

CORTE COSTITUZIONALE

DEDUZIONI

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

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

notificato in data 9 agosto 2004 e depositato in data 12 agosto 2004,
proposto dal PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
(rappresentato e difeso dall'Avvocato dello Stato Giorgio D'Amato)

per la dichiarazione di illegittimità costituzionale

della legge che ha approvato lo Statuto della Regione Toscana, in prima
deliberazione il 6 maggio 2004 ed in seconda deliberazione il 19 luglio
2004, pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione Toscana n. 27 del
26 luglio 2004.

*** ** **

Con ricorso notificato in data 9 agosto 2004 e depositato il
successivo 12 agosto, il Governo, nella persona del Presidente del
Consiglio dei Ministri, ha impugnato dinanzi a questa Corte gli artt. 3,
comma 6; 4, comma 1, lettere *h*), *l*), *m*), *n*), *o*), *p*); 32, comma 2; 54, commi
1 e 3; 63, comma 2; 64, comma 2; 70, comma 1; 75, comma 4, dello Statuto
della Regione Toscana, in relazione agli artt. 2, 3, 5, 29, 48, 24, 75, 97, 113,
114, 123, 117, comma secondo, lettere *e*), *f*), *i*), *l*), *p*), *s*), comma terzo e
comma sesto, 118, 121, 122, 123, 138 della Costituzione.

La Giunta Regionale della Toscana ha deliberato di costituirsi nel
giudizio, con deliberazione n. 805 del 27 agosto 2004, ed ha depositato, in

data 28 agosto 2004, memoria di costituzione, in cui ha concluso perché il ricorso sia dichiarato inammissibile ed infondato, depositando altresì copia del Bollettino Ufficiale in cui la legge statutaria è stata pubblicata, copia della risoluzione del Consiglio Regionale adottata in data 19 luglio 2004 (n. 51), copia della delibera autorizzativa al giudizio e mandato speciale in calce alla memoria di costituzione.

La Regione Toscana ritiene, infatti, che tutte le disposizioni impugnate rispettino e siano in piena armonia con le norme della Costituzione vigente.

Il Consiglio dei Ministri, nel deliberare e proporre il ricorso ai sensi dell'art. 123, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione, ha ommesso di considerare lo spirito di lealtà e di piena coerenza con l'unità dell'ordinamento costituzionale che ispira la legge statutaria approvata, con le due distinte deliberazioni di cui all'art. 123, secondo comma, primo periodo, Cost., dal Consiglio Regionale della Toscana.

Il Governo ha ommesso di prendere in considerazione, al fine di meglio interpretare le singole disposizioni impugnate, le norme di principio che sottolineano esplicitamente (in una forma apparentemente retorica, ma che, anche alla luce del presente giudizio, risulta congrua ed opportuna) la piena adesione dello Statuto della Regione Toscana ai principi, valori e disposizioni della Costituzione vigente.

Si tratta di principi e di norme che sono state adottate dal Consiglio Regionale dopo un confronto lungo ed approfondito che ha coinvolto l'intera società toscana (mediante consultazioni che si sono svolte anche sul territorio, presso ciascuna provincia, e con i rappresentanti delle realtà civili

e religiose della Toscana - Università, organizzazioni imprenditoriali e sindacali, Conferenza Episcopale Toscana, l'ANCI, l'UPI, ed il Consiglio delle Autonomie) e che dimostrano la piena coerenza con la Costituzione e con i principi su cui si fonda l'ordinamento costituzionale italiano, nel quale si riconoscono le vocazioni, e le tradizioni della comunità regionale, con il proprio tessuto civico e sociale, con la capacità di accoglienza e la vitalità solidale che accompagna lo sviluppo delle attività intellettuali e scientifiche.

In particolare, l'art. 1 dello Statuto afferma che “la Regione Toscana rappresenta la comunità regionale ed esercita e valorizza la propria autonomia costituzionale nell'unità ed indivisibilità della Repubblica italiana, sorta dalla Resistenza, e nel quadro dei principi di adesione e sostegno all'Unione Europea”.

L'art. 3 della stessa legge statutaria precisa i principi generali dello Statuto, chiarendo, al comma 1, che “la Regione fonda la propria azione sui valori della Costituzione italiana e sugli accordi fra gli Stati per la Costituzione europea”. La Regione inoltre “opera al fine di realizzare il pieno sviluppo della persona e dei principi di libertà, giustizia, uguaglianza, solidarietà, rispetto della dignità personale e dei diritti umani” (comma 2) e sostiene anche “i principi di sussidiarietà sociale e istituzionale; opera per l'integrazione delle politiche con le autonomie locali; riconosce e favorisce le formazioni sociali ed il loro libero sviluppo” (comma 3).

Le affermazioni di principio contenute in queste prime norme della legge statutaria costituiscono la chiave di lettura – e il necessario criterio ermeneutico – dell'intero contesto normativo approvato dal Consiglio

Regionale e sorprende che il Governo, nel suo ricorso, abbia omissis di cogliere lo spirito unitario e di piena adesione ai principi della Costituzione che da tali solenni affermazioni è possibile, con ogni chiarezza, ricavare.

Del resto, anche le singole disposizioni impugnate richiamano implicitamente od esplicitamente i principi costituzionali indicando il criterio alla luce del quale occorre individuare la portata giuridica delle formulazioni approvate ed utilizzate dal legislatore statutario.

Si può quindi affermare – in via preliminare – che l’omessa considerazione del contesto in cui le norme impugnate sono collocate, consente di confutare nel loro complesso tutti i motivi di ricorso proposti dal Governo, nell’atto introduttivo del presente giudizio.

Del resto (nell’ambito dei rapporti tenuti in base all’intesa interistituzionale del 20 giugno 2002, secondo cui “lo Stato e le Regioni, nell’esercizio delle loro potestà legislative, assumono l’impegno di verificare, in fase di predisposizione degli atti normativi, il puntuale rispetto degli ambiti di competenza ad essi assegnati”) il Governo aveva avanzato in via informale, ai rappresentanti della Regione Toscana, alcuni dubbi sulla congruità di alcune formulazioni utilizzate negli articoli della legge statutaria. Più precisamente, il Governo aveva sottolineato di nutrire dubbi in ordine alle formulazioni di cui all’art. 4, comma 1, lettera *h*) ed allo stesso art. 4, comma 1, lettera *m*). Il Governo aveva anche sollevato perplessità sulle norme che riguardavano i principi in materia di utilizzo delle risorse finanziarie, di cui all’art. 64.

Proprio al fine di chiarire lo spirito e la portata delle norme criticate, il Consiglio Regionale ha approvato, nella stessa seduta nella quale è stata

votata per la seconda volta la legge statutaria, una risoluzione in cui ha chiarito la piena coerenza delle norme su cui erano stati sollevati dubbi, rispetto ai principi ed ai valori della Costituzione, fornendo in tal modo una risposta ufficiale alle obiezioni informalmente avanzate (si tratta della risoluzione n. 51 del 19 luglio 2004 depositata unitamente alla memoria di costituzione in giudizio).

La decisione di impugnare la legge statutaria, sia nelle norme oggetto delle prime informali contestazioni sia in altre norme, della cui legittimità non si era dubitato in nessuna delle sedi istituzionali competenti, è frutto di una decisione del Governo, che la Regione Toscana deve, per lealtà istituzionale, rispettare, non senza aver sottolineato come essa abbia l'effetto di mettere a rischio l'entrata in vigore dello Statuto Regionale prima della fine della legislatura consiliare in corso, impedendo anche lo svolgimento delle nuove elezioni con la disciplina elettorale dettata in coerenza con il nuovo Statuto.

La Regione Toscana ritiene peraltro di poter chiedere a questa Corte un tempestivo chiarimento sull'armonia delle norme contenute nella legge statutaria impugnata rispetto alle norme costituzionali.

Nelle presenti deduzioni si ritiene, infatti, possibile dimostrare in dettaglio l'inammissibilità e l'infondatezza di tutti i motivi del ricorso proposto dal Governo, perché ciascuno di essi omette di seguire corretti criteri di interpretazione sia delle norme costituzionali di cui si sostiene la violazione sia delle stesse norme statutarie che sono state espressamente dettate per dare piena e coerente attuazione a quelle norme.

*** ** ***

L'erroneità dell'impostazione del ricorso presentato dal Governo è particolarmente evidente in relazione alle prime quattro questioni sollevate (paragrafi 1, 2, 3 e 4 del ricorso introduttivo); quelle che si riferiscono a norme della legge statutaria che si limitano ad affermare principi programmatici e ad individuare finalità prioritarie da perseguire.

Come sarà subito illustrato, ciascuno dei principi e delle finalità indicate nelle norme impugnate dal Governo corrisponde puntualmente a principi e valori costituzionali vigenti, con i quali le formulazioni statutarie sono in piena armonia. Ma è ancor più evidente che le norme programmatiche e le indicazioni di finalità prioritarie per le istituzioni e gli organi regionali non implicano alcuna rivendicazione di competenze da parte della Regione.

E' pacifico, infatti, che lo Statuto possa contenere norme di tipo programmatico e norme che individuino obiettivi e finalità, per le istituzioni regionali, che facciano riferimento al tema dell'attuazione dei diritti che sono riconosciuti nel nostro ordinamento costituzionale.

Già gli statuti delle regioni di diritto comune adottati all'inizio degli anni '70 avevano inserito norme nelle quali – dopo aver sottolineato la rappresentatività della Regione, come espressione di autogoverno della comunità regionale – venivano fissati gli obiettivi ed i principi in base ai quali le istituzioni e gli organi regionali concorrevano alla realizzazione dei diritti costituzionali.

Si trattava di formule ampie, che richiamavano in parte il contenuto delle norme costituzionali, per lo più riproducendolo, ma al tempo stesso lo

specificavano e ne davano una interpretazione aperta all'evoluzione della società regionale che nello statuto si riconosceva. Ciò avveniva, in particolare, con riferimento ai profili di attuazione dell'art. 3, secondo comma, della Costituzione; con riferimento cioè alla necessità di intervenire, a livello di governo regionale, per rendere effettive le libertà e l'eguaglianza, finalizzando lo sviluppo economico e sociale all'affermazione di valori umani ed al soddisfacimento dei bisogni collettivi, alla promozione delle libere attività delle collettività e degli enti locali.

Proprio con riferimento alle affermazioni di questa natura contenute negli statuti regionali, questa Corte, nella sentenza n. 829 del 1988 aveva riconosciuto che il richiamo ai principi ed agli obiettivi costituzionali legittima “una presenza politica della Regione in rapporto allo Stato ed anche ad altre Regioni, riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 e si proiettano al di là dei confini territoriali delle Regioni medesime. Si tratta, più precisamente, di una presenza che, quando si manifesta al di fuori dell'ambito di validità delle potestà che la regione vanta nelle materie di propria competenza, si realizza attraverso atti di proposta, di stimolo, di iniziative o, anche, attraverso intese, accordi o altre forme di cooperazione, che possono comunque comportare, sia sotto il profilo organizzativo sia sotto quello dell'esecuzione, spese a carico del bilancio regionale, le quali esigono l'adozione di una legge ad hoc da parte della regione interessata...”. “Del resto, questo particolare aspetto dell'autonomia regionale non é soltanto affermato nelle disposizioni di

principio della Costituzione e degli Statuti, ma è anche sviluppato nella legislazione statale o in atti equiparati, nelle cui norme si rinvengono numerosissime fattispecie che coinvolgono le regioni, nella loro qualità di enti rappresentativi delle rispettive comunità e degli interessi pubblici che vi si agitano, in attività di rilievo nazionale ed anche internazionale, le quali si svolgono, ovviamente, in una dimensione che oltrepassa i limiti materiali e territoriali delle competenze puntualmente attribuite alle singole regioni".

"Basta pensare, a titolo esemplificativo, da un lato, alla previsione di interventi regionali di promozione anche fuori delle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione e, dall'altro, alle molteplici ipotesi di programmazione settoriale coinvolgenti nello stesso tempo organi statali e organi regionali o, ancora, ai numerosi momenti di coinvolgimento regionale in iniziative e funzioni dello Stato, oppure alle svariate forme di cooperazione paritaria tra diverse regioni o tra le regioni medesime e gli enti omologhi operanti in ordinamenti stranieri" (così la sentenza citata).

Come ha di recente ribadito questa Corte, con riferimento ad analoghi contenuti compresi in uno statuto regionale approvato ai sensi del nuovo art. 123 Cost. (sentenza n. 2 del 2004), la "riflessione dottrinale e la stessa giurisprudenza di questa Corte (cfr, ad esempio, sentenze n. 921 e n. 829 del 1988) riconoscono da tempo la legittimità dell'esistenza, accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali, di altri possibili contenuti, sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo; contenuti ulteriori dei quali semmai è opinabile la misura dell'efficacia giuridica (sentenza n. 171 del 1999)".

Nella stessa sentenza n. 2 del 2004, si rilevava come, da un lato, disposizioni aventi questo tipo di contenuto non fossero state impugnate dallo Stato e, dall'altro, come le norme impugate – nel caso di specie – si mostrassero sostanzialmente coerenti con i principi della Costituzione di cui costituivano esplicitazione.

Alla luce di questo orientamento giurisprudenziale, risulta evidente come anche il ricorso, cui qui si resiste, impugni solo alcune norme “programmatiche” dello Statuto della Toscana, le cui formulazioni vengono criticate e contestate, nonostante si siano limitate a svolgere quel ruolo di esplicitazione e di indicazione delle aree di prioritario intervento istituzionale che ben possono costituire contenuto facoltativo dello Statuto. Si tratta, infatti, di norme che in nessun modo ledono le competenze dello Stato né violano le norme della Costituzione, e tanto meno si pongono in contrasto con l'armonia dell'ordinamento costituzionale. Basti osservare che le “finalità prioritarie” individuate dalle norme statutarie fanno riferimento non solo alle iniziative ed allo sviluppo delle attività legislative della Regione, ma anche – e soprattutto – all'esercizio delle competenze amministrative e regolamentari che la Regione può esplicare sia nell'ambito delle materie affidate alla sua competenza legislativa sia nell'ambito delle materie affidate alla competenza legislativa statale.

Le questioni sollevate dal ricorso nei punti 1, 2, 3 e 4 sono, sotto questo profilo, non solo infondate, ma anche inammissibili, per la parte in cui contestano l'invasione di competenze legislative dello Stato che le norme impugate non sono in grado, per la loro natura e per i loro contenuti, di ledere.

*** ** ***

Questioni sollevate

Sub 1)

Quanto fin qui affermato vale, in particolare, per la contestazione rivolta all'art. 3, comma 6, dello Statuto (paragrafo 1 del ricorso) il quale indica, come principio generale cui si ispira l'azione della Regione, quello di "promuovere, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati".

Secondo il Governo, tale principio:

- a) sarebbe in contrasto con l'art. 48 Cost., inerente i rapporti politici, che riserva ai cittadini l'elettorato attivo;
- b) violerebbe la riserva al Parlamento nazionale del potere di revisione costituzionale;
- c) contrasterebbe con la potestà legislativa esclusiva in materia di legislazione elettorale riguardo agli organi statali e degli enti locali di cui all'art. 117, comma secondo, lettere *f*) e *p*) Cost.;
- d) introdurrebbe un limite ai poteri di iniziativa legislativa del Consiglio, previsti dall'art. 121, comma secondo, Cost., il cui esercizio deve rimanere alla responsabilità politica dello stesso Consiglio Regionale (art. 11, comma 6, dello stesso Statuto impugnato).

E' evidente come la norma statutaria impugnata:

- a.1.) non viola in alcun modo la "riserva ai cittadini" dell'elettorato attivo di cui parla il Governo ricorrente, in quanto si limita a prevedere la promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati, "nel rispetto

dei principi costituzionali”. Ciò significa, in primo luogo, che la Regione non intende incidere sull’assetto costituzionale relativo al riconoscimento del diritto di voto, ma intende promuovere l’estensione del diritto di voto agli immigrati nell’ambito delle norme costituzionali vigenti. D’altra parte, non è sostenibile che l’art. 48 Cost. escluda la possibilità di riconoscere agli immigrati un diritto di elettorato attivo o comunque un diritto di voto, a determinate condizioni (cioè, nel “rispetto dei principi costituzionali” cui fa espresso riferimento la norma statutaria) ed in relazione a deliberazioni o ad elezioni che non necessariamente si debbono riferire alle elezioni degli organismi rappresentativi. Lo stesso legislatore statale ha riconosciuto il diritto dello straniero, regolarmente soggiornante in Italia da almeno sei anni e titolare di permesso di soggiorno rinnovabile, di “partecipare alla vita pubblica locale, esercitando anche l’elettorato quando previsto dall’ordinamento ed in armonia con le previsioni del capitolo C della Convenzione sulla partecipazione degli stranieri alla vita pubblica a livello locale, fatta a Strasburgo il 5 febbraio 1992” (art. 9, comma 4 lettera *d* del decreto legislativo 25 luglio 1998, n. 286). La Carta di Strasburgo – ratificata e recepita con la legge statale 8 marzo 1994, n. 203 – prevede, infatti, l’impegno degli Stati aderenti “a concedere il diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni locali ad ogni residente straniero, a condizione che questi soddisfi alle stesse condizioni di quelle prescritte per i cittadini ed inoltre che abbia risieduto legalmente ed abitualmente nello Stato in questione nei cinque anni precedenti le elezioni” (art. 6, capitolo C, parte I, della Carta di Strasburgo);

b.1.) non investe comunque in alcun modo il potere di revisione

costituzionale, riservato al Parlamento nazionale, in quanto il termine “promuovere” non significa interferire con tale potere di revisione, che interessa esclusivamente il diritto costituzionale della Regione, tramite le proposte legislative del Consiglio Regionale, di presentare (ai sensi dell'art. 121, comma 2) disegni di legge ai sensi dell'art. 138 Cost., proposte che si muoveranno necessariamente – come precisa la norma impugnata – nell'ambito dei “principi costituzionali” (ivi compresi quelli sulla revisione);

c.1.) non incide sulla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale concernente gli organi statali e degli enti locali. La norma statutaria non implica alcuna rivendicazione di competenze in materia; mentre non è esclusa una competenza legislativa regionale – che potrà essere esercitata solo a condizione che i principi costituzionali e delle leggi statali lo consentano – in materia di legislazione elettorale di livello regionale (art. 122, primo comma, Cost.);

d.1.) nell'affermare il principio generale relativo alla promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati, non intende e non può vincolare in alcun modo l'autonomia del Consiglio Regionale nel proporre i disegni di legge al Parlamento, come prevede la competenza riconosciuta al medesimo Consiglio sia dalla Costituzione che dallo Statuto all'art. 11, comma quinto. Non risulta, d'altra parte, che sia ammissibile un controllo di costituzionalità delle proposte di legge avanzate dai Consigli regionali.

Si deve, infine, osservare che, nella sostanza, l'affermazione del principio relativo alla promozione dell'estensione del diritto di voto agli immigrati, non soltanto viene limitata dal “rispetto dei principi

costituzionali”, ma si pone in piena coerenza con lo spirito ed i principi di democrazia del nostro ordinamento.

Questioni sollevate

Sub 2)

Risultano non facilmente comprensibili – sul piano della legittimità costituzionale – le censure rivolte nei confronti della formulazione contenuta nella lettera *h*) del comma 1 dell’art. 4 che indica, tra le finalità prioritarie che la Regione persegue, “il riconoscimento delle altre forme di convivenza”.

Secondo il ricorso, la formulazione:

a) ometterebbe di esprimere una visione unificante ed una considerazione di equivalenza della famiglia fondata sul matrimonio e delle altre forme di convivenza, utilizzando una formulazione di “ambigua genericità ed indiscriminata estensione” che non consentirebbe di comprendere “quali siano i contenuti e gli effetti del riconoscimento e se l’oggetto di questo vada oltre la convivenza *more uxorio*, come rapporto di fatto tra uomo e donna, al quale soltanto già sono ricollegate dall’ordinamento generale alcune conseguenze giuridiche”;

b) consentirebbe interventi normativi regionali in grado di invadere la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di cittadinanza, stato civile ed anagrafe (lettera *i* del secondo comma dell’art. 117 Cost.) ed in materia di ordinamento civile (lettera *l* dello stesso secondo comma dell’art. 117 Cost.) e per la parte in cui è in grado di affermare qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità della

convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale ovvero intenda affermare siffatti valori con riguardo ad unioni libere e relazioni tra soggetti del medesimo sesso;

c) non permetterebbe di fare riferimento a forme di convivenza suscettibili di riconduzione nell'area di protezione dell'art. 2 Cost. e non adempirebbe all'obbligo di "scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito"; in particolare la censura avanzata sarebbe confermata dalla forma plurale usata nella proposizione statutaria, che sembra voler considerare anche forme di convivenza ulteriori rispetto a quella *more uxorio*, specie se posta in relazione con l'affermazione di cui alla lettera s) dello stesso articolo, che prevede il rifiuto di ogni discriminazione fondata "sull'orientamento sessuale";

d) la formulazione utilizzata, ancorché ricompresa in un articolo intestato "finalità principali", non risulterebbe in realtà ricognitiva di funzioni e compiti della Regione, né indicherebbe aree prioritarie di intervento politico legislativo in materie di competenza regionale, non esprimerebbe un interesse proprio della comunità regionale né avrebbe un "concreto contenuto programmatico"; l'autonomia statutaria della Regione non potrebbe validamente estendersi ad affermazioni di principi e valori che non siano meramente riproduttive di quelle espresse nella prima parte della Costituzione connotanti l'intero assetto della comunità nazionale, alla quale non è figurabile che possa contrapporsi una comunità regionale diversamente caratterizzata.

La censura risulta, in primo luogo, di dubbia ammissibilità, anche

perché riferita ad una ipotesi interpretativa della formulazione oggetto di impugnativa che non corrisponde alla lettera ed allo spirito della norma statutaria.

Si legge, infatti, nel ricorso che la norma viene impugnata “in quanto intende affermare qualcosa di diverso dal semplice rilievo sociale e dalla conseguente giuridica dignità – nei limiti previsti dalla legge dello Stato – della convivenza tra uomo e donna fuori del vincolo matrimoniale (quale espressione di libera determinazione degli interessati e della loro quotidiana *affectio*), ovvero intende affermare siffatti valori con riguardo ad unioni libere e relazioni tra soggetti del medesimo sesso”. Dove è evidente che il ricorso censura non la norma statutaria, bensì una sua possibile interpretazione, peraltro smentita dalla risoluzione consiliare del 19 luglio 2004.

E’ stata invece chiara, nell’approvazione della norma di cui al punto 4, comma 1, lettera *h*), l’intenzione del legislatore statutario – da un lato – di non aderire all’impostazione oggi prospettata dallo stesso ricorso del Governo e – dall’altro – di non aderire alle richieste di esplicitare il riconoscimento delle coppie di fatto tra soggetti dello stesso sesso.

Il richiamo alle “altre forme di convivenza”, diverse da quelle della famiglia fondata sul matrimonio, è espresso in termini generali, al fine di poter tutelare – nei modi consentiti dall’ordinamento costituzionale e dalle leggi dello Stato – le forme di stabile convivenza che consentono di ottenere il riconoscimento della fruizione dei diritti sociali, secondo le condizioni individuate, in attuazione dei principi costituzionali, dalle leggi statali e regionali: leggi – queste ultime – che saranno rispettose dei principi

e delle competenze costituzionali e che potranno fare riferimento alle coppie di soggetti dello stesso sesso solo se ed in quanto le norme costituzionali e quelle sull'ordinamento civile lo consentano.

Indipendentemente dal “processo alle intenzioni”, che chiaramente il ricorso intende esprimere, si può comunque replicare sui singoli argomenti di censura quanto segue:

a.1.) l'ambigua genericità ed indiscriminata estensione della formula contestata non può essere censurata come tale, in quanto proprio la genericità della formulazione risponde all'esigenza di rispettare i principi costituzionali ed evitare i risultati ambigui e contraddittori cui avrebbero dato luogo altre formulazioni proposte. In altri termini, la formulazione del “riconoscimento delle altre forme di convivenza” corrisponde ad una precisa intenzione di coerenza con le norme della Costituzione, così come interpretate dalla stessa Corte costituzionale (nella giurisprudenza puntualmente e correttamente riportata nel ricorso dello Stato). Lo Statuto, infatti, ha chiaramente distinto quello che è l'obiettivo di tutelare e valorizzare la “famiglia fondata sul matrimonio” – che trova la sua diretta tutela nell'ambito degli artt. 29 e seguenti della nostra Costituzione – dalla semplice possibilità di ottenere riconoscimenti nella fruizione dei diritti da parte delle “altre forme di convivenza” – che trovano il loro fondamento negli artt. 2 e 3, comma 2, Cost. Lo Statuto ha cioè attribuito alla famiglia fondata sul matrimonio la corretta posizione, che la Costituzione le riconosce, ed ha quindi formulato una finalità che esprime piena armonia con le norme di cui agli artt. 29 e ss. Cost. Il riconoscimento delle “altre forme di convivenza”, permette, d'altra parte, di evitare qualsiasi

equiparazione alla famiglia fondata sul matrimonio di convivenze che non abbiano la stessa copertura costituzionale attribuita alla famiglia legittima. E' superfluo rilevare che l'espressione "forme di convivenza" non ha carattere né di ambiguità né di genericità, perché si tratta di definizione la cui portata si può agevolmente ricavare dalle norme che l'utilizzano con riferimento ad una pluralità di ipotesi. Solo a titolo di esempio, si può citare l'art. 5 del d.p.r. 30 maggio 1989, n. 223 (approvazione del nuovo regolamento anagrafico della popolazione residente), che nel definire la "convivenza anagrafica" precisa che "agli effetti anagrafici per convivenza si intende un insieme di persone normalmente coabitanti per motivi religiosi, di cura, di assistenza, militari, di pena e simili, aventi dimora abituale nello stesso Comune" (e non è senza significato la precisazione di cui al comma 2 dello stesso art. 5 citato, secondo cui le persone addette alla convivenza per ragioni di impiego di lavoro, se vi convivono abitualmente, sono considerate membri della convivenza, purché non costituiscano famiglie a sé stanti: dove è evidente la distinzione tra famiglia e convivenza, ed al tempo stesso la possibilità di un riconoscimento sul piano giuridico delle convivenze diverse da quella familiare). Ancor più significativo è l'art. 4 dello stesso D.P.R. n. 223 del 1989 che definisce la "famiglia anagrafica", come un "insieme di persone legate da vincoli di matrimonio, parentela, affinità, adozione, tutela o da vincoli affettivi, coabitanti ed aventi dimora abituale nello stesso comune". Ed è noto che la nozione di famiglia anagrafica costituisce il punto di riferimento per individuare i "nuclei familiari" ai quali applicare le norme che garantiscono le prestazioni sociali agevolate (si veda ad es. l'art. 2 del d. lgs. n. 109 del

1998, così come modificato dall'art. 2 del d.lgs. n. 130 del 2000);

b.1.) anche la censurata genericità del termine “riconoscimento” permette di sottolineare la conformità a Costituzione e l’armonia con i principi costituzionali della formulazione utilizzata dal legislatore statutario. Infatti, la Regione Toscana, nell’individuare tra le sue finalità prioritarie il riconoscimento delle altre forme di convivenza, non intende in alcun modo attribuirsi una competenza in ordine al riconoscimento giuridico delle forme di convivenza di qualsiasi natura. Il riconoscimento di cui si parla è esclusivamente quello relativo alla possibilità per il legislatore regionale di rendere effettivi – nei confronti delle diverse forme di convivenza che nell’ordinamento possono essere riconosciute – i diritti sociali ed i diritti di libertà: e ciò può avvenire con gli interventi legislativi ed amministrativi tesi a garantire prestazioni sociali, quali ad esempio le provvidenze in materia di case di abitazione ovvero la fruizione dei servizi sociali e sanitari. Ed è quasi ovvio sottolineare che il riconoscimento dei diritti sociali e delle prestazioni che l’Amministrazione deve fornire non può essere limitato alla famiglia legittima ma può e deve favorire tutte le forme di convivenza che, sulla base della legislazione vigente (“famiglia anagrafica” e “convivenze anagrafiche”), presentano i requisiti per beneficiare dei servizi e delle politiche di sostegno che la Regione è tenuta a promuovere ed attuare;

c.1.) la gratuita supposizione che il riconoscimento delle altre forme di convivenza possa essere collegato con il rifiuto di ogni discriminazione fondata sull’orientamento sessuale, (di cui all’art. 4, comma 1, lettera s dello Statuto), non può certamente portare con sé il pericolo di una elusione

dello spirito della Costituzione. Lo spirito della Costituzione cui fa riferimento il riconoscimento delle altre forme di convivenza è quello dettato dai principi di cui agli art. 2 e 3, secondo comma, Cost.. Norme secondo cui la Repubblica non soltanto tutela le formazioni sociali ove si svolge la personalità dell'uomo, ma richiede anche l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. Il riconoscimento delle convivenze anche diverse da quella familiare si collega direttamente con il riconoscimento della persona umana e della sua capacità di effettiva partecipazione all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese. Il principio personalistico ed il principio solidaristico, propri delle tradizioni culturali e religiose che hanno dato vita alla Costituzione, sono chiaramente diretti a riconoscere tutte le forme di convivenza che possono favorire l'attuazione dei principi costituzionali. E' evidente che questo è lo spirito con cui è stato approvato lo Statuto della Regione Toscana ed è uno spirito unitario e democratico pienamente coerente con le radici della nostra Costituzione, richiamate nell'art. 1 della legge statutaria;

d.1.) non risulta quindi comprensibile la critica sul contenuto della finalità individuata dalla norma statutaria impugnata, che non investirebbe aree prioritarie di intervento politico legislativo in materia di competenza regionale e non esprimerebbe un interesse proprio della comunità regionale, né avrebbe un "concreto contenuto programmatico". La tutela dei diritti delle formazioni sociali e la responsabilità in ordine alla rimozione degli ostacoli, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana, costituiscono il primo

e fondamentale obiettivo di ogni comunità territoriale ed in particolare della Regione, cui sono affidate competenze legislative e amministrative che condizionano in radice l'effettività dei diritti; né si può in alcun modo ritenere che lo Statuto non possa contenere affermazioni di natura analoga a quella censurata dal ricorso del Governo, perché – come già ampiamente sottolineato nella premessa di queste deduzioni – gli statuti ben possono (e nella prassi ciò è avvenuto regolarmente) individuare finalità ulteriori rispetto a quelle indicate dalle puntuali competenze legislative e regionali: finalità che in realtà costituiscono la sintesi del compito istituzionale affidato dall'ordinamento costituzionale a tutti i livelli di governo, ed in particolare anche al livello di governo regionale.

Questioni sollevate

Sub 3)

Non facilmente comprensibile è la censura relativa alle finalità prioritarie di cui alle lettere *l*) e *m*) dell'art. 4.

Secondo il Governo ricorrente, l'aver previsto tra le finalità prioritarie “il rispetto dell'equilibrio ecologico, la tutela dell'ambiente e del patrimonio naturale, la conservazione della biodiversità, la promozione della cultura del rispetto degli animali” (lettera *l*) nonché “la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico” (lettera *m*), implicherebbe la violazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali garantita dalla lettera *s*) del comma secondo dell'art. 117 Cost.

Secondo il Governo ricorrente:

a) in buona sostanza, la disposizione statutaria della lettera l) dell'art. 4, comma 1, si può sintetizzare in una espressione coincidente con la "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" utilizzata dalla lettera s) del citato secondo comma dell'art. 117 Cost.;

b) la giurisprudenza di questa Corte avrebbe chiarito che gli interessi inerenti in via primaria la tutela dell'ambiente sono affidati alla competenza esclusiva dello Stato, laddove la norma statutaria assumerebbe tale tutela come scopo diretto dell'azione regionale, con una conseguente incompatibilità strutturale dello Statuto della Regione rispetto alla Costituzione;

c) la formulazione dell'obiettivo della tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, artistico e paesaggistico da parte dello Statuto regionale implicherebbe il superamento della netta distinzione tra la competenza relativa alla tutela, affidata alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e la competenza relativa alla valorizzazione, affidata alla legislazione concorrente di Stato e Regione; anche sotto questo profilo, lo Statuto sarebbe in contrasto con l'assetto delle competenze delineato dalla Costituzione;

d) la censura relativa alla tutela dell'ambiente ed alla tutela del patrimonio storico ed artistico viene estesa anche alla tutela del patrimonio paesaggistico, in relazione ad aspetti di questo inerenti all'ambiente.

L'intero motivo è dedotto sul presupposto erroneo che la Regione, nell'indicare le finalità prioritarie da perseguire, intenda rivendicare le competenze legislative dello Stato e le competenze regolamentari che ne conseguono.

E' evidente, invece, che la Regione si è limitata ad indicare quello che è un suo compito prioritario, nell'ambito delle competenze amministrative e legislative ad essa attribuite.

Non vi è dubbio, infatti, che la Regione ha competenze amministrative in tutti gli ambiti oggetto della contestazione del ricorso.

Inoltre la Regione ha sicuramente anche potestà legislative che possono concorrere con la competenza legislativa dello Stato.

Più precisamente:

a.1.) la formulazione delle finalità di cui alla lettera l) del comma 1 dell'art. 4 non si limita a richiamare la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ma tocca temi che sono sicuramente trasversali rispetto a numerose competenze regionali (dal "governo del territorio" alla realizzazione delle infrastrutture anche a livello nazionale, alla "valorizzazione dei beni culturali ed ambientali" ed alla "promozione ed organizzazione delle attività culturali", nonché la legislazione e le competenze amministrative relative a commercio, agricoltura e turismo, che si intersecano ed interferiscono con le esigenze richiamate dalla norma statutaria impugnata);

b.1.) è pacifico peraltro che la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema non implica una riserva assoluta allo Stato di ogni intervento legislativo e regolamentare nel settore. Come ha chiarito questa Corte, proprio nelle sentenze citate nel ricorso, l'ambiente e l'ecosistema costituiscono valori costituzionalmente protetti e in quanto tali, finalità prioritarie che anche le Regioni devono perseguire. Ciò ovviamente nell'ambito delle proprie competenze e nel

rispetto del sistema delle attribuzioni legislative e amministrative quali definite nel nuovo Titolo V. Si può anzi aggiungere che il perseguimento di queste finalità, costituzionalmente rilevanti, indicate nell'art. 117, secondo comma, la Costituzione (sulla scorta anche dei principi comunitari in materia) presuppone e suggerisce la collaborazione e la cooperazione di tutti i livelli di governo per il raggiungimento di risultati che definiscono lo spirito ed i valori fondamentali del nostro ordinamento;

c.1.) quanto è possibile osservare, con riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, vale a maggior ragione con riferimento al patrimonio storico ed artistico. E', infatti, evidente come la tutela del patrimonio storico ed artistico sia di competenza legislativa esclusiva dello Stato, ma possa e debba essere attuata anche e soprattutto con la piena collaborazione delle Regioni. Come ha sottolineato di recente questa Corte, "nel modificare il quadro costituzionale delle competenze di Stato e Regioni per la parte che qui interessa, il legislatore costituente ha tenuto conto sia delle caratteristiche del patrimonio storico-artistico italiano, sia della normativa esistente, attribuendo allo Stato la potestà legislativa esclusiva e la conseguente potestà regolamentare in materia di tutela dei beni culturali e ambientali (art. 117, secondo comma, lett. s, Cost.) ed alla legislazione concorrente di Stato e Regioni la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 117, terzo comma, Cost.) (...) Ma ha anche prescritto, al terzo comma dell'art. 118, che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni nella materia della tutela dei beni culturali. Norma quest'ultima di cui può auspicarsi un'applicazione che, attribuendo allo Stato la salvaguardia delle esigenze primarie della

tutela che costituisce il fondamento di tutta la normativa sui beni culturali, non trascuri le peculiarità locali delle Regioni” (sentenza n. 9 del 2004). E’ evidente come in tale ambito si muove la finalità prioritaria indicata dalla norma impugnata (secondo le linee espressamente confermate anche dal recente Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con il d. lgs. n. 42 del 22 gennaio 2004: artt. 1, 2, 3, 5);

d.1.) ciò vale anche per il patrimonio paesaggistico in relazione al quale è sufficiente richiamare quanto recentemente disposto dal citato Codice dei beni e delle attività culturali (d. lgs. n. 42 del 2004), in cui espressamente si afferma che “lo Stato, le Regioni, le città metropolitane, le Province ed i Comuni assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione” (art. 1, comma 3). Ciò in attuazione del principio fondamentale fissato dall’art. 9 della Costituzione secondo cui la Repubblica tutela e valorizza il patrimonio culturale in coerenza con le attribuzioni di cui all’art. 117 della Costituzione (cfr. ancora art. 1, comma 1, del Codice cit.).

L’art. 5 della stessa disciplina statale prevede la cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale, precisando (al comma 6 della norma citata) che “le funzioni amministrative di tutela dei beni paesaggistici sono conferite alle Regioni” secondo le disposizioni del Codice (tra le quali sicuramente di rilievo è la pianificazione paesaggistica di cui si parla all’art. 135 del Codice: “le Regioni assicurano che il paesaggio sia adeguatamente tutelato

e valorizzato”).

In conclusione, l’affermazione delle finalità prioritarie relative alla tutela dell’ambiente ed alla tutela del patrimonio storico ed artistico costituiscono una conferma ed una esplicita adesione della Regione Toscana allo spirito della Costituzione ed all’affermazione di alcuni dei suoi principi fondamentali. In particolare, i principi ricavabili dall’art. 9 della Costituzione secondo cui è responsabilità della Repubblica (e quindi di tutte le sue articolazioni e di tutti i suoi livelli di governo) lo sviluppo della cultura, la tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico della Nazione, e, in sintesi, la tutela dell’ambiente.

Questioni sollevate

Sub 4)

Nella stessa logica – qui contestata – si pone la censura relativa all’indicazione, fra le finalità prioritarie, della “promozione dello sviluppo economico e di un contesto favorevole alla competitività delle imprese, basato sull’innovazione, la ricerca e la formazione, nel rispetto dei principi di coesione sociale e di sostenibilità dell’ambiente” (lettera *n* dell’art. 4, comma 1), nonché della “valorizzazione della libertà di iniziativa economica pubblica e privata, del ruolo della responsabilità sociale delle imprese” (lettera *o* del citato art. 4, comma 1) ed infine della “promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale, favorendone il potenziamento con i mezzi più idonei” (lettera *p* del citato art. 4, comma 1).

Secondo il ricorso del Governo, tali finalità prioritarie sarebbero in

contrasto e non in armonia con la Costituzione in quanto:

a) l'assolutezza della loro formulazione le farebbe risultare in contrasto con l'attribuzione costituzionale alla competenza esclusiva dello Stato della tutela della concorrenza (art. 117, comma secondo, lettera *e*, Cost.);

b) la competenza statale implicherebbe la possibilità di svolgere non soltanto interventi di regolazione e di ripristino dell'equilibrio tra i competitori del mercato ma anche la promozione e l'adozione di misure pubbliche volte a ridurre squilibri (e quindi l'adozione di misure di sostegno alle imprese che, nel loro insieme, sarebbero suscettibili di assumere rilevanza sul piano macro-economico, coerenti ad obiettivi di scala nazionale e mirati alla competitività complessiva del sistema – secondo quanto chiarito anche dalla sentenza di questa Corte n. 14 del 2004);

c) “la norma statutaria del tutto oblitera e sembra voler escludere” la competenza statale per la politica di sostegno del mercato e gli indirizzi in campo economico;

d) le finalità relative al settore della cooperazione si porrebbero, infine, in contrasto con la competenza spettante allo Stato in materia di ordinamento civile (art. 117, secondo comma, lettera *l*, Cost.).

E' evidente anche, con riferimento a questi argomenti, come il ricorso del Governo contesti alle norme statutarie impugnate una presunta rivendicazione di competenza legislativa e statale che non è né nelle intenzioni né nello spirito dell'art. 4, comma 1, lettere *n*), *o*), *p*).

In particolare:

a.1.) tutte le finalità indicate nelle lettere *n)*, *o)*, *p)* del comma 1 dell'art. 4 presuppongono, e sono strumentali, rispetto ai principi di tutela della concorrenza che lo Stato deve garantire attraverso la sua legislazione. Nessuna delle formulazioni utilizzate nell'indicare le finalità regionali mette in dubbio la competenza statale sulla tutela della concorrenza;

b.1.) la giurisprudenza di questa Corte – che ha chiarito come la competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza possa e debba implicare interventi idonei ad incidere sull'equilibrio economico e generale ed all'adozione quindi di misure di sostegno alle imprese che trascendono l'ambito regionale – si è formata su un ricorso proposto dalle Regioni che contestavano l'invasione da parte di una legge finanziaria statale delle loro attribuzioni in materia di promozione delle attività economiche locali, legate alle materie di competenza concorrente e residuale definite dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost. In nessun modo sulla base della sentenza citata (e tanto meno dal riconoscimento di una competenza dello Stato ad intervenire per la promozione delle attività economiche in funzione di una tutela dinamica e promozionale della concorrenza) può essere messa in dubbio la competenza del legislatore e dell'amministrazione regionale in questi settori.

Ed infatti, nessuno può negare che la Regione possa provvedere ad adottare misure di promozione dello sviluppo economico e misure dirette a consentire l'innovazione, la ricerca e la formazione. E' quasi superfluo citare le competenze legislative concorrenti in materia di "ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi"; le competenze relative alla realizzazione delle infrastrutture anche di livello

nazionale, le competenze in materia di credito a carattere regionale, nonché le competenze residuali in materia di commercio, turismo ed agricoltura, per rilevare la piena coerenza degli obiettivi fissati dalla lettera *n*) dell'art. 4, comma 1, rispetto ai principi della Costituzione.

Altrettanto evidente è la coerenza tra l'obiettivo della promozione della cooperazione come strumento di democrazia economica e di sviluppo sociale ed i principi relativi ai rapporti economici fissati dall'art. 45 della Costituzione (che attribuisce alla Repubblica – e quindi a tutti i livelli di governo ed in particolare anche a quello regionale – il riconoscimento della funzione sociale della cooperazione ed attribuisce alla legislazione la possibilità di promuovere e favorire l'incremento con i mezzi più idonei ed assicurarne, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità). Né in tal modo la legislazione regionale può incidere sull'ordinamento civile, in quanto gli interventi legislativi regionali possono perseguire le finalità indicate dalla norma statutaria nel pieno rispetto delle regole, fissate in tema di costituzione delle società cooperative e di disciplina civilistica, da parte delle leggi dello Stato.

Questioni sollevate

Sub 5)

Il Governo impugna anche l'art. 32, comma 2, dello Statuto (programma di Governo e formazione della Giunta), per la parte in cui prevede che il programma di Governo presentato e illustrato nella prima seduta del Consiglio regionale (art. 32, comma 1) “è approvato entro dieci giorni dalla sua illustrazione”.

Secondo il ricorso:

a) la disposizione sarebbe censurabile perché non è accompagnata dall'indicazione delle conseguenze della mancata approvazione del programma;

b) la fissazione di un termine per l'approvazione del programma di governo non risulterebbe coerente con l'elezione diretta del presidente (“di cui sembra ridurre i poteri di indirizzo”);

c) la previsione statutaria instaurerebbe irragionevolmente e contraddittoriamente tra Presidente e Consiglio regionale un rapporto diverso rispetto a quello conseguente all'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta, in relazione al quale non sussisterebbe il tradizionale rapporto fiduciario con il consiglio rappresentativo dell'intero corpo elettorale;

d) la previsione statutaria, anche tenendo conto dei canoni fondamentali di cui all'art. 3 Cost., non si potrebbe ritenere in armonia con la Costituzione.

Le censure sono infondate, infatti:

a.1) l'assenza di una indicazione sulle conseguenze della mancata approvazione del programma di governo, anziché essere ambigua (come si afferma nel ricorso), è coerente con la forma di governo caratterizzata dall'elezione diretta del Presidente prescelta dallo Statuto. Il ricorso del Governo omette di considerare che l'art. 32 chiaramente esclude una conseguenza diretta dalla mancata approvazione del programma nel termine indicato dal comma 2. Si legge, infatti, nel comma 3, dello stesso art. 32, che il presidente nomina il vicepresidente e gli altri componenti della giunta

dopo l'approvazione del programma di Governo “o comunque decorso il termine del comma 2”. Questa disposizione chiarisce non solo che non vi sono conseguenze giuridiche a seguito della mancata approvazione del programma, ma che il decorso del termine di dieci giorni non impedisce la formazione e l'espletamento delle funzioni della Giunta;

b.1) l'assenza di conseguenze a seguito del mancato rispetto del termine per l'approvazione del programma esclude di per sé che la posizione del Presidente venga indebolita dalla norma statutaria impugnata e tanto meno che venga ridotto il suo potere di indirizzo. La forma di governo delineata dallo statuto regionale implica l'attribuzione al Presidente della Giunta del compito di predisporre il programma e di darvi attuazione (art. 34 dello Statuto); ma ciò non esclude un ruolo del Consiglio regionale nell'approvare l'indirizzo politico e programmatico della Regione e nel controllarne la coerenza e l'attuazione (come risulta anche dall'art. 11, commi 1 e 2: norme non impuginate);

c.1) l'esclusione del tradizionale rapporto fiduciario tra il Presidente della Giunta e il Consiglio regionale, che caratterizzerebbe – secondo il ricorso – la scelta di una forma di governo in cui il Presidente sia eletto direttamente dal corpo elettorale, non impedisce che al Consiglio regionale possa essere attribuita la competenza, quale quella prevista dalla legge statutaria impugnata, di approvare il programma di Governo predisposto dal Presidente. L'approvazione del programma, infatti, non incide sulla legittimazione e sul ruolo del Presidente, che – come si è sopra sottolineato – può comunque nominare i membri della Giunta anche in assenza dell'approvazione nel termine di dieci giorni del programma e può essere

obbligato alle dimissioni solo a seguito dell'approvazione della mozione di sfiducia di cui all'art. 33, comma 3;

d.1) la previsione statutaria impugnata non configura alcuna scelta irrazionale sulla forma di governo e si pone in piena coerenza con i principi costituzionali. Nella sentenza n. 2 del 2004 questa Corte ha annullato una previsione statutaria che dava attuazione contraddittoria alla forma di governo prescelta, prevedendo una deroga alla regola *simul stabunt, simul cadent* che può caratterizzare la forma di governo c.d. “neoparlamentare”. E' evidente come, nel caso di specie, la previsione statutaria impugnata, non solo non prevede che la mancata approvazione del programma entro il termine di dieci giorni porti alcuna conseguenza sulla permanenza in carica del Presidente e del Consiglio, ma nemmeno inserisce alcun elemento di originalità o incoerenza rispetto al modello adottato: la norma si limita ad individuare un principio di correttezza nei rapporti che comunque il Presidente deve avere nei confronti del Consiglio, stabilendo l'obbligo di presentare tempestivamente al Consiglio sia il programma sia la formazione della Giunta.

Questioni sollevate

Sub 6)

Il ricorso del governo contesta la legittimità dell'art. 54 che prevede, al comma 1, il diritto di accedere ai documenti della Regione senza obbligo di motivazione e che esclude, al comma 3, l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi meramente esecutivi.

Le previsioni impuginate:

a) consentirebbero “un controllo non filtrato sull'attività dell'amministrazione”, con “finalità meramente emulative” e possibilità di intralciare inutilmente l'attività dell'amministrazione, in contrasto con l'art. 97 Cost.;

b) potrebbero anche determinare “difficoltà nella tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi da parte di controinteressati”, in violazione degli artt. 24 e 113 Cost. e si porrebbero in contrasto coi principi costituzionali di trasparenza ed efficienza dell'amministrazione ed effettività della tutela contro i suoi atti;

c) contrasterebbero con l'art. 3 Cost., perché porterebbero a differenti discipline nelle varie Regioni in relazione alla tutela delle posizioni soggettive dei singoli.

d) non rispetterebbero comunque i confini dell'area normativa riconoscibile allo Statuto rispetto ad altre fonti regionali.

Il motivo così dedotto avverso due distinte disposizioni risulta di dubbia ammissibilità (in quanto censura contestualmente due distinte disposizioni, senza che si possa individuare con chiarezza quali questioni di legittimità costituzionale sono riferite all'una o all'altra norma).

Il motivo è comunque palesemente infondato in quanto:

a.1) il diritto di accesso ai documenti amministrativi senza motivazione costituisce principio pienamente coerente con le norme costituzionali che impongono l'imparzialità e la trasparenza della pubblica amministrazione. Si tratta di principio che si collega non soltanto con gli artt. 3 e 97 della Costituzione, ma anche con i principi del diritto comunitario nel cui ambito il diritto di accesso ai documenti è riconosciuto

a tutti senza l'obbligo di dimostrare un interesse giuridicamente rilevante da tutelare. Lo stesso legislatore statale ha previsto ipotesi di accesso ai documenti senza obbligo di motivazione (a partire da quello di cui all'art. 3 del d. lgs. 24 maggio 1997, n. 39, in materia di tutela dell'ambiente).

E' comunque decisivo osservare che la norma statutaria prevede il diritto di accesso senza obbligo di motivazione "nel rispetto degli interessi costituzionalmente tutelati e nei modi previsti dalla legge". La legge disciplinerà quindi le modalità di accesso in termini tali da garantire il rispetto dei principi di cui il ricorso del Governo lamenta, in termini generici, la violazione;

b.1) in particolare la legge potrà e dovrà stabilire modalità di accesso che consentano il rispetto dei diritti e degli interessi legittimi di eventuali controinteressati. Nessuna violazione delle possibilità di tutela giurisdizionale deriva – d'altra parte – dalla previsione di cui al comma 3 dell'art. 54, che impone (in piena coerenza con i principi costituzionali) l'obbligo di motivazione degli atti amministrativi facendo salvi quelli meramente esecutivi. La norma statutaria si limita a riprodurre il principio costituzionale alla luce dell'orientamento giurisprudenziale consolidato, secondo cui la motivazione degli atti vincolati è insita nel richiamo alle disposizioni di legge da applicare (e l'imposizione di un obbligo di esplicitare ulteriormente i motivi del provvedimento intralcerebbe l'efficienza e il buon andamento dell'amministrazione);

c.1) del tutto incomprensibile è il presunto contrasto con l'art. 3 Cost., per la parte in cui il ricorso del Governo intenda impedire l'esercizio dell'autonomia regionale in relazione alla disciplina del procedimento

amministrativo, ipotizzando un obbligo di uniformità e omogeneità che contraddirebbe il riconoscimento costituzionale di tale autonomia;

d.1) è altrettanto evidente che le disposizioni impugnate rientrano nell'ambito della definizione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione; sono quindi materia di disciplina statutaria ai sensi dell'art. 123, comma 1, Cost..

Questioni sollevate

Sub 7)

La contestazione dell'art. 63, comma 2, dello Statuto riguarda la previsione di un intervento del legislatore regionale per l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali quando risultino specifiche esigenze unitarie e la disciplina legislativa sia diretta ad assicurare requisiti essenziali di uniformità. Secondo il ricorso del Governo:

a) l'art. 117, comma 6, Cost. porrebbe una riserva assoluta di regolamento a favore degli enti locali per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni amministrative ad essi attribuite;

b) tale riserva sarebbe assoluta in quanto il principio di sussidiarietà (ai sensi dell'art. 118 Cost.), in presenza di esigenze di esercizio unitario, consentirebbe esclusivamente il mantenimento di determinate “funzioni legislative” a livello di governo regionale, ma non “un loro conferimento all'ente locale con contemporanea espropriazione di poteri a questo spettanti per regolamentarne l'organizzazione e il funzionamento”;

c) di qui la denuncia di un contrasto non solo con l'art. 117, comma 6, e l'art. 118 Cost., ma anche con l'art. 114 e il principio di leale

collaborazione tra enti autonomi pariordinati.

La contestazione del Governo risulta infondata, in quanto:

a.1) l'art. 117, comma 6, non pone una riserva assoluta per la potestà regolamentare degli enti locali. Tale potestà si deve infatti esercitare nell'ambito delle leggi statali e regionali che ne assicurano i requisiti minimi di uniformità conformemente a quanto previsto dalle stesse norme costituzionali citate nel ricorso (in questi termini si esprime, com'è noto, l'art. 4, comma 4, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, che ha dato attuazione alle disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001);

b.1) l'interpretazione data dal legislatore statale al principio di cui all'art. 117, comma 6, Cost. risponde ad una esigenza di razionalità nella applicazione del criterio flessibile della sussidiarietà, affermato dall'art. 118, comma 1, Cost. Come ha osservato questa Corte nella sentenza n. 43 del 2004 (con orientamento ribadito nelle successive sentt. dalla n. 69 alla n. 73 del 2004), non si può giungere all' "assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone l'*esercizio unitario* ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà". E' evidente che in modo corretto, e nel rispetto delle indicazioni date in proposito da questa Corte, la norma statutaria impugnata ha stabilito una riserva di legge regionale, con riferimento alla possibilità di dettare una

disciplina tesa a perseguire le esigenze di esercizio unitario; riserva di legge che ha l'evidente finalità di garantire il rispetto della autonomia degli enti locali, che potranno vedere limitate le loro competenze regolamentari solo eccezionalmente e in presenza dei presupposti indicati dalla Costituzione e dalla norma statutaria impugnata. La legge regionale dovrà, infatti, fornire il conferimento delle funzioni amministrative ai livelli territoriali più vicini al cittadino e dovrà dettare le norme di organizzazione e svolgimento delle funzioni soltanto “nei casi in cui risultino specifiche esigenze unitarie” e solo “per assicurare requisiti essenziali di conformità”. In altri termini è pacifico che la norma impugnata si colloca nello spirito della Costituzione che ha delineato un sistema delle fonti coerente con il principio di sussidiarietà.

Questioni sollevate

Sub 8)

La censura relativa all'art. 64, comma 2, secondo cui “la legge disciplina, limitatamente ai profili coperti da riserva di legge, i tributi propri degli enti locali, salva la possibilità degli enti di istituirli”, si fonda sui seguenti argomenti:

a) la norma statutaria vorrebbe prefigurare un determinato rapporto fra fonti normative (legge regionale, per la parte coperta da riserva di legge, e normativa locale, per quanto concerne l'istituzione e gli altri aspetti non coperti da riserva di legge) che è invece uno solo di quelli possibili, costituzionalmente rimessi alle valutazioni e alle scelte del legislatore nazionale in attuazione dell'art. 119 Cost. (in proposito il ricorso richiama i

tre livelli possibili ipotizzati da questa Corte nella sent. n. 37 del 2004);

b) la norma statutaria prevederebbe un sistema a due livelli in cui il livello legislativo spetterebbe al legislatore regionale e non a quello nazionale, violando così la previsione costituzionale in base alla quale la riserva di legge è primariamente riserva di legge statale.

Il motivo di ricorso è infondato, in quanto:

a.1) la norma statutaria non prefigura una situazione di disciplina a due livelli che di per sé escluda l'adozione delle altre possibili impostazioni della legislazione di coordinamento che il Parlamento dovrà approvare (sanando l'oramai triennale ritardo) ai sensi dell'art. 119, comma 2, Cost. La previsione statutaria è dettata con riferimento all'ipotesi della soluzione a due livelli che il legislatore nazionale adotterà nel fissare i principi di coordinamento di cui all'art. 119, comma 2, Cost. (così come espressamente ipotizzato anche da questa Corte nella citata sentenza n. 37 del 2004). Con riferimento a tale ipotesi lo Statuto della Regione Toscana prevede che venga rispettato un principio di salvaguardia dell'autonomia degli enti locali, nel momento in cui stabilisce che la legge regionale farà salva la potestà degli stessi enti locali di istituzione dei tributi e nel momento in cui chiarisce che la legge regionale interverrà solo nell'ambito delle materie oggetto di riserva di legge;

b.1) è evidente che nel contesto del nuovo Titolo V della Costituzione, l'attribuzione alle regioni di competenze legislative concorrenti in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, comma 3) e del potere di stabilire e applicare tributi ed entrate proprie secondo i principi di coordinamento di cui al

secondo comma dell'art. 119, ha reso non più attuale la tesi – singolarmente sostenuta dal Governo – secondo cui in materia tributaria la riserva di legge sarebbe da considerare una riserva di legge statale. Questa stessa Corte nella sentenza citata dal Governo ricorrente ha espressamente ammesso la possibilità di una soluzione a due livelli nell'applicazione dei tributi (legge regionale; regolamento degli enti locali); e ma sarebbe del tutto assurdo pretendere che la Regione non possa, nel suo Statuto, fissare regole di svolgimento delle competenze che sicuramente le sono affidate nella materia tributaria.

Questioni sollevate

Sub 9)

L'art. 70, comma 1, dello Statuto si porrebbe in contrasto con l'art. 117, comma 5, Cost. perché – nel prevedere che gli organi di Governo e il Consiglio partecipano “nei modi previsti dalla legge” alla formazione e attuazione degli atti comunitari nelle materie di competenza regionale – escluderebbe la legge dello Stato nella disciplina di tale partecipazione e attribuirebbe tale competenza alla legge regionale.

Anche in questo caso il ricorso del Governo pone una questione che non è né nella lettera né nello spirito della norma statutaria impugnata.

Da un lato, la formulazione utilizzata (“nei modi previsti dalla legge”) non esclude di per sé – ed anzi presuppone – il rispetto da parte della Regione della competenza legislativa dello Stato nel disciplinare le procedure attraverso le quali le Regioni partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari. Dall'altro, è pacifico che la

legge dello Stato non può, nel determinare le procedure attraverso le quali le Regioni possono partecipare alla formazione degli atti comunitari, escludere l'adozione di procedure interne per gli organi regionali (come veri e propri subprocedimenti) in ordine alle modalità con le quali formare la propria volontà ai fini della partecipazione consentita dall'art. 117, comma 5, Cost. (in proposito si possono richiamare le regole di cui alla legge regionale della Toscana, n. 37 del 16 maggio 1994).

E' sufficiente leggere la previsione di cui all'art. 5 della legge n. 131 del 2003, che detta alcuni principi relativi alla partecipazione delle Regioni alla formazione degli atti comunitari, per constatare che la loro attuazione implica necessariamente l'intervento di una disciplina regionale di dettaglio.

La norma statutaria si limita a stabilire un principio di riserva di legge per dettare tali discipline, ed è evidente come una simile norma sia rispettosa e in piena armonia con le norme della Costituzione.

Questioni sollevate

Sub 10)

Il ricorso del Governo, infine, contesta la ragionevolezza dell'art. 75, comma 4, dello Statuto, secondo cui la proposta referendaria di abrogazione di una legge o di un regolamento regionale è approvata “se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi”.

La norma:

a) sarebbe irragionevole ed incoerente perché determinerebbe il *quorum* di validità della consultazione referendaria con riguardo a un dato

del tutto casuale e contingente, privo di qualsiasi significatività, essendo diversa la natura della consultazione referendaria rispetto alle elezioni regionali;

b) l'irrazionalità sarebbe aggravata dalla prassi recente del comportamento elettorale, che ha visto un progressivo aumento dell'astensionismo, con la conseguenza che un atto normativo potrebbe essere abrogato in base al voto di un'esigua minoranza del corpo elettorale;

c) la previsione statutaria contrasterebbe con il principio costituzionale fondamentale, qualificante la forma stessa dello stato democratico, che sarebbe espresso dal *quorum* di partecipazione della maggioranza degli aventi diritto, richiesto dall'art. 75 Cost. per l'abrogazione delle leggi statali.

Gli argomenti di censura sono infondati, in quanto:

a.1) non vi è alcuna incoerenza o irragionevolezza nell'individuare un *quorum* di partecipazione riferito alle votazioni delle ultime elezioni regionali. E' evidente, infatti, che il *referendum* abrogativo costituisce una forma di controllo del corpo elettorale regionale sull'attività dei consiglieri eletti. Non è quindi illogico fare riferimento, per stabilire il *quorum* di partecipazione, al corpo elettorale che ha insediato il Consiglio regionale, i cui atti sono oggetto dei quesiti referendari;

b.1) la tendenza all'astensionismo elettorale, che potrebbe portare all'abrogazione di un atto normativo in base al voto di un'esigua minoranza del corpo elettorale, non implica alcuna conseguenza sull'applicazione dei principi di partecipazione democratica e sulla tutela dei diritti degli elettori, ed in particolare delle minoranze, che intendano tutelare le proprie opinioni

nei confronti degli atti adottati dalle maggioranze consiliari. L'eventuale esiguità del *quorum* di partecipazione raggiunto non impedisce agli elettori di partecipare alle iniziative referendarie e quindi non ne limita i diritti. D'altra parte non si può ritenere necessario un *quorum* elevato per la partecipazione, in presenza di norme costituzionali che – pur riferite a decisioni di grande rilevanza, come le leggi di revisione costituzionale, le leggi costituzionali, e gli stessi statuti regionali – escludono la stessa necessità di un *quorum* minimo di partecipanti alla votazione (artt. 138, comma 2 e 123, comma 3, Cost.);

c1) non si riesce dunque a comprendere come possa essere considerato principio costituzionale fondamentale, vincolante per lo statuto regionale, il principio relativo al *quorum* di partecipazione indicato dall'art. 75 Cost. Ciò non solo perché le ipotesi di *referendum* previste in Costituzione sono diverse e non sono di per sé equiparabili; ma anche perché, in particolare, l'art. 123, comma 1, Cost. detta una esplicita riserva di disciplina del *referendum* affidata alla fonte statutaria e l'art. 117, comma quarto, affida alla Regione la competenza residuale in materia di referendum regionali (come risulta chiaramente dall'attribuzione allo Stato della competenza legislativa esclusiva solo per i “*referendum* statali” – v. art. 117, secondo comma, lettera *f*). Non si vede in che modo si potrebbe esplicitare l'autonomia statutaria e legislativa della Regione nel dettare le norme sul *referendum*, ove si ritenesse che tali discipline si debbano uniformare a quella per il *referendum* abrogativo delle leggi statali.

*** ** ***

La debolezza strutturale dei motivi di ricorso, quale risulta dall'analisi dettagliata che – per lealtà di difesa – è stata fin qui svolta, non può non far considerare come il ricorso del Governo costruisca in termini forzati le questioni di legittimità costituzionale sollevate ed interpreti in termini inammissibilmente riduttivi il principio di autonomia statutaria, quale si trova affermato con ampiezza di prospettive nel Titolo V della Costituzione, così come revisionato dalle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Non si possono quindi concludere queste deduzioni senza ricordare – a noi stessi ed al Governo ricorrente – quanto chiarito da questa Corte nelle prime sentenze emesse sui ricorsi proposti ai sensi dell'art. 123, secondo comma, Cost.

Come si legge nella sentenza n. 2 del 2004, nella “fonte normativa statutaria, ora speciale legge regionale caratterizzata da una particolare procedura di adozione e di controllo (cfr. sentenza n. 304 del 2002) e meglio definita nella ampiezza delle materie ad essa riservate, indicate nel primo e nel terzo comma dell'art. 123 della Costituzione (la determinazione della «forma di governo» e dei «principi fondamentali di organizzazione e funzionamento», la disciplina dell' «esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione», nonché «la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali», la disciplina del Consiglio delle autonomie locali) (.....), la Regione dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione ed alle attese di un'istituzione regionale decisamente

migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità: dopo la riforma dell'art. 123 della Costituzione e la eliminazione della approvazione dello statuto regionale da parte del Parlamento, i limiti a questa rilevante autonomia normativa possono derivare solo da norme chiaramente deducibili dalla Costituzione, come questa Corte ha già avuto occasione di affermare allorché ha negato che essa sia comprimibile «in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile» o «tramite non controllabili interferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori» (sentenza n. 313 del 2003)”. “Al tempo stesso, però, per ciò che riguarda il rapporto fra la potestà statutaria ed i suoi limiti, questa Corte ha chiarito che gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente «ogni disposizione della Costituzione», ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria «armonia con la Costituzione» (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell'affermazione che gli statuti «dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (sentenza n. 196 del 2003)”. “Da tali premesse la necessità di una lettura particolarmente attenta dei rapporti e dei confini fra le diverse aree normative affidate agli statuti o alle altre fonti legislative statali o regionali, senza presumere la soluzione del problema interpretativo sulla base della sola lettura di una singola disposizione costituzionale, tanto più ove essa utilizzi concetti che possono legittimamente giustificare interpretazioni tra loro non poco difformi a seconda del contesto in cui sono collocati”.

P.Q.M.

si confida che il ricorso di cui in epigrafe venga dichiarato
inammissibile e comunque infondato.

Firenze - Roma, 6 settembre 2004

(avv. prof. Stefano Grassi)