

### ***Sentenza n. 378 del 2004 (Statuto della Regione Umbria)***

Lo Statuto della Regione Umbria, approvato dal Consiglio regionale in prima deliberazione il 2 aprile del 2004 ed in seconda deliberazione il 29 luglio 2004, è stato sottoposto al vaglio della Corte costituzionale dal Governo che ha sollevato questione di legittimità costituzionale, ai sensi dell'articolo 123, secondo comma, della Costituzione, degli articoli 9, comma 2; 39, comma 2; 40; 66, commi 1 e 2; 82, in riferimento agli articoli 2; 5; 29; 117, secondo comma, lettera l); 117, terzo comma; 121; 122, primo comma; 123 e 134, della Costituzione nonché al principio della separazione dei poteri.

L'articolo 9, comma 2, è stato impugnato nella parte in cui, dopo avere riconosciuto al primo comma i diritti della famiglia e previsto l'adozione di ogni misura idonea a favorire l'adempimento dei compiti che la Costituzione le affida, dispone che la Regione << tutela altresì forme di convivenza>>. Per l'avvocatura erariale la disposizione censurata, in quanto consentirebbe l'adozione di eventuali future previsioni normative regionali concernenti i rapporti patrimoniali e personali tra conviventi, violerebbe l'esclusivo potere statale riconosciuto dall'articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione, nella materia dell' "ordinamento civile". Inoltre, qualora la norma intendesse affermare la rilevanza sociale e giuridica delle forme di convivenza ulteriori rispetto a quella costituita dalla famiglia al di là di quanto disciplinato dalla legislazione statale, violerebbe i principi sanciti dagli articoli 29 e 2 della Costituzione, nonché lo stesso articolo 123 della Costituzione, in quanto questa disciplina eccederebbe i contenuti ammissibili degli statuti regionali. La norma, in particolare, non esprimerebbe alcun interesse proprio della comunità regionale, e comunque non potrebbe affermare valori e principî diversi da quelli già espressi nella prima parte della Costituzione, contrastando altrimenti con l'articolo 5 della Costituzione e il principio di unitarietà della Repubblica ivi affermato.

L'articolo 39, comma 2, e l'articolo 40 dello Statuto sono stati censurati per violazione degli articoli 121, secondo comma, e 117, terzo comma, della Costituzione, nonché del principio di separazione dei poteri. Per il Governo, tali norme – che prevedono rispettivamente la possibilità per la Giunta regionale, previa autorizzazione con legge regionale, di adottare regolamenti di delegificazione e di presentare al Consiglio progetti di testi unici di disposizioni di legge – contrasterebbero, in particolare, con il principio della separazione dei poteri tra organo legislativo ed organo esecutivo: in mancanza di norme costituzionali derogatorie, infatti, non sarebbero ammissibili regolamenti di delegificazione, né deleghe legislative, e neppure sarebbe possibile un'estensione analogica delle deroghe previste per la legislazione statale. Con l'adozione del regolamento di delegificazione si violerebbe, altresì, l'articolo 117, terzo comma, della

Costituzione, in quanto la fonte regolamentare sarebbe “*incongruente*” rispetto alle materie legislative di tipo concorrente, nelle quali i principi fondamentali fissati dal legislatore statale dovrebbero essere attuati in via legislativa e non con regolamenti.

I commi 1 e 2 dell’articolo 66 dello Statuto, che dispongono l’incompatibilità della carica di componente della Giunta con quella di consigliere regionale, ad avviso dell’Avvocatura dello Stato violerebbero l’articolo 122, primo comma, della Costituzione, che riserva alla legge regionale l’individuazione dei casi di incompatibilità, nei limiti dei principi sanciti dalla legge statale.

Infine, l’articolo 82, che attribuisce alla Commissione di garanzia la funzione di esprimere pareri sulla conformità allo statuto delle leggi e dei regolamenti regionali, sarebbe illegittimo per violazione degli articoli 121 e 134 della Costituzione: invero, se la disposizione denunciata dovesse intendersi nel senso che tale parere segua il compimento dell’attività normativa, conferirebbe ad un organo amministrativo il potere di sindacare le leggi ed i regolamenti adottati dai competenti organi regionali.

Lo Statuto umbro è stato oggetto di censura, oltre che da parte governativa, anche da parte di un consigliere regionale di minoranza il quale ha sollevato questione di legittimità costituzionale della delibera statutaria nella sua interezza, in quanto sarebbe stata violata la procedura che l’articolo 123 della Costituzione prescrive per l’approvazione dello statuto, dal momento che la seconda deliberazione, con la quale è stato approvato lo statuto in data 29 luglio 2004, non sarebbe eguale a quella precedente del 2 aprile 2004. La diversità riguarderebbe l’articolo 9 della delibera statutaria di cui sarebbe stata sostituita la rubrica (da “*Comunità familiare*” a “*Famiglia. Forme di convivenza*”), modificato il testo e scomposto l’originario unico comma in due commi privi anche di numerazione.<sup>1</sup> Tali modificazioni, giustificate dagli organi del Consiglio sulla base di esigenze di mero coordinamento formale, per il consigliere ricorrente avrebbero in realtà evidenti effetti sostanziali, poichè comportano la separazione della tutela delle forme di convivenza, previste nel secondo comma della norma, dal riconoscimento dei diritti della famiglia, oggetto del primo comma, e l’attribuzione di carattere aggiuntivo alla tutela della convivenza, espressa mediante l’avverbio “*altresì*”, introdotto nel secondo comma. Con la seconda deliberazione, dunque, sarebbe stata espressa una volontà legislativa sostanzialmente diversa, con conseguente violazione dell’articolo 123 della Costituzione che, per l’approvazione dello statuto regionale, richiede due

---

<sup>1</sup> Il testo dell’articolo 9, quale risultante dalla deliberazione del 2 aprile 2004, era il seguente:

“Articolo 9 – *Comunità familiare*

1. La Regione riconosce i diritti della famiglia e adotta ogni misura idonea a favorire l’adempimento dei compiti che la Costituzione affida ad essa e tutela le varie forme di convivenza”.

Il testo dell’articolo 9 come risultante dalla deliberazione del 29 luglio 2004 è invece il seguente:

“Articolo 9 – *Famiglia. Forme di convivenza*

La Regione riconosce i diritti della famiglia e adotta ogni misura idonea a favorire l’adempimento dei compiti che la Costituzione le affida.

Tutela altresì forme di convivenza.”

deliberazioni successive, adottate a distanza non minore di due mesi, su un identico oggetto. Per il consigliere ricorrente, l'illegittimità della procedura di adozione inciderebbe sull'esistenza stessa dell'atto complesso che non si sarebbe, pertanto, realizzato. In altre parole, lo Statuto umbro non sarebbe neanche venuto in essere perché alla deliberazione di luglio avrebbe dovuto seguire, non prima di due mesi, altra deliberazione confermativa della volontà legislativa espressa nella precedente. Mancherebbe, di conseguenza, l'oggetto del processo e la Corte non potrebbe essere chiamata a giudicare della legittimità di un atto che non esiste giuridicamente.

Lo stesso consigliere, inoltre, ha impugnato singolarmente gli articoli 9 e 66 della delibera statutaria, in riferimento agli articoli 3; 29; 30; 31; 67; 117, secondo comma, lettera l); 121; 122 e 123 della Costituzione.

Preliminarmente, la Corte dichiara inammissibile il ricorso presentato avverso lo Statuto dal consigliere regionale di minoranza: soggetti legittimati all'impugnativa in via principale per motivi di costituzionalità delle leggi e degli statuti regionali sono esclusivamente il Governo e le Giunte regionali - come risulta dagli articoli 123, 127, 137 della Costituzione e dall'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1948 - né le caratteristiche del nuovo procedimento di approvazione dello statuto regionale, introdotte dalle modifiche costituzionali del 1999, possono fondare alcun potere dei consiglieri regionali in ordine all'impugnativa della delibera statutaria. Analogamente, dichiara inammissibile l'intervento spiegato dal consigliere di minoranza nel giudizio in via principale relativo allo Statuto umbro promosso dal Governo; per i giudici permane, comunque, la possibilità di tutela delle posizioni soggettive dinanzi ad altri organi giurisdizionali ed anche dinanzi alla stessa Corte nell'ambito di un giudizio incidentale.

La Corte passa ad esaminare le censure sollevate dal Governo e, con riferimento a quella relativa al comma 2 dell'articolo 9, ne dichiara l'inammissibilità sul filo del ragionamento seguito in occasione dell'esame dello Statuto della Regione Toscana dove, premessa la distinzione tra contenuto necessario e contenuto eventuale degli statuti, è stata dichiarata l'inefficacia giuridica delle proclamazioni di diritti in essi contenute. Anche in questo caso, i giudici ricordano come sia possibile, accanto ai contenuti necessari, l'inserimento negli statuti di altri possibili contenuti (c.d. eventuali), sia che risultino ricognitivi delle funzioni e dei compiti della Regione, sia che indichino aree di prioritario intervento politico o legislativo. Tali contenuti talora si esprimono attraverso proclamazioni di finalità da perseguire, alle quali però non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica, dal momento che esse si collocano *precipualemente sul piano dei convincimenti espressivi delle diverse sensibilità politiche presenti nella comunità regionale al momento dell'approvazione dello statuto*. *D'altra parte, tali proclamazioni di obiettivi e di impegni non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di*

*principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se costituzionalmente garantiti, debbono comunque «essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione» (Considerazioni in diritto n.5).*

Le disposizioni statutarie che proclamano finalità ed obiettivi da realizzare hanno carattere non prescrittivo e non vincolante; esse esplicano una funzione di natura culturale o anche politica, ma non normativa e sono, pertanto, inoffensive rispetto alle competenze statali. Una disposizione di carattere non normativo si rinviene proprio nell'articolo 9, comma 2, della delibera statutaria impugnata, là dove si afferma che la Regione "tutela altresì forme di convivenza"; *tale disposizione – afferma la Corte - non comporta né alcuna violazione, né alcuna rivendicazione di competenze costituzionalmente attribuite allo Stato, né fonda esercizio di poteri regionali. Va così dichiarata inammissibile, per inidoneità lesiva della disposizione impugnata, la censura avverso la denunciata proposizione della deliberazione statutaria (Ibidem).*

Quanto alle altre censure, la Corte ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale degli articoli 39, comma 2, e 40, ritenendole entrambe frutto di una errata interpretazione delle relative disposizioni. Invero, la prima delle norme denunciate, lungi dal prevedere il conferimento alla Giunta di una potestà legislativa, si limita, invece, a riprodurre, a livello regionale, il modello dei regolamenti delegati previsto a livello statale dall' articolo 17, comma 2, della legge n. 400 del 1988. In questo modello di delegificazione la legge che autorizza l'adozione del regolamento dispone l' abrogazione delle leggi vigenti, mentre il regolamento stabilisce solo il termine iniziale di questa abrogazione. La disposizione statutaria ricalca questo schema e prevede, inoltre, che sia la legge regionale di autorizzazione all'adozione del regolamento a fissare le norme generali regolatrici della materia, facendo salvo, in tal modo, nelle materie di competenza concorrente, il rapporto fra normativa statale di principio e legislazione regionale. Anche l'articolo 40 dello Statuto non prevede deleghe legislative da parte del Consiglio alla Giunta ma si limita a prevedere che il Consiglio conferisca alla Giunta l'incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un progetto di testo unico delle disposizioni di legge già esistenti in uno o più settori omogenei; progetto che poi il Consiglio dovrà approvare con apposita votazione. Inoltre, il comma 3 dell'articolo 40, che prevede che le proposte di modifica delle leggi oggetto del procedimento per la formazione del testo unico presentate nel periodo prefissato per la predisposizione da parte della Giunta del progetto di testo unico, debbano necessariamente tradursi in apposita modifica della legge di autorizzazione alla redazione del testo

unico, sta a confermare che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che quindi la Giunta, nell'espletamento del suo incarico, non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale.

Sono invece fondate le censure di costituzionalità mosse all' articolo 66, commi 1 e 2, dello Statuto in quanto la determinazione delle norme relative al sistema di elezione ed ai casi di incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere non è materia statutaria ma compete, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione, alla legge regionale nei limiti dei principi fondamentali fissati dalla legge statale, senza che si possa distinguere – come sostenuto invano dalla difesa regionale – tra ipotesi di incompatibilità “esterne”, di competenza regionale, e di incompatibilità “interne” all'organizzazione istituzionale della Regione, riconducibili alla forma di governo regionale di pertinenza statutaria. Per la Consulta, inoltre, la dichiarazione di incostituzionalità deve essere estesa, ai sensi dell'articolo 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, anche al comma 3 dell'articolo 66, che prevede un ulteriore svolgimento di quanto disciplinato nel comma 2 dichiarato illegittimo, con conseguente caducazione dell'intero articolo .

Infondata, infine, è la questione di legittimità costituzionale relativa alle funzioni della Commissione di garanzia statutaria. La Corte ne conferma la natura di organo meramente consultivo che opera attraverso semplici pareri. Sarà la legge regionale, prevista dall'articolo 81 dello Statuto ed approvata a maggioranza assoluta, a prevederne le modalità di funzionamento nelle diverse fasi dell' *iter* legislativo in cui può essere consultato. L'eventuale parere negativo in ordine alla conformità statutaria di leggi o di regolamenti regionali comporta, ai sensi del comma 3 dell'articolo 82, il solo obbligo del riesame e della riapprovazione senza che siano prescritte maggioranze qualificate.

Dott.ssa Paola Garro