi dello Stato. Nuove funzioni del Presidente della Repubblica non potrebbero infatti radicarsi in una fonte regionale (cfr. sent. 134/04).

Ancora sotto diverso profilo risulta violato l'art. 126, comma 3, Cost., allorché viene fatto riferimento, nella clausola in esame, ai presupposti di scioglimento del Consiglio regionale *indicati dallo Statuto*. Una volta che la scelta istituzionale sia stata quella di seguire il sistema previsto dall'ultimo comma dell'art. 122 Cost., con tutte le relative implicazioni, non sembra che lo Statuto possa prevedere cause di scioglimento automatiche del consiglio regionale diverse ed ulteriori rispetto a quelle considerate direttamente dalla Costituzione (v. invece le attuali previsioni statutarie di cui all'art. 39, comma 3 ed all'art. 40, comma 1).

4) Art. 39, comma 3

L'art. 39 dello Statuto, dopo aver previsto che il Presidente della Giunta regionale entro dieci giorni dal giuramento presenta al Consiglio regionale il programma di governo, che viene approvato dal Consiglio a maggioranza assoluta dei suoi componenti, stabilisce, al comma 3, che "la mancata approvazione del programma a maggioranza assoluta dei suoi componenti comporta la decadenza del Presidente della Giunta e lo scioglimento del Consiglio".

In tal modo la disposizione in esame stabilisce, come già accennato, una causa di scioglimento automatico del Consiglio regionale non considerata dall'art. 126 Cost.. Questo, peraltro, sembra recare una tassativa previsione dei casi in cui possono realizzarsi i presupposti di operatività del meccanismo del *simul stabunt simul cadent* legato al sistema di elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, non a caso espressamente richiamato dal comma 3 del ripetuto art. 126. Ogni dilatazione di quei casi viene infatti a frustrare la finalità di assicurare stabilità alla gestione politica della Regione, che è alla base delle ricordate previsioni costituzionali.

Inoltre la disposizione non risulta coerente con la scelta istituzionale della elezione a suffragio universale e diretto del vertice dell'esecutivo di cui all'art. 14, comma 2 (conforme alla previsione del comma quinto dell'art. 122 Cost.), in quanto, nel prevedere come *passaggio necessario e indispensabile* la preventiva approvazione da parte del Consiglio regionale del programma di governo, per di più *a maggioranza assoluta* dei suoi componenti, instaura irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello che dovrebbe discendere dall'anzidetto sistema di elezione. In dipendenza di questo, infatti, non può configurarsi un' iniziale investitura fiduciaria da parte del Consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale (sent. 2/04) perché il Presidente della Giunta riceve una diretta investitura popolare.

La mancata approvazione del programma (e della squadra) di governo, provoca come conseguenza la decadenza *automatica* del Presidente della Giunta e di quest'ultima (già nominata contestualmente alla presentazione del programma di governo, ex art. 41, comma 1), senza il concorso della volontà di tali organi; situazione ben diversa da quella delle dimissioni obbligate da un giudizio *eventuale e successivo* su comportamenti, quale può essere l'approvazione di una mozione di sfiducia. In altri termini, la mancata approvazione del programma esclude *ab initio* ed *a priori* la possibilità per il Presidente e la Giunta di operare per l'attuazione del programma e vanifica nella sostanza la legittimazione democratica che al Presidente deriva dalla diretta investitura della fiducia popolare, quale prevista dall'art. 122 Cost, contraddicendo la stessa *ratio* di tale previsione pur condivisa a livello statutario.

Se la maggioranza assoluta richiesta per l'approvazione della mozione di sfiducia va nel senso del rafforzamento della stabilità dell'esecutivo, l'approvazione consiliare del programma a maggioranza assoluta dei componenti prevista per l'entrata in funzione dell'esecutivo rappresenta invece un indebolimento della posizione del Presidente della Giunta, incompatibile con la sua investitura popolare, sottoponendolo ad un'investitura di secondo grado, per di più a condizioni particolarmente gravose, che possono non rispecchiare, in relazione alla rispettiva consistenza della maggioranza e dell'opposizione nell'ambito del Consiglio regionale (dipendente dal sistema elettorale seguito), il rapporto tra i diversi orientamenti politici degli elettori.

Assurdamente, comunque, dopo l'investitura da parte del popolo si richiede l'investitura da parte dei rappresentanti del popolo.

Il che si risolverebbe in una limitazione ed anzi in una vanificazione della sovranità popolare.

Tenuto anche conto dei canoni fondamentali di coerenza e ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost., oltre che delle ripetute previsioni degli artt. 122 e 126 Cost. nonché dell'art. 1 Cost., la norma in esame non può dunque ritenersi in armonia con la Costituzione.

5) Art. 40, comma 1

Considerazioni del tutto analoghe a quelle svolte in ordine all'art. 39, *comma 3*, sono a farsi rispetto all'art. 40, comma 1, secondo il quale "il Presidente della Giunta regionale, trascorsi due anni dall'insediamento, presetta al Consiglio regionale una relazione sullo stato di attuazione del programma. Il voto negativo del Consiglio sulla *relazione, espresso* a maggioranza assoluta dei propri componenti, comporta la decadenza del Presidente della giunta e lo scioglimento del Consiglio".

L'imposizione *dell'obbligo di una verifica* biennale dell'intero programma (ben diversa dalla mera eventualità di una mozione di sfiducia), che richiede l'appoggio di una *maggioranza qualificata*, limita grandemente *i poteri* del Presidente della Giunta (eletto a suffragio universale e diretto) e le automatiche conseguenze dell'esito negativo di tale verifica contrastano, per le ragioni con gli artt. 3. 122,123 e 126 Cost.

6) Art. 41, comma 2

Secondo l'art. 41, comma 2, dello Statuto "il Vice Presidente sostituisce il Presidente in caso di assenza o di impedimento".

La norma non dice che l'impedimento deve essere meramente temporaneo. Per la sua indeterminatezza e formulazione tutt'altro che inequivoca essa appare suscettibile di determinare una non consentita surrogazione del Vice Presidente al Presidente nel caso di impedimento permanente di questo, che invece, secondo la previsione dell'art. 126, comma 3, Cost. dovrebbe comportare le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio.

7) Art. 43, comma 2

L'art. 43, comma 2, nel prescrivere che la mozione motivata di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta regionale sia sottoscritta "*da almeno un quarto*" dei componenti del Consiglio regionale, contrasta palesemente con la disposizione del comma 2 dell'art. 126 Cost. il quale prevede che la mozione sia sottoscritta *da almeno un quinto* dei componenti del Consiglio.

La norma in esame, richiedendo un *quorum* più elevato per la presentazione della mozione di sfiducia, rende più difficile l'iniziativa in tal senso delle opposizioni ed il ruolo di controllo di queste rafforzando la posizione del Presidente della Giunta rispetto alle previsioni costituzionali, con le quali dunque non è in armonia.

8) Art. 50, comma 3

Art. 76, comma 1 lett. b)

Prevede il comma 3 dell'art. 50 che "la Giunta approva i regolamenti di delegificazione sulla base della

legge regionale di autorizzazione che determina le norme generali regolatrici della materia e dispone l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari". L'art. 76 , comma 1 lett.b), prevede poi il parere della Consulta Statutaria (organo di alta consulenza) sulla conformità dei regolamenti di delegificazione alla legge regionale di autorizzazione.

La disposizione dell'art.50, comma 3, non appare in armonia con la Costituzione ove si consideri che:

a) ai sensi dell'art. 121 Cost. "il Consiglio regionale *esercita la potestà legislativa* attribuita alla Regione";

b) l'art. 117, comma 3, Cost., nell'indicare le materie di *legislazione* concorrente precisa che in esse spetta alle Regioni la potestà *legislativa*, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato;

c) anche riguardo alle materie residuali rispetto a quelle considerate nei commi 2 e 3, l'art. 117, comma 4, Cost. stabilisce che spetta alle Regioni la potestà *legislativa*.

Da tali disposizioni, che nella configurazione del sistema costituzionale delle fonti da un lato stabiliscono la competenza (legislativa) del Consiglio regionale e dall'altro la forma (legislativa) con cui questo deve provvedere, sembra ricavarsi che tutte le materie da esse attribuite alla competenza (concorrente o esclusiva) delle Regioni siano coperte da una riserva relativa di legge regionale, con esclusione della possibilità di una normazione regolamentare indipendente.

Può trarsene conferma dal comma 6 dell'art. 117 Cost., il quale, nell'assegnare alla potestà regolamentare della Regione un'area non coincidente e più vasta di quella della potestà legislativa, la considera sempre in modo omogeneo ed indistinto anche nella sua estensione alle materie di competenza concorrente e, per il caso di delega, alle materie di legislazione esclusiva statale. Ciò sembra testimoniare dell'uniforme tipologia dei regolamenti adottabili dalle Regioni, sempre serventi rispetto ad una disciplina legislativa e quindi meramente di attuazione e/o di esecuzione.

Deve escludersi comunque la fungibilità della normativa regolamentare rispetto a quella di livello legislativo nei rapporti Stato- Regioni.

Se, nelle materie di legislazione concorrente, lo Stato non potrebbe determinare i principi fondamentali in via regolamentare così sembra che la normativa di dettaglio debba essere necessariamente dettata dalla Regione a livello legislativo. Si pensi poi alle ccdd. materie trasversali, che reclamano l'uguale livello delle diverse fonti normative interferenti,

Più in generale, non sembra potersi ammettere che le norme legislative statali ancora in vigore in tutte le materie trasferite alla competenza regionale, concorrente o residuale, possano venire invalidate o abrogate da norme regolamentari e non per effetto di atti legislativi regionali.

In ragione di quanto considerato sembra precluso allo stesso Consiglio regionale, titolare del potere legislativo, adottare direttamente una disciplina regolamentare non meramente esecutiva e/o di attuazione.

Tanto più appare illegittima una norma statutaria che preveda che la legge regionale si spogli della sua funzione regolativa affidandola a fonte subordinata *attribuita alla competenza dell'esecutivo* sia pure determi-

nando le norme generali nel cui ambito la potestà regolamentare dovrebbe essere esercitata (norme generali che, nelle materie di competenza concorrente, finirebbero per confondersi e sovrapporsi con i principi fondamentali di competenza statale). Non può trascurarsi, al riguardo, che nella fonte legislativa è istituzionalmente assicurata la partecipazione e quindi il confronto, se non la collaborazione, con le opposizioni, mentre la norma regolamentare *elaborata nell'ambito dell'esecutivo*, è espressione di scelta esclusiva della maggioranza di governo.

Deve escludersi, in definitiva, che una legge del Consiglio regionale possa conferire al regolamento giuntale una *capacità* estranea al suo valore, quella, cioè, di modificare l'ordinamento a livello primario.

In ogni caso, premesso che il cd, regolamento di delegificazione presuppone di necessità la vigenza di una preesistente disciplina di livello legislativo, che esso è destinato a sostituire con effetto di abrogazione di questa stessa disciplina legislativa, e che l'obiettivo di semplificazione e di n'assetto normativo cui esso è preordinato potrebbe concernere, nell'attuale contesto, soprattutto se non esclusivamente la precedente disciplina statale delle materie trasferite alla competenza regionale, è da ribadire che un tale strumento mai potrebbe operare per fonti di diversa natura tra le quali non vi è un rapporto di gerarchia ma di separazione di competenze istituzionali (sentt 376/02; 302/03; 303/03). Non sarebbe quindi possibile attraverso di esso vanificare la collocazione sistematica delle fonti, degradando le fonti statali a fonti subordinate o condizionate a regolamenti regionali.

Si aggiunga che nell'assolutezza della sua enunciazione la norma in esame non esprime limiti o riserve, pretendendo di assegnare alla potestà regolamentare un'assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa, sia essa di natura regionale o statale, in qualsiasi materia, senza neppure considerare e far salva *un' eventuale* caratterizzazione, dovuta *a riserva di legge*, dell'ambito oggettivo sul quale lo stesso potere regolamentare potrebbe incidere.

Sembra dunque incontestabilmente leso il principio di legalità costituzionale. Questo inoltre sembra anche richiedere che le stesse materie siano disciplinate nelle diverse Regioni da fonti di uguale statuto giuridico, in ragione dei principi di cui all'art. 3 Cost., per evitare differenziate ricadute sui singoli nei settori assistiti dalle garanzie di cui agli artt. 24 e 113 Cost. e per consentire l'omogeneo e coerente controllo di legittimità di cui all'art. 134 Cost.

L'illegittimità dell'art. 76, comma 1 lett. b), è consequenziale.

9) Art. 64

Secondo la norma in oggetto "la Regione può istituire e disciplinare enti locali non previsti direttamente dall'art. 114 della Costituzione".

La disposizione appare illegittima in quanto intenda riferirsi, nella sua perentoria laconicità, all'istituzione di enti locali territoriali diversi dalle Comunità montane ("unioni di comuni" specificamente qualificate dall'ubicazione montana dei loro territori, di cui all'art. 27 del T.U.E.L. 267/2000) ed in particolare alla creazione di soggetti di autonomia ulteriori rispetto a quelli considerati dall'art. 114 Cost. non derivanti da forme di collegamento dei medesimi (rimesse comunque dal citato T.U.E.L. alla loro stessa iniziativa).

Che tale sia l'intenzione della disposizione sembra desumersi dall'espresso richiamo all'art. 114 Cost., che essa sembra voler sostanzialmente integrare. Essa si pone dunque in aperto contrasto con questa stessa norma costituzionale, che tassativamente definisce *e qualifica le* articolazioni territoriali di autonomia componenti della Repubblica.

Si conclude pertanto perché sia dichiarata l'illegittimità costituzionale dello Statuto della Regione Liguria negli articoli 4 comma 2, **14**, comma 2, 20, comma 2 lett. b), 39, comma 3, 40, comma 1, 41, comma 2, 43, comma 2, 50, comma 3, **64**, 76, comma 1 lett.b), per le ragioni e come sopra precisato

Roma, 3 novembre 2004

Giorgio D'Amato
Avvocato dello Stato